

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

MEMORIA



MEMORIA

Esta Memoria, junto con su estudio estadístico, puede ser consultada en la dirección <https://www.fiscal.es>, tras su presentación en el solemne acto de apertura del año judicial

MEMORIA

ELEVADA AL

GOBIERNO DE S. M.

PRESENTADA AL INICIO DEL AÑO JUDICIAL
POR LA

FISCAL GENERAL DEL ESTADO

EXCMA. SRA. DOÑA TERESA PERAMATO MARTÍN



MADRID, 2026



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES



Edita: Fiscalía General del Estado.
Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes
NIPO en papel: 149-24-013-9
NIPO en línea: 149-24-010-2 (PDF)
Depósito legal: M-21547-2018

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN	XIX
CAPÍTULO I	
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO	67
1. <i>Actividades de la persona titular de la Fiscalía General del Estado en el año 2025</i>	67
2. <i>Actividad del Consejo Fiscal en 2025</i>	76
2.1 Introducción	76
2.2 Composición del Consejo Fiscal	77
2.3 Actividad consultiva del Pleno del Consejo Fiscal en 2025	77
2.4 Informes del Consejo Fiscal en proyectos y ante-proyectos normativos (art. 14.4 j) EOMF)	79
2.5 Otras actividades	81
2.6 Distinciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort	82
3. <i>Junta de Fiscales de Sala en 2025</i>	83
4. <i>Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas en 2025</i>	86
5. <i>Inspección Fiscal</i>	89
5.1 Introducción	89
5.2 Plantilla de la Inspección Fiscal	90
5.3 Cuestiones organizativas	91
5.4 Un hecho grave que merece particular atención. La condena penal del Fiscal General del Estado y sus efectos sobre el estatus profesional del fiscal de carrera	95
	VII

	<i>Páginas</i>
5.5 Actividad inspectora	103
5.6 Evolución de la plantilla del Ministerio Fiscal en 2025	107
5.7 Movilidad en el seno de la carrera fiscal. Concursos, ascensos y comisiones de servicio internas en 2025	109
5.8 Expedientes gubernativos incoados en la Inspección Fiscal durante 2025	117
5.9 Referencia a la gestión del complemento de productividad	120
6. <i>Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado</i>	122
6.1 Funciones y organización	122
6.2 Sistemas de gestión procesal y gestión de la información del Ministerio Fiscal	123
6.3 Otros proyectos de la Unidad de Apoyo	132
6.4 Relaciones institucionales	135
6.5 Otras actuaciones e intervenciones de la Unidad de Apoyo	140
6.6 Actividad interna de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado	141
6.7 Gabinete de Comunicación	151
7. <i>Secretaría Técnica</i>	159
7.1 Circulares, Consultas e Instrucciones	163
7.2 Formación de la carrera fiscal	165
7.3 Preparación de informes de Anteproyectos de Ley para el Consejo Fiscal	183
7.4 Participación en comisiones y grupos de trabajo en representación de la Fiscalía General del Estado ...	185
7.5 Labor de coordinación en materia de sustracción de recién nacidos	190
7.6 Otras actividades	194
8. <i>Memoria del Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal</i>	210
8.1 Informes de proyectos normativos	210
8.2 Ceses y nombramientos	213
8.3 Guía Básica de actuaciones	215
8.4 Consultas elevadas al DPD	217
8.5 Reclamaciones a raíz de actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio Fiscal	220
8.6 Otras actuaciones	221

	<i>Páginas</i>
8.7 Actividad de los adjuntos al DPD	227
8.8 Informe a la Fiscal General del Estado	228
9. <i>Sistema Interno de Información del Ministerio Fiscal</i>	229
10. <i>Comisión de Ética del Ministerio Fiscal</i>	230

CAPÍTULO II

ÓRGANOS CENTRALES DEL MINISTERIO FISCAL	233
1. <i>Fiscalía del Tribunal Supremo</i>	233
1.1 Sección de lo Civil	233
1.2 Sección de lo Penal	264
1.3 Sección de lo Contencioso-Administrativo	308
1.4 Sección de lo Social	336
1.5 Fiscalía Togada de lo Militar	352
2. <i>Fiscalía ante el Tribunal Constitucional</i>	373
2.1 Introducción	373
2.2 Incidencias personales y aspectos organizativos ...	374
2.3 La actividad funcional de la Fiscalía	376
2.4 La proyección externa de la Fiscalía. Comunicación y actividad institucional. Especial referencia a la formación	415
3. <i>Fiscalía del Tribunal de Cuentas</i>	421
3.1 Introducción	421
3.2 La Fiscalía del Tribunal de Cuentas	423
3.3 Intervención de la Fiscalía en la actividad fiscali- zadora	426
3.4 La actividad jurisdiccional	435
3.5 Resoluciones de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas	456
4. <i>Fiscalía de la Audiencia Nacional</i>	462
4.1 Introducción	462
4.2 Estructura orgánica y régimen de funcionamiento: recursos humanos, medios materiales y distribución operativa	463
4.3 Estadísticas generales	465
4.4 Descripción de la actividad de la Fiscalía por órde- nes jurisdiccionales	471
4.5 Cooperación internacional; estadísticas generales ..	484

	<i>Páginas</i>
4.6 Vigilancia penitenciaria	489
4.7 Diligencias de investigación y preprocesales	491
4.8 Jurisdicciones contencioso-administrativa y social ..	493
4.9 Consideraciones y valoraciones de interés en los distintos delitos competencia de esta Fiscalía de la Audiencia Nacional	495
4.10 Conclusiones y propuestas de mejora	502
5. <i>Fiscalía Especial Antidroga</i>	509
5.1 Introducción	509
5.2 Fiscalía Especial Antidroga en la Audiencia Nacio- nal	514
5.3 Actividades de la Fiscalía Especial Antidroga como Fiscalía Especial y coordinadora de los delitos de tráfico de drogas	527
5.4 Evolución nacional de las causas por tráfico de drogas	531
5.5 Temas de especial interés	548
5.6 Cooperación Internacional	553
6. <i>Fiscalía Especial contra la corrupción y la criminalidad organizada</i>	565
6.1 Introducción	565
6.2 Incidencias personales y aspectos organizativos ...	567
6.3 Medios materiales e informáticos	570
6.4 Actividad de la Fiscalía	571
6.5 Actividad de las Unidades de Apoyo y Unidades Adscritas	584
6.6 La actuación de la Fiscalía Especial: las dilaciones procesales	588

CAPITULO III

FISCALES COORDINADORES/AS Y DELEGADOS/AS PARA MATERIAS ESPECÍFICAS	595
1. <i>Violencia sobre la mujer</i>	595
1.1 Introducción	595
1.2 Femicidios íntimos de pareja	596
1.3 Instrumentos para la protección de las víctimas ...	603
1.4 Evolución de la criminalidad y actividad del Mi- nisterio Fiscal	609
1.5 Procedimientos civiles	633
1.6 Actuaciones de la Unidad Especializada	637

	<i>Páginas</i>
2. <i>Seguridad y salud en el trabajo</i>	643
2.1 Introducción	643
2.2 Evolución de la siniestralidad laboral	643
2.3 Actividad de la Unidad Especializada. Relaciones con las secciones especializadas y fiscales delega- dos/as	649
2.4 Datos estadísticos y valoración crítica	666
3. <i>Medio Ambiente y Urbanismo</i>	686
3.1 Introducción	686
3.2 La Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado	687
3.3 Campaña de prevención de incendios forestales 2025	697
3.4 Datos estadísticos sobre intervenciones en medio ambiente	702
3.5 Sugerencias y comentarios	708
3.6 Unidades adscritas a la Unidad de Medio Ambien- te y Urbanismo	709
4. <i>Trata de personas y Extranjería</i>	717
4.1 Introducción	717
4.2 En relación con las expulsiones sustitutivas del Pro- ceso Penal (Artículo 57.7 LOEX y 89 CP)	721
4.3 Medias Cautelares de Internamiento	726
4.4 Delito de Trata de Seres Humanos	729
4.5 Delitos contra los Derechos de los Ciudadanos Ex- tranjeros (318 bis CP)	745
4.6 Procedimientos por delitos contra los Derechos de los Trabajadores Extranjeros (arts. 311.1.º y 3.º, 311 bis y art. 312.2.º CP)	749
4.7 Delitos de Prostitución	752
4.8 Organización interna de la Fiscalía	756
5. <i>Seguridad Vial</i>	757
5.1 Introducción	757
5.2 Actividades de la Unidad: seguimientos, mecanismos de coordinación, instrumentos de protección de vícti- mas, formación, grupos de trabajo y reuniones, ámbito internacional y medios de comunicación ...	759
5.3 Novedades normativas que afectan a la especialidad de Seguridad Vial... ..	774
5.4 La estadística de procedimientos judiciales	779

	<i>Páginas</i>
6. <i>Menores</i>	796
6.1 Actividad de la Unidad Especializada	796
6.2 Actividad en materia de responsabilidad penal de los menores	803
6.3 Actividad en materia de protección de menores ...	826
7. <i>Cooperación Penal Internacional</i>	841
7.1 Reflexiones sobre el futuro de la justicia penal europea	841
7.2 Participación en proyectos y redes y organismos de cooperación	845
7.3 Funcionamiento de la Cooperación Judicial Internacional	848
7.4 Relaciones con Eurojust	870
7.5 Actividad Institucional internacional del FGE	872
7.6 Participación del Ministerio Fiscal en la cooperación al desarrollo	874
8. <i>Criminalidad informática</i>	877
8.1 Introducción	877
8.2 Análisis de las diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal en 2025	885
8.3 Estructura y funcionamiento del área de especialización	910
8.4 Relaciones con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, otras instituciones y organismos públicos y privados	918
9. <i>Atención a personas con discapacidad y mayores</i>	921
9.1 Iniciativas y novedades en la actuación de la Unidad especializada en el año 2025	921
9.2 Actividad de los servicios especializados en la protección de las personas con discapacidad y atención a los mayores	934
10. <i>Delitos de Odio y Discriminación</i>	957
10.1 Introducción	957
10.2 Relaciones institucionales	958
10.3 Actividad Formativa en el seno del Ministerio Fiscal	976
10.4 Jornadas de fiscales especialistas 2025	978

10.5	Registro. Datos estadísticos sobre las funciones de supervisión de esta Unidad, la actividad del Ministerio Fiscal y las sentencias dictadas en el año 2025	979
10.6	Asuntos relevantes para la memoria anual 2025 ...	992
11.	<i>Derechos Humanos y Memoria Democrática</i>	998
11.1	Introducción	998
11.2	Actividad de la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática	1000
11.3	Actividad de las secciones especializadas de las fiscalías territoriales	1013
12.	<i>Delitos Económicos</i>	1023
12.1	Introducción. Consideraciones de carácter general ...	1023
12.2	Fiscal de Sala Delegado/Coordinador. Actividad de la Delegación/Unidad	1024
12.3	Formación	1030
12.4	Datos estadísticos sobre la actividad jurisdiccional y del Ministerio Fiscal en delitos competencia de la especialidad	1032
12.5	Organización, medios y competencias de las secciones especializadas de las fiscalías territoriales	1037
12.6	Actividad de las secciones especializadas	1039
12.7	Jornadas de Especialistas. Conclusiones	1044
12.8	Análisis doctrinal y jurisprudencial	1044
13.	<i>Delitos Contra la Administración pública</i>	1050
13.1	Introducción	1050
13.2	Un planteamiento estratégico	1054
13.3	Competencia de la Unidad	1056
13.4	Puesta en marcha de la Unidad	1056
13.5	Despliegue territorial de la red de fiscales especialistas	1058
13.6	Actividad de la Unidad especializada en delitos contra la Administración pública de la Fiscalía General del Estado	1061
13.7	Datos estadísticos sobre procedimientos penales ..	1070
13.8	Formación	1071
14.	<i>Protección y tutela de las víctimas en el proceso Penal</i>	1072
14.1	Introducción	1072
14.2	Conformidades	1073

14.3	Protección reforzada de personas menores de edad y personas con discapacidad	1077
14.4	Dispensa del artículo 416 LECrim	1086
14.5	Víctimas vulnerables	1086
14.6	Buenas prácticas en el buen trato procesal	1089
14.7	Coordinación de las fiscalías ad intra y ad extra ..	1091
14.8	Oficinas de asistencia a las víctimas	1092
14.9	Comisión Nacional de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual	1095
15.	<i>Vigilancia Penitenciaria</i>	1096
15.1	Jornadas de especialistas	1096
15.2	Actividad del Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria	1097
15.3	La evolución de la población reclusa	1100
15.4	Cuestiones de interés suscitadas por los fiscales especialistas	1104
 CAPÍTULO IV		
ÓRGANOS TERRITORIALES DEL MINISTERIO FISCAL		1117
<i>Introducción</i>		1117
1.	<i>Área Penal</i>	1119
1.1	Evolución cuantitativa de los procedimientos penales	1120
1.2	Evolución cualitativa de la criminalidad	1166
2.	<i>Área Civil</i>	1221
2.1	Actividad de las secciones de civil de las fiscalías territoriales	1221
2.2	Coordinación entre la Fiscalía del TS y las fiscalías territoriales	1241
3.	<i>Área Contencioso-Administrativa</i>	1242
3.1	La actividad en el ámbito territorial	1242
4.	<i>Área Social</i>	1258
4.1	Memorias remitidas por las fiscalías de las comunidades autónomas, provinciales y de área sobre actividad en este orden jurisdiccional en 2025	1258
4.2	Conclusiones	1274

CAPÍTULO V

ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS CON TRATAMIENTO ESPECÍFICO. NUEVO MODELO DE INVESTIGACIÓN PENAL.APORTACIONES DESDE LAS FISCALÍAS Y UNI- DADES PARA SU IMPLANTACIÓN	1277
1. <i>Introducción</i>	1277
2. <i>Seguridad y Salud en el trabajo</i>	1279
3. <i>Trata de personas y extranjería</i>	1280
4. <i>Seguridad vial</i>	1282
5. <i>Menores</i>	1284
6. <i>Criminalidad informática</i>	1285
6.1 <i>Introducción</i>	1285
6.2 <i>Ventajas del fiscal investigador</i>	1289
6.3 <i>Objeciones y conclusiones</i>	1297
7. <i>Odio y discriminación</i>	1300
8. <i>Conclusiones</i>	1308

CAPITULO VI

PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS	1311
1. <i>Reforma del art. 1 de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado</i>	1311
2. <i>Protección de testigos</i>	1312
2.1 <i>Nueva ley de testigos protegidos</i>	1312
2.2 <i>Regulación legal de la figura del colaborador con la justicia</i>	1313
3. <i>Derecho orgánico y procesal</i>	1314
3.1 <i>Modificación del art. 65 de la Ley Orgánica 6/1985, del 1 de julio, del Poder Judicial</i>	1314
3.2 <i>Efectiva implantación de la doble instancia penal ..</i>	1316
3.3 <i>Modificación de las competencias de la Audiencia Nacional en relación con la Ley de Reconocimiento Mutuo</i>	1320
4. <i>Contencioso-administrativo</i>	1321
4.1 <i>Dictámenes de los Comités de la Organización de Naciones Unidas en materia de derechos humanos ..</i>	1321
4.2 <i>Reformas procesales</i>	1321

	<u>Páginas</u>
5. <i>Social</i>	1323
5.1 Propuestas de reformas legislativas en materia de derecho procesal laboral	1323
6. <i>Fiscalía Togada de lo Militar</i>	1325
7. <i>Trata de personas y extranjería</i>	1326
7.1 Modificación del art. 177 bis CP relativo a la trata de seres humanos	1326
7.2 Modificación del art. 17 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal a fin de excluir, respecto de los delitos de trata con fines de explotación sexual cuando la víctima sea mujer, la aplicación de la norma de conexidad actualmente prevista	1328
8. <i>Seguridad vial</i>	1330
8.1 Tipificación de la conducta de conducción de vehículos de motor y ciclomotores tras la pérdida de vigencia judicial del permiso o licencia ex art. 47.3 CP	1330
9. <i>Menores</i>	1333
9.1 Regulación de la interrupción de los plazos de prescripción del art. 15 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores	1333
10. <i>Cooperación Penal Internacional</i>	1333
10.1 Consideraciones generales y contexto estratégico ...	1333
10.2 Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal: el Ministerio Fiscal como autoridad judicial de referencia en materia de cooperación judicial internacional	1334
10.3 Propuestas de reforma en relación con el APL de Equipos Conjuntos de Investigación	1338
10.4 Reforma de la Ley 29/2022, de 21 de diciembre, por la que se adapta el ordenamiento nacional al Reglamento (UE) 2018/2017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre Eurojust	1341

	<u>Páginas</u>
11. <i>Delitos de odio y discriminación</i>	1343
11.1 Unificación en todos los tipos penales de los motivos de discriminación protegidos y ampliación de otros nuevos	1343
11.2 Artículo 57 del Código Penal	1345
11.3 Artículo 510 del Código Penal	1347
11.4 Artículos 511 y 512 del Código Penal	1348
12. <i>Derechos Humanos y Memoria Democrática</i>	1350
12.1 Responsabilidad de las personas jurídicas en los delitos contra la Comunidad Internacional	1350
13. <i>Protección y tutela de las víctimas en el proceso penal</i>	1351
13.1 Propuesta de reforma de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita	1351
ANEXOS	1355
CIRCULARES	1357
1. <i>Circular 1/2025, de 26 de junio, sobre los delitos de usurpación y allanamiento de morada y el instituto de la conformidad ante el Tribunal del Jurado</i>	1357
2. <i>Circular 2/2025, de 7 de noviembre, sobre la audiencia preliminar del procedimiento abreviado</i>	1403
INSTRUCCIONES	1467
1. <i>Instrucción 1/2025, de 26 de mayo, sobre el/la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática y sobre las secciones especializadas en las fiscalías territoriales</i>	1467
2. <i>Instrucción 2/2025, de 15 de julio, sobre las jornadas de fiscales especialistas y sus conclusiones</i>	1535
CONSULTAS	1565
<i>Consulta 1/2025, de 28 de julio, sobre la interpretación de la excepción a la dispensa de la obligación de declarar prevista en el artículo 416.1.1.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal</i>	1565

	<u>Páginas</u>
INFOFISCALÍAS	1589
1. 1/2025. <i>Derecho civil de las Comunidades Autónomas ...</i>	1591
2. 2/2025. <i>Canal interno de información del Ministerio Fiscal</i>	1592
3. 3/2025. <i>Gestación subrogada y denegación exequatur ...</i>	1593
4. 4/2025. <i>Repertorio de jurisprudencia. Unidad de Seguridad Vial de la FGE</i>	1594
5. 5/2025. <i>Archivo por prescripción y medidas cautelares ..</i>	1595
6. 6/2025. <i>Repertorio de jurisprudencia. Unidad de Menores de la FGE</i>	1596
7. 7/2025. <i>Medida seguridad de internamiento involuntario ...</i>	1597
8. 8/2025. <i>Repertorio de jurisprudencia. Unidad de Violencia sobre la Mujer de la FGE</i>	1598
9. 9/2025. <i>Repertorio de jurisprudencia. Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE</i>	1599
10. 10/2025. <i>Cuestión prejudicial: Orden de detención Europea</i>	1600
11. 11/2025. <i>Declaración extemporánea de la persona investigada</i>	1601
12. 12/2025. <i>Instrucción de la FGE núm. 1/2025</i>	1602
13. 13/2025. <i>Circular de la FGE núm. 1/2025</i>	1603
14. 14/2025. <i>Instrucción de la FGE núm. 2/2025</i>	1604
15. 15/2025. <i>Consulta de la FGE núm. 1/2025</i>	1605
16. 16/2025. <i>Repertorio jurisprudencial de la Unidad de Delitos Económicos de la FGE</i>	1606
17. 17/2025. <i>Repertorio jurisprudencial de la Unidad de Trata de Personas y Extranjería de la FGE</i>	1607
18. 18/2025. <i>Plan de Formación de la carrera fiscal 2026 ...</i>	1608
19. 19/2025. <i>ENCROCHAT: servicio de telecomunicaciones cifrada</i>	1609
20. 20/2025. <i>Repertorio jurisprudencial de la Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo</i>	1610
21. 21/2025. <i>Circular de la FGE núm. 2/2025</i>	1611
22. 22/2025. <i>Internamiento involuntario por razón de trastorno psíquico</i>	1612
23. 23/2025. <i>Repertorio jurisprudencial de la Unidad de Violencia sobre la Mujer de la FGE</i>	1613
24. 24/2025. <i>Repertorio jurisprudencial de la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE</i>	1614

INTRODUCCIÓN

Transcurrido un nuevo año, procede realizar la presentación ante las más altas instituciones del Estado de la Memoria sobre la actividad del Ministerio Fiscal en el ejercicio 2025, indudable honor que corresponde a la persona que ostenta el cargo de Fiscal General del Estado y que constituye además una exigencia prevista en la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*. En su art. 9, el indicado texto legal prevé que el o la Fiscal General del Estado elevará al Gobierno «una memoria anual sobre su actividad, la evolución de la criminalidad, la prevención del delito y las reformas convenientes para una mayor eficacia de la Justicia».

Por medio de este documento institucional, en cuya elaboración intervienen los diversos órganos del Ministerio Fiscal en un proceso coordinado de recopilación y estudio de datos estadísticos que supone un notable esfuerzo colectivo, se traslada a los poderes públicos y al conjunto de la ciudadanía una visión detallada de la importante labor que se desarrolla por la totalidad de las y los fiscales que conforman la carrera fiscal. La Fiscalía española, en el año memorial objeto de análisis, ha continuado desempeñando las funciones que constitucionalmente tiene otorgadas con absoluto compromiso de servicio público y de protección de las víctimas, guiada en todo momento por la búsqueda de la excelencia, la profesionalidad, el rigor jurídico y la transparencia en sus intervenciones en los distintos órdenes jurisdiccionales.

La Excm. Sra. D.^a Teresa Peramato Martín, en su condición de actual Fiscal General del Estado, cargo que ostenta desde el 11 de diciembre de 2025 tras su toma de posesión ante el Pleno del Tribunal Supremo, presenta esta Memoria relativa al ejercicio 2025. Ello supone, como se refleja en el apartado correspondiente de este documento, que la actividad propia de la jefatura de la Institución en la práctica totalidad del año memorial fue desarrollada por su predecesor en el cargo, el Excmo. Sr. D. Álvaro García Ortiz.

La elaboración, presentación y publicación de la Memoria anual del Ministerio Fiscal constituye no solo el cumplimiento de una obligación legal y de la función informativa que le es inherente, sino también una expresión del compromiso de la Institución con los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad pública

que deben presidir la actuación de todos los poderes e instituciones del Estado. A través de este instrumento se ofrece a la ciudadanía, a los operadores jurídicos y a los poderes públicos una visión completa de la actividad desarrollada por el Ministerio Fiscal durante el ejercicio de referencia, de los retos afrontados en el desempeño de sus funciones, de los recursos disponibles para su cumplimiento, de los resultados alcanzados y de las propuestas dirigidas a mejorar la eficacia del sistema de Justicia. La Memoria se erige así en un valioso mecanismo de conocimiento, evaluación y reflexión institucional que contribuye al fortalecimiento de la legitimidad social y de la independencia funcional del Ministerio Fiscal.

El presente apartado introductorio tiene por finalidad ofrecer una panorámica general y necesariamente sucinta del contenido de esta Memoria, cuyos distintos capítulos abordarán con mayor detalle las principales áreas de actuación de la Institución durante el ejercicio analizado. Se pretende proporcionar una visión de conjunto de la actividad desempeñada por las y los fiscales en el cumplimiento de las funciones que les atribuyen la Constitución y el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, con especial atención a aquellos ámbitos que, por su relevancia y grado de especialización, constituyen hoy una de las señas de identidad más características de la Institución. En ellos, el principio de especialización continúa revelándose como una herramienta imprescindible para dar una respuesta eficaz a fenómenos jurídicos y sociales cada vez más complejos y para garantizar una tutela efectiva de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público.

Resulta obligado iniciar esta exposición con el recuerdo de dos relevantes efemérides legislativas acaecidas en 2025: el trigésimo aniversario de la publicación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, *del Código Penal*, cuya entrada en vigor no tendría lugar hasta el año siguiente, y el de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado*, que entró en vigor ese mismo año y mediante la cual se daba cumplimiento al mandato constitucional de promover la participación ciudadana en la Administración de Justicia (artículo 125 CE). Coincidiendo con esta última efeméride, en mayo de 2025 vio la luz la obra *XXX Aniversario de la Ley del Jurado*, editada bajo el patrocinio de la Fiscalía General del Estado y fruto de un notable trabajo de estudio y reflexión jurídica desarrollado por sus autores y autoras, todos ellos fiscales especialistas en este procedimiento y con una dilatada experiencia en la materia. Asimismo, y como se expone con mayor detalle en el Capítulo VI de esta Memoria, dedicado a las propuestas de reformas legislativas, este aniversario ha constituido

una ocasión propicia para retomar, una vez más y a la luz del actual contexto normativo y jurisprudencial, las propuestas de reforma de la Ley Orgánica 5/1995 que ya fueron objeto de análisis en memorias precedentes, singularmente en las correspondientes a los años 2019 y 2023.

Continuando con la actividad editorial del Ministerio Fiscal y como reflejo del firme compromiso de los miembros de la carrera fiscal con el estudio, la actualización permanente de conocimientos y la mejora continua de sus capacidades profesionales, durante el año memorial se publicaron dos nuevos números de la *Revista del Ministerio Fiscal*.

Así, en el mes de junio vio la luz el número 15 de la Revista, monografía que, bajo el título «Trabajo, Sociedad, Justicia y Ciencia: universos en constante sinergia», fue dirigida por el Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad y Salud en el Trabajo. La publicación reúne un conjunto de trabajos que abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, cuestiones de indudable actualidad e interés, tales como la aplicación de la perspectiva de género en el ámbito laboral, el impacto de las nuevas tecnologías y del denominado derecho digital del trabajo, los riesgos psicosociales o la situación de las personas trabajadoras con discapacidad y las dificultades que aún afrontan para su plena integración en el mercado laboral.

Asimismo, en el mes de diciembre se publicó el número 16 de la *Revista del Ministerio Fiscal*, bajo el título «El consumidor como ciudadano: protección legal y participación activa». Esta obra, codirigida por la Fiscal de Sala Jefa de la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo y por un Fiscal de la misma Sección, se dedicó monográficamente al análisis de la protección jurídica de consumidores y usuarios. Sus diferentes contribuciones examinan la labor desarrollada por el Ministerio Fiscal en este ámbito, los desafíos a los que se enfrentan las y los fiscales en el desempeño de estas funciones y diversas propuestas de futuro, desde una perspectiva necesariamente transversal, habida cuenta de la incidencia que esta materia proyecta sobre múltiples aspectos de la vida cotidiana de la ciudadanía.

El año memorial se inició con la aprobación de la que, sin duda, constituye la reforma legislativa de mayor trascendencia del período: la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*. Esta norma ha supuesto no solo una profunda transformación organizativa de la Administración de Justicia, sino también la introducción de relevantes modificaciones procesales que inciden, en distinta medida, en todos los órdenes jurisdiccionales, con el propósito de racionalizar y agilizar la tramitación

de los procedimientos judiciales y mejorar la calidad y eficacia de la respuesta jurisdiccional.

La creación de los tribunales de instancia y la transformación de los juzgados de paz en las denominadas Oficinas de Justicia en los municipios constituyen el eje central de un nuevo modelo organizativo asentado en los principios de especialización, homogeneidad en la prestación del servicio, agilidad en la respuesta a la ciudadanía y eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Conforme señala su Exposición de Motivos, la reforma persigue la superación del tradicional modelo de juzgado unipersonal, considerado insuficiente para dar respuesta a las exigencias actuales de la Administración de Justicia, para evolucionar hacia una organización judicial de carácter colegiado desde su primer nivel de actuación. Con ello se pretende favorecer una utilización más racional de los medios disponibles, reforzar la calidad del servicio prestado y contribuir a una mayor eficacia y legitimidad social de la Justicia.

Más allá de los relevantes cambios estructurales introducidos por la Ley Orgánica 1/2025, la modificación de la propia denominación de los órganos judiciales ha tenido igualmente su reflejo en los textos que integran la presente Memoria. Por ello, a lo largo de sus distintos capítulos se emplean indistintamente la nomenclatura anterior y la resultante de la reforma, dado que ambas han coexistido durante buena parte del ejercicio memorial. Esta circunstancia obedece al carácter progresivo del proceso de implantación de los tribunales de instancia, culminado el 31 de diciembre de 2025 con la plena efectividad del nuevo modelo organizativo.

El Ministerio Fiscal no podía permanecer ajeno a la situación descrita y ha afrontado la compleja tarea de garantizar una interpretación y aplicación homogéneas de la nueva normativa por parte de todos los miembros de la carrera. Con este propósito, la Fiscalía General del Estado ha impulsado diversas iniciativas y aprobado distintos instrumentos jurídicos destinados a dar respuesta a las dudas interpretativas surgidas con ocasión de la entrada en vigor de la ley, compatibilizando la necesaria celeridad en la fijación de criterios con el rigor técnico y la reflexión jurídica que exige toda reforma de esta envergadura.

Del mismo modo, resultaba imprescindible clarificar desde un primer momento el régimen transitorio previsto por la Ley Orgánica y el sistema diseñado para su entrada en vigor, articulado de forma escalonada en tres plazos temporales en atención a la profundidad de las reformas estructurales incorporadas a su articulado. A ello se añadía el proceso gradual de implantación de los tribunales de instancia, desarrollado a través de las tres fases previstas para la transformación de

los juzgados en las correspondientes secciones de los nuevos órganos judiciales.

En el ámbito de la jurisdicción penal, entre las reformas más relevantes introducidas por la Ley Orgánica 1/2025 cabe destacar las que afectan al instituto de la conformidad. Reviste especial importancia la supresión de los límites penológicos para su aplicación, así como la regulación de la audiencia a la víctima por parte del Ministerio Fiscal de forma previa, cuando se estime oportuno, y con carácter preceptivo en determinados supuestos expresamente previstos.

Asimismo, adquiere singular trascendencia la incorporación de un nuevo trámite procesal en el procedimiento abreviado, previo a la celebración del juicio oral: la denominada audiencia preliminar. A este acto deben ser convocadas las partes y el Ministerio Fiscal para formular las alegaciones que estimen pertinentes sobre la eventual conformidad, la competencia del órgano judicial, la posible vulneración de derechos fundamentales, la concurrencia de artículos de previo pronunciamiento, la existencia de causas de suspensión del juicio oral, la eventual nulidad de actuaciones o cualquier otra cuestión relacionada con la admisión y práctica de la prueba propuesta.

La reforma amplía igualmente el ámbito de aplicación del procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos al incorporar al catálogo previsto en el artículo 795 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal los delitos de allanamiento de morada del artículo 202 del Código Penal y de usurpación del artículo 245 del mismo texto legal.

Finalmente, merece una mención específica la regulación expresa de la justicia restaurativa contenida en la disposición adicional novena de la Ley Orgánica 1/2025, que reconoce este instrumento y lo configura sobre los principios de voluntariedad, gratuidad, oficialidad y confidencialidad.

La especial trascendencia de estas reformas y la necesidad de garantizar el principio de unidad de actuación en su aplicación determinaron la temprana intervención de la Fiscalía General del Estado mediante la elaboración de diversos instrumentos interpretativos dirigidos a ofrecer criterios comunes a todos los miembros de la carrera fiscal. En una primera fase, la entonces Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica dictó las Notas Internas núms. 1/2025 y 2/2025, ambas de 28 de marzo, relativas, respectivamente, a la *Entrada en vigor y derecho transitorio de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia* y a los *Criterios orientativos en relación con el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero: delito de usurpación, delito de alla-*

namiento de morada y conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

Posteriormente, y ya con valor vinculante como expresión de la doctrina de la Fiscalía General del Estado, se aprobaron la Circular 1/2025, de 26 de junio, *sobre los delitos de usurpación y allanamiento de morada y el instituto de la conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado*, y la Circular 2/2025, de 7 de noviembre, *sobre la audiencia preliminar en el procedimiento abreviado*. Mediante estos instrumentos se ha procurado dotar de seguridad jurídica a la actuación del Ministerio Fiscal y asegurar una aplicación uniforme de las principales novedades introducidas por la Ley Orgánica 1/2025 en todo el territorio nacional.

Por otra parte, las reformas introducidas por la Ley Orgánica 1/2025 en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal han comportado relevantes modificaciones de carácter orgánico y competencial. Entre ellas, destaca la creación de las nuevas secciones de violencia contra la infancia y la adolescencia, dando cumplimiento a lo previsto en la disposición final vigésima de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*. Del mismo modo, la ampliación de las competencias de las secciones de violencia sobre la mujer responde al mandato contenido en la disposición final vigésima de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, *de garantía integral de la libertad sexual*.

En este contexto, resultaba necesario proporcionar con carácter inmediato pautas claras sobre el reparto competencial entre las distintas unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado y, por extensión, entre las correspondientes secciones especializadas de las fiscalías territoriales. La urgencia de esta tarea, unida a la imposibilidad de posponer la fijación de criterios hasta la eventual revisión y actualización de las circulares e instrucciones reguladoras de las competencias de los Fiscales de Sala Coordinadores y de las secciones de violencia sobre la mujer, determinó la aprobación del Decreto del entonces Fiscal General del Estado de 8 de octubre de 2025, posteriormente complementado por el Decreto de la actual Fiscal General del Estado de 18 de febrero de 2026.

En el ámbito de la jurisdicción civil, la Ley Orgánica 1/2025 ha conferido un papel central a los denominados medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional (MASC), configurándolos como requisito de procedibilidad en los procesos declarativos regulados en el Libro II de la Ley de Enjuiciamiento Civil y en los

procesos especiales contemplados en su Libro IV, con las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 de su artículo 5.

La apuesta del legislador por estos mecanismos encuentra su justificación, según expone la propia Exposición de Motivos de la ley, en la necesidad de ofrecer una respuesta eficaz al elevado volumen de asuntos que acceden a los órganos judiciales y al consiguiente riesgo de incremento de la pendencia. Se persigue, de este modo, fomentar la capacidad de las partes para alcanzar soluciones consensuadas a sus controversias y favorecer una cultura de la negociación y del acuerdo que complemente la tutela jurisdiccional. No en vano, como expresamente recuerda la norma, aunque el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde en exclusiva a jueces y tribunales, la Justicia no se agota en la administración de la justicia contenciosa.

La reforma responde así a una concepción más amplia del sistema de justicia, en la que la solución dialogada de los conflictos adquiere un protagonismo creciente como instrumento idóneo para mejorar la eficiencia del servicio público, preservar las relaciones jurídicas y personales entre las partes y reservar la intervención jurisdiccional para aquellos supuestos en los que resulte verdaderamente necesaria.

Otras modificaciones de indudable relevancia son las que inciden en el ámbito del juicio verbal. Entre ellas destaca la posibilidad de que la sentencia sea dictada oralmente en el propio acto de la vista, sin perjuicio de su ulterior documentación en la forma legalmente prevista. Asimismo, se atribuye al juez o jueza la facultad de acordar la no celebración de vista cuando, a la vista de las alegaciones de las partes y de las pruebas propuestas, considere que aquella no resulta necesaria para la adecuada resolución del litigio, incluso en aquellos supuestos en los que hubiera sido expresamente solicitada por las partes.

Ante la novedad que representan algunos de estos mecanismos y los interrogantes que su aplicación práctica ha suscitado, ha resultado necesario desarrollar una labor de análisis, reflexión y unificación de criterios orientada a facilitar a las y los fiscales el adecuado desempeño de sus funciones. Con esta finalidad, y en el marco de los «viernes formativos de la FGE», se celebró el 28 de marzo de 2025 el webinar «La Ley Orgánica 1/2025 y la particular incidencia de los medios adecuados de solución de controversias (MASC) en los procesos civiles en los que interviene el Ministerio Fiscal», que constituyó un primer espacio de estudio y debate sobre los principales desafíos interpretativos derivados de los artículos 2 a 19 de la citada ley orgánica.

Esta labor de reflexión y formación tuvo continuidad con la celebración, en julio de 2025 y en la sede de la Fiscalía General del Estado, del I Encuentro de Fiscales Especialistas de Civil y Abogados de

Familia (AEAFA). Asimismo, las novedades introducidas por la Ley Orgánica 1/2025 fueron objeto de un detenido análisis en las II Jornadas conjuntas de fiscales especialistas de civil y de protección de personas con discapacidad y mayores, celebradas entre los días 30 de septiembre y 2 de octubre de 2025.

Otro de los acontecimientos legislativos más relevantes del año 2025 ha sido la presentación ante el Congreso de los Diputados, en el mes de octubre, del *Anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal*, actualmente en tramitación parlamentaria. Esta iniciativa responde a la voluntad de acometer una profunda renovación del modelo procesal penal español mediante la aprobación de un nuevo texto legal que lo adapte de forma integral a los principios constitucionales y a las exigencias de una Administración de Justicia propia del siglo XXI.

La necesidad de esta reforma encuentra su fundamento en la misma antigüedad de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal, promulgada en 1882, cuya adaptación a las sucesivas transformaciones sociales, jurídicas y tecnológicas se ha llevado a cabo mediante numerosas modificaciones parciales de su articulado. Frente a esta técnica legislativa, el Anteproyecto opta por una sustitución completa del texto actualmente vigente, con el propósito de configurar un sistema procesal más coherente, moderno y eficiente, capaz de ofrecer respuestas adecuadas a las nuevas formas de criminalidad y a las legítimas demandas de la sociedad.

Se proyecta así un nuevo modelo procesal orientado a reforzar las garantías constitucionales, agilizar la tramitación de los procedimientos, optimizar la utilización de los recursos públicos y fortalecer la calidad de la respuesta jurisdiccional, avanzando hacia una justicia penal más eficaz, accesible y adaptada a los retos de nuestro tiempo.

El cambio de mayor alcance que incorpora el *Anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal* es, sin duda, la atribución al Ministerio Fiscal de la dirección de la investigación penal, en línea con los modelos predominantes en el ámbito europeo y con las recomendaciones formuladas por diversas instituciones internacionales. Esta reforma supone una profunda transformación de nuestro sistema procesal y responde a la necesidad de reforzar el principio acusatorio, delimitar con mayor claridad las funciones de investigación y enjuiciamiento y adaptar el proceso penal a las exigencias de una justicia moderna, eficiente y plenamente respetuosa con las garantías constitucionales.

La evolución hacia este modelo ha constituido una aspiración largamente sostenida por el Ministerio Fiscal y reiteradamente defendida

tanto por sus órganos de dirección como por amplios sectores de la carrera fiscal. En las sucesivas memorias anuales se ha venido poniendo de relieve no solo la conveniencia de aprobar una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que sustituya definitivamente el texto vigente, sino también la necesidad de acometer una paralela reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Esta última se considera condición indispensable para dotar a la Institución de mayores niveles de autonomía, reforzar su independencia funcional y adecuar su estructura organizativa y sus medios de actuación al ejercicio de las nuevas competencias que se proyecta atribuirle.

La propuesta incorpora asimismo la figura del juez de garantías, concebido como garante de los derechos fundamentales durante la fase de investigación. Junto a ello, introduce diversos mecanismos dirigidos a prevenir dilaciones indebidas y a favorecer una tramitación más ágil y eficiente de los procedimientos, al tiempo que potencia las vías de terminación anticipada del proceso mediante el reforzamiento de la institución de la conformidad.

El Anteproyecto avanza igualmente en el fortalecimiento de las garantías procesales, no solo mediante una regulación más completa de los derechos de la persona investigada, sino también mediante la consolidación del papel central que corresponde a la víctima dentro del proceso penal. En esta misma línea de modernización, contempla la incorporación de nuevos instrumentos de investigación adaptados a las actuales formas de criminalidad, mediante el empleo de técnicas avanzadas de investigación criminal, entre las que se incluyen las pruebas biológicas, las evidencias digitales, la identificación biométrica y los sistemas automatizados.

La reforma proyectada aborda también la delimitación del ejercicio de la acusación particular e integra en el nuevo texto legal la regulación del procedimiento ante el Tribunal del Jurado, reforzando así la coherencia sistemática del modelo procesal. Asimismo, incorpora una modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal orientada a fortalecer su autonomía institucional y funcional, elementos imprescindibles para el adecuado ejercicio de las funciones investigadoras que la futura Ley pretende atribuirle.

Por esta razón, el **Capítulo V** de la presente Memoria se dedica monográficamente al análisis de la eventual atribución de la dirección de la investigación penal al Ministerio Fiscal, bajo la rúbrica «Nuevo modelo de investigación penal. Aportaciones desde las fiscalías y unidades para su implantación». Habitualmente, los temas objeto de tratamiento específico en este capítulo se seleccionan atendiendo a su carácter transversal, con el fin de ofrecer una visión integradora de la

actividad de la Institución desde sus distintos ámbitos de actuación. Tal circunstancia concurre de manera especialmente intensa en esta ocasión, pues la reforma proyectada afectaría a la totalidad de las fiscalías territoriales y desplegaría sus efectos sobre todas las materias y especialidades del orden penal.

En atención a ello, la elaboración de este capítulo se ha llevado a cabo a partir de las aportaciones realizadas por diversas Unidades Especializadas de la Fiscalía General del Estado y por las correspondientes secciones especializadas de las fiscalías territoriales. Con ello se ha pretendido ofrecer una reflexión plural y enriquecida por la experiencia práctica acumulada en los distintos ámbitos de intervención del Ministerio Fiscal, poniendo de relieve tanto las oportunidades como los retos que plantea la implantación de un modelo procesal basado en la atribución al Ministerio Fiscal de la dirección de la investigación penal.

Del análisis conjunto de las aportaciones recogidas en este Capítulo V de la Memoria se desprende una conclusión clara: el Ministerio Fiscal dispone de la cualificación técnica, la experiencia profesional y la capacidad organizativa necesarias para asumir la dirección de la investigación penal. No se trata de una aptitud meramente proyectada ni de una aspiración de futuro, sino de una realidad ya contrastada que se manifiesta cotidianamente tanto en el ámbito de la jurisdicción de menores como en numerosos sectores de la delincuencia especializada.

En efecto, a través de las diligencias de investigación y de su función de impulso y dirección jurídica de los procedimientos penales, el Ministerio Fiscal viene desarrollando desde hace años una actividad investigadora de notable relevancia y complejidad. La experiencia acumulada en estos ámbitos constituye un sólido punto de partida para afrontar las responsabilidades que comportaría la implantación del nuevo modelo procesal.

Precisamente con el propósito de ordenar y sistematizar la intensa actividad investigadora que ya venían desarrollando las fiscalías territoriales, así como de garantizar la necesaria unidad de actuación en esta materia, la Fiscalía General del Estado aprobó la Circular 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*. En dicho instrumento ya se apuntaba que esta actividad extraprocesal podía concebirse como la antesala de un futuro modelo procesal basado en la atribución al Ministerio Fiscal de la dirección de la investigación penal, bajo el control jurisdiccional que resulte procedente y con pleno respeto a las garantías constitucionales.

Las reflexiones contenidas en este capítulo permiten así identificar fortalezas, necesidades y desafíos de la Institución ante una reforma de indudable trascendencia, poniendo de manifiesto que el éxito de su eventual implantación exigirá no solo una adecuada configuración normativa, sino también una suficiente dotación de medios personales, materiales y tecnológicos que haga posible el ejercicio eficaz de las nuevas funciones que se proyecta atribuir al Ministerio Fiscal.

El **Capítulo II** de la Memoria se dedica a la actividad desarrollada por los órganos centrales del Ministerio Fiscal. Su contenido se inicia con una exposición individualizada de la labor desempeñada por las distintas Secciones de la **Fiscalía del Tribunal Supremo** –Civil, Penal, Contencioso-Administrativa, Social y Militar–, ofreciendo una visión de conjunto de su actividad durante el año memorial. Los sucesivos epígrafes no se limitan a la presentación de los datos estadísticos correspondientes a cada una de estas secciones, sino que incorporan también una selección sistematizada y comentada de las resoluciones más relevantes dictadas por el Alto Tribunal en las respectivas jurisdicciones. De este modo, junto a la dimensión cuantitativa de la actividad desarrollada, se proporciona una visión cualitativa de la evolución jurisprudencial registrada durante el ejercicio, poniendo de relieve aquellos pronunciamientos que, por su especial trascendencia doctrinal o práctica, están llamados a orientar la actuación futura del Ministerio Fiscal y de los restantes operadores jurídicos.

Por su parte, y continuando con el examen de los órganos centrales del Ministerio Fiscal, la **Fiscalía ante el Tribunal Constitucional** ofrece en su correspondiente apartado una detallada exposición de la actividad desarrollada durante el año memorial. Asimismo, reafirma su propósito de potenciar la difusión y el impacto de su labor dentro del conjunto de la Institución, con el objetivo de contribuir a una más efectiva tutela de los derechos fundamentales y a una mejor interiorización de los principios y valores constitucionales en el ejercicio de la función fiscal. En este sentido, se pone de relieve que la combinación de una formación especializada y el fortalecimiento de los mecanismos de comunicación, intercambio de información y deliberación interna constituye un instrumento decisivo para garantizar que el criterio técnico especializado pueda incorporarse en cada caso a la fase procesal más adecuada. Al mismo tiempo, se destaca que el conocimiento profundo de la jurisprudencia constitucional no puede quedar circunscrito a un reducido ámbito de especialización, puesto que el respeto a la Constitución y a la doctrina emanada del Tribunal Constitucional constituye un elemento esencial de la formación, la actuación

profesional y la identidad misma de todos los miembros de la carrera fiscal.

La **Fiscalía del Tribunal de Cuentas** continúa poniendo de relieve la importancia de la función de control que ejerce sobre la actividad económico-financiera del sector público, así como la amplitud y creciente complejidad de los asuntos que son objeto de su intervención. La Memoria destaca, en este sentido, que tanto las funciones fiscalizadoras como las jurisdiccionales se desarrollan en un contexto de constante evolución normativa, tecnológica y organizativa, que exige de los profesionales de este órgano un permanente esfuerzo de actualización y especialización. Se subraya, asimismo, que esta realidad demanda un perfeccionamiento continuo de las técnicas de fiscalización y supervisión de los recursos públicos, así como una creciente capacidad de adaptación a los estándares y exigencias que emanan de los organismos y foros internacionales en la materia.

También dentro del Capítulo II, y en el ámbito de los órganos centrales del Ministerio Fiscal, se incluye el apartado dedicado a la **Fiscalía de la Audiencia Nacional**. Como ha venido sucediendo en años precedentes, una parte esencial de su actividad continúa vinculada a la lucha contra el terrorismo, ámbito en el que esta Fiscalía atesora una dilatada experiencia y una trayectoria de indudable eficacia en la persecución de las distintas manifestaciones de este fenómeno delictivo. Sin embargo, la evolución de la amenaza terrorista ha transformado profundamente el escenario en el que desarrolla su actuación. Si durante décadas la principal preocupación se centró en el terrorismo de carácter nacional, en la actualidad el foco de atención se ha desplazado hacia el terrorismo yihadista de dimensión internacional y hacia los procesos de radicalización violenta que tienen lugar a través de internet y las redes sociales, con una especial incidencia entre los sectores más jóvenes de la población. Esta realidad obliga a mantener una constante capacidad de adaptación frente a un fenómeno criminal de naturaleza global, altamente dinámico e interconectado, cuyas formas de captación, adoctrinamiento y difusión han experimentado una profunda transformación al calor del desarrollo tecnológico. La respuesta eficaz a estos desafíos exige, por ello, elevados niveles de especialización, una formación permanente y una estrecha coordinación tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Junto a la actividad antiterrorista, la Fiscalía de la Audiencia Nacional desarrolló una intensa actuación en otros ámbitos de especial relevancia y complejidad, entre los que destacan la delincuencia socioeconómica y los grandes fraudes, así como los delitos relacionados con la falsificación de moneda, tarjetas de pago y estafas banca-

rias cometidas a través de medios digitales, la trata de seres humanos y las redes de inmigración clandestina. Del mismo modo, mantuvo una significativa actividad en el ámbito de la jurisdicción penal internacional, interviniendo en procedimientos de indudable trascendencia vinculados, entre otros asuntos, al genocidio de Ruanda, las desapariciones forzadas en Guinea Ecuatorial, el comercio ilícito de diamantes procedentes de Sierra Leona o las querellas promovidas en relación con interceptaciones de embarcaciones que desarrollaban misiones humanitarias en alta mar.

En la Memoria de la **Fiscalía Especial Antidroga** se destaca, un año más, que el narcotráfico continúa constituyendo una de las principales amenazas para la seguridad de los Estados, habida cuenta de la creciente complejidad, capacidad económica e internacionalización de las organizaciones criminales dedicadas a esta actividad. Los informes y estrategias nacionales e internacionales coinciden en señalar que estas redes aprovechan las grandes rutas comerciales, los avances tecnológicos y las debilidades estructurales de los distintos sistemas de control para expandir sus actividades ilícitas, generando fenómenos asociados de violencia, corrupción e infiltración en la economía legal.

Frente a esta realidad, la Memoria pone de relieve que la lucha eficaz contra el tráfico de drogas exige una respuesta integral que trascienda las actuaciones policiales y las incautaciones de sustancias estupefacientes. Resulta igualmente imprescindible el desarrollo de investigaciones judiciales complejas y prolongadas en el tiempo, sustentadas en el empleo de herramientas tecnológicas avanzadas y en el análisis de las estructuras económicas, financieras y patrimoniales de las organizaciones criminales. Desde esta perspectiva, se incide nuevamente en la conveniencia de profundizar en la especialización de los órganos judiciales que conocen de esta forma de delincuencia organizada, como instrumento idóneo para reforzar la eficacia de la respuesta institucional frente a un fenómeno criminal cada vez más sofisticado y transnacional.

Durante 2025 la Fiscalía Especial Antidroga ha continuado desarrollando una intensa actividad en materia de recuperación de activos, tanto en el ámbito interno de la propia especialidad como en el marco de su colaboración con los distintos organismos e instituciones implicados en esta materia. En el plano interno, se ha seguido impulsando la aplicación del *Protocolo de la Fiscalía Antidroga en materia de recuperación de activos* de 2022, consolidando así una estrategia orientada a potenciar la investigación patrimonial y el decomiso de los beneficios obtenidos por las organizaciones criminales.

En el ámbito externo, la Fiscalía Especial ha mantenido una participación activa y constante en los diferentes foros, comisiones y grupos de trabajo especializados en la prevención del blanqueo de capitales y la recuperación de activos de origen delictivo. Particularmente relevante ha sido su integración en el grupo de trabajo constituido para preparar la próxima evaluación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en materia de blanqueo de capitales y recuperación de activos. En dicho grupo participan, además de la propia Fiscalía Especial Antidroga, y con la coordinación de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, la Fiscalía de la Audiencia Nacional y la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado, así como la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA), el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), la Policía Nacional, la Guardia Civil, los cuerpos policiales autonómicos, el SEPBLAC y el Tesoro Público.

Esta actuación coordinada pone de manifiesto la creciente importancia de la investigación patrimonial como herramienta esencial en la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, desde la convicción de que la privación de los beneficios económicos obtenidos ilícitamente constituye uno de los instrumentos más eficaces para debilitar las estructuras criminales y limitar su capacidad de actuación.

La Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada destaca que, durante el ejercicio memorial de 2025, ha continuado contribuyendo de manera decisiva al fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía en la capacidad del sistema de Justicia para combatir eficazmente la corrupción pública, la criminalidad organizada y las manifestaciones más complejas de la delincuencia económica. No obstante, la Memoria vuelve a llamar la atención sobre la persistencia de determinadas dificultades estructurales ya señaladas en años anteriores, singularmente la excesiva duración de algunas investigaciones judiciales y los retrasos en la celebración de los juicios orales. Estas disfunciones se encuentran estrechamente vinculadas a la complejidad que caracteriza a las denominadas «macrocausas» y a la insuficiencia de los recursos disponibles, especialmente de carácter personal, para dar una respuesta adecuada a este tipo de procedimientos.

La Fiscalía pone igualmente en valor una de las principales fortalezas de su modelo de actuación: la estrecha colaboración con las Unidades de Apoyo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de la Intervención General de la Administración del Estado

(IGAE), así como con las unidades policiales adscritas de la Policía Nacional y de la Guardia Civil. La aportación de estos equipos multidisciplinarios resulta esencial para la investigación de delitos económicos de especial complejidad, al proporcionar conocimientos técnicos especializados y una asistencia altamente cualificada en ámbitos como el análisis financiero, tributario, contable y patrimonial, imprescindibles para el esclarecimiento de este tipo de conductas delictivas.

Durante el ejercicio memorial se han mantenido e intensificado las relaciones de cooperación con organismos internacionales, así como los contactos institucionales con autoridades judiciales y fiscales de otros países, materializados en las frecuentes visitas cursadas a esta Fiscalía Especial por personalidades y delegaciones extranjeras. Esta actividad refleja el creciente interés que suscita en el ámbito internacional el modelo de funcionamiento de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada española, considerado una referencia en la persecución de las formas más complejas de corrupción y delincuencia económica.

La Memoria destaca, en este sentido, el reconocimiento recibido por parte de relevantes organismos internacionales comprometidos con la prevención y lucha contra la corrupción, entre ellos la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y Transparencia Internacional. Asimismo, pone de relieve que la experiencia española ha servido de inspiración para la creación y desarrollo de fiscalías especializadas en otros países, algunas de ellas impulsadas mediante proyectos de hermanamiento institucional (*twinning projects*) financiados por la Comisión Europea.

El **Capítulo III** de la Memoria recoge una síntesis de la actividad desarrollada por las unidades especializadas y las delegaciones de la Fiscalía General del Estado. En sus distintos apartados se ofrece no solo una visión cuantitativa de la actuación desplegada durante el ejercicio, a través de los correspondientes datos estadísticos, sino también un análisis de los asuntos de mayor interés o relevancia abordados en cada ámbito de especialización y de los desafíos que plantea la constante evolución de las distintas manifestaciones de la criminalidad.

La especialización constituye una de las principales fortalezas del Ministerio Fiscal y representa una apuesta estratégica sostenida en el tiempo. Muy especialmente desde la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal operada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, este modelo ha experimentado un notable impulso que ha contribuido decisivamente a elevar los niveles de cualificación técnica de la carre-

ra fiscal y a consolidar a la Fiscalía española como un referente en numerosos ámbitos de actuación frente a las formas de delincuencia más complejas y especializadas.

Esta parte de la Memoria se nutre, asimismo, de la información y experiencia aportadas por las fiscalías territoriales a las distintas áreas especializadas, lo que permite ofrecer una visión integral de la actividad desarrollada en todo el territorio nacional. Junto a ello, incorpora un resumen de la actividad institucional desplegada tanto en el ámbito nacional como en el internacional, así como de las iniciativas formativas promovidas y coordinadas desde las unidades especializadas y delegaciones. Ambos aspectos resultan esenciales para difundir y poner en valor el trabajo realizado, fortalecer la coordinación interna y favorecer la consolidación y el desarrollo futuro de las distintas especialidades que integran el Ministerio Fiscal.

Seguidamente, se ofrece una aproximación sucinta al contenido de este capítulo, diferenciando las distintas áreas de especialización y comenzando por la **Unidad Especializada de Violencia sobre la Mujer**. La Memoria pone de manifiesto que el fenómeno de los feminicidios continúa constituyendo un motivo de profunda preocupación y permanente análisis. Durante 2025 se registraron 50 mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas masculinas, cifra idéntica a la del ejercicio anterior, si bien inferior a las 60 víctimas contabilizadas en 2023. Esta evolución permite apreciar una cierta tendencia descendente que, en modo alguno, atenúa la gravedad de estos hechos ni la firme condena que suscitan.

Especial atención merece el dato de que únicamente 11 de las 50 víctimas habían formulado denuncias previas, lo que representa un 22 % del total y evidencia la necesidad de continuar avanzando en la detección temprana de las situaciones de violencia, así como en la sensibilización social y en el fortalecimiento de los mecanismos de protección de las víctimas. La Memoria analiza igualmente la figura de los denominados agresores persistentes, constatando que 14 de los 50 presuntos feminicidas registrados contaban con antecedentes de violencia de género respecto de parejas o exparejas anteriores, porcentaje que alcanza el 28 % y que refleja un incremento significativo respecto de ejercicios precedentes.

Del mismo modo, continúa siendo especialmente preocupante el impacto de estos crímenes sobre el entorno familiar de las víctimas. Durante 2025, un total de 40 niños, niñas y adolescentes quedaron huérfanos como consecuencia de la violencia de género, circunstancia que pone nuevamente de relieve la necesidad de reforzar los sistemas de protección integral y asistencia a las víctimas indirectas de esta

forma de violencia. La Unidad dedica asimismo una atención específica al análisis de los feminicidios ampliados, registrándose durante el ejercicio seis casos consumados, con un total de seis víctimas, tres de ellas mayores de edad y tres menores.

La Memoria trasciende, en todo caso, la mera exposición estadística para ofrecer un análisis contextual y evolutivo de la violencia de género como fenómeno estructural. Desde esta perspectiva, profundiza en la identificación de factores de riesgo, tendencias y necesidades de intervención, así como en la búsqueda de herramientas que contribuyan de manera efectiva a su prevención y erradicación. Este enfoque integral se proyecta tanto sobre el ámbito penal como sobre la jurisdicción civil, particularmente en aquellos procedimientos atribuidos a las secciones de violencia sobre la mujer de los tribunales de instancia.

Asimismo, se examina el funcionamiento de los distintos instrumentos de protección de las víctimas, entre ellos las valoraciones policiales y forenses del riesgo, las órdenes de protección y los dispositivos telemáticos de control. Aunque se constata un avance significativo en su implantación y utilización, la Memoria identifica también determinadas carencias y desigualdades territoriales que aconsejan proseguir los esfuerzos dirigidos a garantizar una respuesta homogénea y eficaz en todo el territorio nacional.

Finalmente, merece destacarse el detallado análisis que se realiza de la actividad desarrollada por el Ministerio Fiscal en esta materia, de los mecanismos de coordinación establecidos con otras instituciones y del impacto inicial de las recientes reformas normativas. Del conjunto de las reflexiones y datos expuestos se desprende una conclusión inequívoca: la necesidad de seguir fortaleciendo la cooperación interinstitucional, la especialización de los profesionales, la formación continua y la dotación adecuada de medios humanos y materiales como elementos esenciales para avanzar en la prevención, detección y erradicación de la violencia de género.

Por su parte, la **Unidad Especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo** pone de manifiesto, a partir de los datos elaborados por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, que, pese a las oscilaciones anuales y a la ligera mejora experimentada por algunos indicadores durante 2025, la siniestralidad laboral en España continúa manteniéndose en niveles preocupantes y revela una situación de relativo estancamiento. La construcción sigue siendo el sector de actividad con mayor índice de riesgo, las causas de los accidentes mortales presentan una notable reiteración y los procedimientos judiciales asociados a esta materia continúan aquejados de importantes demoras.

Ante esta realidad, la Unidad insiste en la necesidad de reforzar las políticas de prevención, especialmente en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas y frente a los nuevos riesgos emergentes vinculados a la evolución de las formas de trabajo. Al mismo tiempo, advierte de que no deben descuidarse los riesgos tradicionales –caídas en altura, atrapamientos y golpes– que continúan situándose entre las principales causas de los accidentes mortales. Asimismo, se subraya la conveniencia de avanzar en la actualización del marco normativo y de reforzar la especialización y coordinación de las distintas instituciones implicadas, como instrumentos esenciales para mejorar la protección efectiva de la seguridad y salud de las personas trabajadoras.

Las cifras correspondientes al año 2025 evidencian que la magnitud del problema sigue siendo considerable. Aunque el número de fallecidos descendió un 8,7 % respecto del ejercicio anterior, se registraron todavía 534 accidentes mortales, 3.048 personas lesionadas graves y 499.869 lesionadas leves, datos que ponen de relieve la necesidad de perseverar en los esfuerzos preventivos y de control.

En este contexto, la actuación desarrollada por los y las fiscales especialistas ha sido particularmente intensa y merece una especial consideración, tanto por el compromiso mostrado con esta materia como por la relevancia de su intervención en un ámbito que carece de órganos jurisdiccionales especializados. La Memoria destaca igualmente la continuidad de la estrecha colaboración mantenida con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tanto por la Unidad Especializada como por la red de fiscales delegados y delegadas. En este marco de cooperación institucional reviste especial importancia la aprobación de la Instrucción 1/2025, *sobre profundización en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la Seguridad y Salud Laboral*, que actualiza la Instrucción 1/2007, de 28 de febrero, y profundiza en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Fiscalía General del Estado para la detección, investigación y persecución de los ilícitos penales contra la seguridad y salud en el trabajo.

La Memoria de la **Unidad Especializada de Medio Ambiente y Urbanismo** ofrece una valoración de la actividad de coordinación desarrollada durante el ejercicio, así como de la evolución cuantitativa del trabajo desempeñado por los y las fiscales especialistas en esta materia.

Desde una perspectiva cuantitativa, la Memoria señala que durante 2025 se incoaron un total de 683 expedientes y diligencias en la Unidad Especializada, de los cuales 501 adoptaron la forma de expedien-

tes gubernativos y 182 la de diligencias preprocesales. Estas cifras reflejan la intensa actividad desarrollada en un ámbito caracterizado por la creciente complejidad técnica de los asuntos y por la necesidad de una respuesta especializada frente a conductas con una incidencia cada vez más relevante sobre el medio ambiente y la ordenación del territorio.

La Memoria aborda asimismo diversas materias que constituyen focos prioritarios de atención y preocupación para la especialidad. Entre ellas destacan las detracciones ilegales de recursos hídricos en el entorno de Doñana, las emisiones a la atmósfera de gases fluorados de efecto invernadero y los incendios forestales, fenómeno respecto del cual la Unidad mantiene una actuación especialmente proactiva a través de iniciativas específicas de prevención y seguimiento que son objeto de detallado análisis en el correspondiente apartado.

Finalmente, se ofrece una exposición de la actividad institucional desarrollada en el plano internacional, poniendo de relieve que la dimensión transnacional de muchos de los problemas ambientales exige respuestas coordinadas más allá de las fronteras nacionales. La protección eficaz del medio ambiente demanda, en consecuencia, una cooperación internacional cada vez más intensa, acompañada de instrumentos normativos adecuados y de mecanismos de colaboración que permitan afrontar con eficacia desafíos que, por su propia naturaleza, trascienden el ámbito territorial de un único Estado.

Por su parte, la **Unidad Especializada de Trata de Personas y Extranjería** recuerda en su Memoria que coordina una especialidad particularmente compleja y heterogénea, cuyas singularidades derivan tanto de la gravedad de los delitos vinculados a la trata de seres humanos y de la dificultad inherente a su investigación, como de la especial relevancia que el fenómeno migratorio tiene en nuestro país. A tal fin, la Unidad desarrolla una labor permanente de seguimiento de las investigaciones policiales y judiciales de su competencia, prestando una atención prioritaria a la protección integral de las víctimas de trata y a la defensa de los derechos de las personas migrantes. Esta actividad se complementa con una intensa participación en foros nacionales e internacionales, grupos de trabajo y otras iniciativas de cooperación y coordinación institucional orientadas a la consecución de estos objetivos.

En relación con el fenómeno migratorio, la Memoria señala que, según los datos del Ministerio del Interior, durante 2025 se produjo un descenso del 27,8 % en el número de llegadas irregulares, registrándose un total de 17.990 personas frente a las 24.902 contabilizadas en el ejercicio anterior. Esta reducción se atribuye fundamentalmente al

notable descenso de las llegadas a través de la ruta canaria, que experimentó una disminución del 41,2 %. No obstante, la Memoria advierte igualmente de un incremento significativo de las llegadas por vía marítima a la Península y a Illes Balears, circunstancia que pone de manifiesto la permanente fluctuación de las rutas migratorias y la capacidad de adaptación de las organizaciones dedicadas al tráfico ilícito de personas.

Estas dinámicas continúan exigiendo una intensa actividad por parte de los fiscales especialistas y de la propia Unidad, no solo en la persecución de las organizaciones criminales implicadas en el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos, sino también en la tutela de los derechos fundamentales de las personas afectadas por estos fenómenos. La Memoria pone de relieve, en este sentido, la necesidad de mantener mecanismos eficaces de coordinación institucional y cooperación internacional que permitan ofrecer una respuesta integral a una realidad de carácter marcadamente transnacional y de gran complejidad jurídica y humanitaria.

Por último, la Memoria aborda otras cuestiones de singular relevancia dentro del ámbito competencial de la especialidad. Entre ellas destacan las dificultades prácticas que plantea la aplicación de la expulsión sustitutiva en el proceso penal, las necesidades de coordinación con las autoridades administrativas competentes y los distintos supuestos en los que dicha medida no puede llegar a materializarse, pese a haber sido acordada.

Asimismo, se analiza la evolución de las medidas de internamiento adoptadas durante el ejercicio y se ofrece un detallado estudio estadístico de los delitos de trata de seres humanos. A este respecto, la Memoria no se limita a exponer los datos relativos a las causas incoadas, sino que incorpora también información sobre las acusaciones formuladas y las resoluciones judiciales dictadas, proporcionando así una visión integral de la respuesta ofrecida por el sistema de justicia frente a una de las manifestaciones más graves de vulneración de los derechos humanos.

En la Memoria de la **Unidad Especializada de Seguridad Vial** se destaca la intensa labor de coordinación, supervisión y seguimiento desarrollada por la Unidad, especialmente a través del examen de los escritos de calificación y de las resoluciones recaídas en los procedimientos de mayor relevancia por delitos de homicidio y lesiones imprudentes previstos en los artículos 142 y 152 del Código Penal, así como en los subtipos hiperagravados regulados en los artículos 142 bis y 152 bis.

La Memoria pone asimismo de relieve la actividad desplegada en materia de promoción, impulso y seguimiento de protocolos y otros instrumentos dirigidos a reforzar la protección y atención de las víctimas de los siniestros viales. Igualmente, destaca la labor de coordinación y colaboración mantenida con las distintas administraciones públicas, organismos y entidades vinculados a la seguridad vial, así como con otras unidades especializadas y órganos del Ministerio Fiscal. A ello se suma una destacada participación en grupos de trabajo, foros y reuniones de ámbito nacional e internacional, junto con una intensa actividad formativa dirigida a los miembros de la carrera fiscal en el marco de las funciones que tiene encomendadas.

El texto incorpora también un análisis de las principales novedades normativas que han incidido en el ámbito de la especialidad y de las consecuencias prácticas derivadas de su aplicación. Entre ellas merece una mención singular la Ley 5/2025, de 24 de julio, *de modificación de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor*, cuyas previsiones han introducido relevantes cambios en los criterios aplicables para la determinación y cuantificación de las indemnizaciones correspondientes a las víctimas de los siniestros viales. Esta reforma constituye un elemento de especial interés para los fiscales especialistas, habida cuenta de su incidencia directa en la protección de los derechos de las víctimas y en la adecuada reparación de los daños ocasionados por este tipo de hechos.

La Memoria de la **Unidad Especializada de Menores** ofrece una visión integral de la actividad desarrollada tanto por la propia Unidad en el ejercicio de sus funciones de coordinación y supervisión como por las secciones de menores de las fiscalías territoriales en los ámbitos de reforma y protección. A través de ella se proporciona una aproximación global a las principales realidades detectadas en el quehacer diario de los fiscales especialistas y a los desafíos que plantea la evolución de la delincuencia juvenil y de los sistemas de protección de la infancia y la adolescencia.

En lo que respecta a la actividad de la Unidad, la Memoria da cuenta de forma detallada de los expedientes de seguimiento relativos a asuntos de especial gravedad, de la tramitación de consultas, comunicaciones y expedientes, de la elaboración de los repertorios semestrales de jurisprudencia, de la organización de las jornadas de especialistas y de la participación en distintos grupos de trabajo y foros de ámbito nacional e internacional. Todo ello pone de relieve la intensa labor de coordinación, apoyo técnico y unificación de criterios que desarrolla en beneficio del conjunto de la red especializada de fiscales de menores.

La Memoria destaca, en particular, el incremento de conductas protagonizadas por menores que evidencian un mayor nivel de violencia y una creciente complejidad en su abordaje. Al igual que ya se advirtió en ejercicios anteriores, se constata un aumento de las infracciones relacionadas con la violencia intrafamiliar, los delitos de lesiones, las conductas contra la libertad sexual y los ilícitos vinculados al uso inadecuado de las tecnologías de la información y la comunicación. Esta realidad pone de manifiesto la necesidad de continuar reforzando las medidas de prevención, educación y protección, así como de adaptar de forma permanente los instrumentos de intervención a las nuevas formas de conflictividad que afectan a la población menor de edad.

Desde la **Unidad de Cooperación Internacional** se reflexiona, en el contexto de las reformas actualmente impulsadas en el ámbito de la justicia penal europea, sobre la necesidad de que estas continúen sustentándose en los principios que tradicionalmente han presidido su desarrollo –confianza mutua, independencia judicial, subsidiariedad y eficacia–, adaptándolos al mismo tiempo a los nuevos desafíos que plantea una criminalidad cada vez más compleja, transnacional y tecnológicamente avanzada. En este proceso de transformación, la Memoria pone de relieve la valiosa aportación que puede realizar la Fiscalía española, cuya experiencia en materia de cooperación penal internacional constituye un referente de indudable relevancia. Desde esta perspectiva, la cooperación internacional se configura como un eje estratégico de actuación y se subraya la conveniencia de reforzar el papel de Eurojust para potenciar aún más su capacidad operativa.

La intensa actividad desarrollada durante 2025 encuentra reflejo en la participación de la Fiscalía española en diversos proyectos internacionales de cooperación, entre ellos *EuroMed Justice*, orientado al fortalecimiento de la cooperación judicial euro-mediterránea; *JITForce*, destinado a mejorar las capacidades digitales vinculadas a los equipos conjuntos de investigación; y el proyecto *RECOVER*, centrado en la recuperación y el decomiso de activos de origen ilícito. Asimismo, se mantuvo una destacada presencia en numerosas redes y foros internacionales especializados, como la Red Judicial Europea contra la Delincuencia Organizada (EJOEN), la Red Judicial Europea (RJE), la Red Europea de Expertos en Equipos Conjuntos de Investigación, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), la Red CARIN de recuperación de activos, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) y la plataforma EMPACT para la lucha contra la delincuencia grave y organizada.

Entre los hitos más relevantes del ejercicio destaca la celebración en Madrid, los días 29 y 30 de mayo de 2025, de la XXXII Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP). La Fiscalía General del Estado actuó como organizadora del encuentro en el marco de las funciones que desempeña como Secretaría General de la Asociación. La reunión fue valorada muy positivamente por las fiscalías participantes y permitió la aprobación de diversos instrumentos técnicos destinados a fortalecer la cooperación penal internacional en el ámbito iberoamericano.

La **Unidad Especializada de Criminalidad Informática** pone de relieve en su Memoria que la utilización de las redes y sistemas informáticos con fines ilícitos ha continuado incrementándose durante el ejercicio 2025, confirmando la tendencia ascendente que la ciberdelincuencia viene mostrando en los últimos años. Según los datos del Balance de Criminalidad del Ministerio del Interior correspondientes al cuarto trimestre de 2025, esta forma de delincuencia representa ya el 19,85 % del total de las infracciones penales registradas en nuestro país. La progresiva digitalización de la sociedad, la expansión del comercio electrónico, el uso generalizado de internet y el creciente desarrollo de la inteligencia artificial constituyen algunos de los factores que explican esta evolución.

La Memoria advierte de la creciente preocupación que suscitan determinadas conductas ilícitas desarrolladas en entornos digitales que afectan a bienes jurídicos especialmente sensibles, singularmente aquellas que atentan contra la libertad sexual. Esta preocupación resulta particularmente intensa cuando las víctimas son menores de edad, dada la facilidad con la que los agresores pueden acceder a ellas a través de espacios de conectividad permanente y del consumo de contenidos en línea sin la adecuada supervisión.

La Unidad dedica asimismo una especial atención al impacto que la inteligencia artificial está comenzando a tener en el ámbito de la seguridad digital y de la criminalidad informática. Se destaca que estas tecnologías facilitan la ejecución de fraudes cada vez más sofisticados, permiten el diseño de campañas de *phishing* altamente personalizadas, favorecen la creación de *deepfakes* destinados a la suplantación de identidad, posibilitan la generación de identidades sintéticas y documentos falsificados e incrementan la capacidad ofensiva de los ataques informáticos.

Particular preocupación suscita, además, la utilización de sistemas de inteligencia artificial para la generación de material ilícito de apariencia realista, especialmente cuando afecta a menores de edad o se emplea con fines de explotación, extorsión o captación. En este con-

texto, la Memoria concluye que la inteligencia artificial actúa como un verdadero multiplicador del riesgo cibernético y plantea desafíos de extraordinaria relevancia para la protección de la ciudadanía, las empresas y las instituciones públicas, exigiendo una permanente adaptación de los mecanismos de prevención, investigación y persecución penal.

Por su parte, la **Unidad Especializada de Protección de Personas con Discapacidad y Mayores** inicia su Memoria destacando la intensa actividad desarrollada en el ámbito de la cooperación internacional. En este contexto, se identifica como uno de los hitos más relevantes del ejercicio la definición, durante 2025, de la estructura y de las atribuciones de la Red Civil Internacional de Fiscales, paso decisivo para su efectiva puesta en funcionamiento. A ello se sumó el inicio del procedimiento de designación de sus integrantes en las distintas fiscalías territoriales y la puesta en marcha de diversas actividades formativas y de especialización dirigidas a los miembros de la Carrera Fiscal, con el objetivo de facilitar su adecuada implantación y consolidación.

En el mismo ámbito supranacional, la Unidad destaca la creación de redes informales y grupos de trabajo integrados por fiscales especialistas de distintos países latinoamericanos, tanto en el marco del proyecto *Intercoonecta* como en el seno de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP). Paralelamente, en el ámbito europeo, ha continuado realizando un seguimiento exhaustivo de las iniciativas promovidas por la Comisión Europea para impulsar la adhesión de todos los Estados miembros al Convenio de La Haya de 2000 y para avanzar en la elaboración de un instrumento normativo propio de la Unión Europea en esta materia. En este proceso, la Unidad ha formulado diversas observaciones y propuestas dirigidas a garantizar que la futura regulación resulte plenamente coherente con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La Memoria pone igualmente de relieve las actuaciones desarrolladas para favorecer la accesibilidad de la justicia. Entre ellas destaca la participación de la Unidad en el grupo técnico de trabajo constituido en el seno de la Oficina Nacional de Delitos de Odio y Discriminación (ONDOD), encargado de actualizar la *Guía de intervención policial con personas con discapacidad*, elaborada en su día por el Ministerio del Interior y la Fundación A LA PAR. Estos trabajos culminaron con la presentación oficial de dos nuevos documentos el 3 de diciembre de 2025, coincidiendo con la conmemoración del Día Internacional de las Personas con Discapacidad.

Asimismo, la Unidad ha participado en un grupo de trabajo constituido en el marco del Foro Justicia y Discapacidad con el fin de analizar, a la luz de las recientes reformas del artículo 49 de la Constitución y del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, las medidas necesarias para reforzar la protección de los derechos de las personas con discapacidad durante la tramitación de los procesos penales.

Los datos correspondientes al ejercicio 2025 ponen de manifiesto un notable incremento de la actividad desarrollada por la **Unidad de Delitos de Odio y Discriminación**. Así, se registra un crecimiento generalizado en todos los principales indicadores de actuación, tanto en el número de investigaciones incoadas por el Ministerio Fiscal, que aumentaron un 15,3 % respecto de 2024, como en los escritos de denuncia y querrela formulados, con un incremento del 19 %, en los escritos de acusación, que crecieron un 8,2 %, y en el total de resoluciones judiciales de las que tuvo conocimiento la Unidad especializada, que se incrementaron en un 28 %. Del mismo modo, la actividad de supervisión de los procedimientos tramitados por las fiscalías territoriales experimentó un significativo aumento, superior al 41 % respecto del ejercicio precedente, reflejo de la progresiva consolidación de la especialidad y de la intensificación de su labor de coordinación.

La Memoria destaca asimismo que los delitos que motivaron un mayor número de diligencias de investigación y escritos de acusación continuaron siendo los previstos en el artículo 510.2 a) del Código Penal, relativos a la lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios, seguidos de los contemplados en el artículo 510.1 del mismo texto legal, referidos al fomento, promoción o incitación al odio, la hostilidad, la discriminación o la violencia.

En el ámbito de las relaciones institucionales, la Unidad ha continuado reforzando la cooperación con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), así como con la Oficina Nacional de Delitos de Odio y Discriminación (ONDOD), dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad. En este contexto, la Memoria valora muy positivamente el nombramiento, durante 2025, de la presidencia de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación (AINODI), por considerar que constituye un paso especialmente relevante en el fortalecimiento de las políticas públicas dirigidas a prevenir y combatir toda forma de discriminación.

También en el plano internacional la actividad desplegada ha sido particularmente intensa. Merece destacarse, en especial, la participación decisiva de la Fiscalía española en la creación de la nueva red europea de fiscales especializados en delitos de odio y discurso de

odio punible, impulsada por la Comisión Europea, iniciativa que contribuirá a reforzar la cooperación, el intercambio de buenas prácticas y la construcción de estrategias comunes frente a estas manifestaciones delictivas en el ámbito de la Unión Europea.

Finalmente, la Unidad pone de relieve cómo la progresiva consolidación de la especialidad ha encontrado reflejo en una cada vez más abundante jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en materia de delitos de odio y discriminación. Particular relevancia adquieren los pronunciamientos relativos a los insultos discriminatorios con dimensión de humillación pública, cuya fundamentación jurídica ha venido a respaldar los criterios interpretativos sostenidos por la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado y plasmados en las conclusiones de las Jornadas de Fiscales Especialistas celebradas en 2024, en el sentido de considerar estas conductas subsumibles en el delito de lesión a la dignidad previsto en el artículo 510.2 a) del Código Penal.

La Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática pone de relieve en su Memoria la plena consolidación de la especialidad durante el ejercicio 2025, así como la positiva valoración que su creación ha merecido por parte del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sus Observaciones Finales al séptimo informe periódico de España, publicadas en julio de ese mismo año.

Entre los hitos más relevantes del período destaca la aprobación de la Instrucción de la Fiscalía General del Estado núm. 1/2025, de 26 de mayo, *sobre el/la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática y sobre las correspondientes secciones especializadas de las fiscalías territoriales*. Elaborada a propuesta de la propia Unidad al amparo de lo dispuesto en el artículo 20.2 ter e) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, esta Instrucción establece los criterios de actuación que deben guiar la intervención del Ministerio Fiscal en esta materia, determina las pautas organizativas de las secciones especializadas y delimita las funciones que corresponden tanto al Fiscal o a la Fiscal de Sala Coordinador/a como a los fiscales delegados territoriales.

La actividad de la especialidad experimentó, además, un crecimiento particularmente significativo durante el ejercicio. Así, en 2025 se incoaron 377 expedientes, lo que representa un incremento del 91,37 % respecto del año anterior y pone de manifiesto la progresiva consolidación de este ámbito especializado dentro de la Institución.

La Memoria destaca asimismo la intensa actividad desarrollada por las secciones especializadas de las fiscalías territoriales, tanto en el ámbito penal como en el civil. En el primero de ellos sobresale la

intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos relacionados con la búsqueda de personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la Dictadura. En el ámbito civil, por su parte, adquieren una relevancia creciente los expedientes de jurisdicción voluntaria dirigidos a la declaración judicial de hechos pasados, instrumento que se ha consolidado durante 2025 como una herramienta de especial valor para hacer efectivos los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

En su conjunto, la actividad desarrollada durante el ejercicio pone de manifiesto la progresiva madurez de una especialidad llamada a desempeñar un papel esencial en la protección de los derechos humanos, en la preservación de la memoria democrática y en la garantía de una respuesta institucional coordinada y respetuosa con los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición.

En la Memoria presentada por la **Unidad Especializada de Delitos Económicos**, creada durante el ejercicio memorial de 2024, se pone de relieve que su ámbito de actuación se proyecta sobre una materia de singular relevancia y elevada complejidad técnica. Buena parte de los delitos que integran esta especialidad se configuran como tipos penales en blanco y descansan sobre conductas de naturaleza económica, financiera o mercantil cuya adecuada interpretación exige conocimientos especializados y un permanente esfuerzo de actualización. A ello se añade que estas investigaciones suelen traducirse en procedimientos de gran complejidad, volumen documental y prolongada duración, que requieren una atención particularmente intensa y un seguimiento continuado.

En este contexto, la actividad de la Unidad se ha centrado en el seguimiento de expedientes de especial relevancia, el apoyo técnico a las y los fiscales que desempeñan sus funciones en las fiscalías territoriales y la promoción de la unidad de actuación mediante la elaboración de notas doctrinales y la confección de repertorios y cuadernos jurisprudenciales destinados a facilitar la aplicación homogénea de la normativa y de la jurisprudencia en esta materia.

La Memoria destaca igualmente la intensa actividad de colaboración institucional desarrollada tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En particular, se subraya la participación de la Unidad en el Observatorio del Delito Fiscal y en diversos grupos de trabajo especializados, foros en los que realiza aportaciones de indudable valor técnico y de los que, a su vez, obtiene información y conocimientos que posteriormente son trasladados a la red de fiscales especialistas mediante informes, estudios y documentos de apoyo.

Aunque se trata de una especialidad de reciente creación, la actividad desarrollada durante su primer año completo de funcionamiento pone ya de manifiesto su utilidad para reforzar la coordinación, especialización y eficacia de la respuesta del Ministerio Fiscal frente a las manifestaciones más complejas de la delincuencia económica, contribuyendo a una mejor protección de los intereses públicos y al fortalecimiento de la seguridad jurídica en un ámbito de creciente trascendencia social y económica.

Durante el presente ejercicio memorial ha comenzado su andadura la nueva **Unidad Especializada en Delitos contra la Administración Pública** de la Fiscalía General del Estado, creada en el segundo semestre de 2024. La efectiva puesta en funcionamiento de esta especialidad se materializó con la toma de posesión, en junio de 2025, del Fiscal de Sala Coordinador, así como con el nombramiento, en ese mismo mes, del primero de los fiscales adscritos a la Unidad. Posteriormente, y a lo largo del último trimestre del año, se impulsó la implantación de la red territorial de especialistas mediante la creación de las correspondientes secciones especializadas en las fiscalías provinciales y la designación de sus fiscales delegados, que ascendían a veintidós al cierre del ejercicio.

En esta fase inicial de implantación, la Unidad ha centrado sus esfuerzos en el diseño de su estructura organizativa y en la definición de sus líneas de actuación prioritarias. A tal efecto, se ha elaborado un borrador de instrucción reguladora y se han establecido canales estables de comunicación y colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad, los organismos de control y las distintas administraciones públicas con competencias relacionadas con la materia, favoreciendo así el intercambio de información y la coordinación institucional.

La Memoria destaca que estos primeros pasos sientan las bases para el desarrollo de una especialidad llamada a desempeñar un papel particularmente relevante en la persecución de las conductas delictivas que afectan al correcto funcionamiento de las administraciones públicas y a la protección de los intereses generales. Se prevé, en este sentido, que la actividad de supervisión y coordinación de la Unidad adquiera su plena dimensión a lo largo de 2026, una vez culminado el proceso de consolidación de la red territorial de fiscales especialistas.

Por su parte, la Memoria de la **Delegación de Protección y Tutela de las Víctimas** se inicia dando cuenta del relevo producido en la titularidad de la Delegación, tras la toma de posesión, el 11 de diciembre de 2025, de la anterior Fiscal Delegada como Fiscal General del Estado.

El texto realiza un recorrido por los avances normativos que, de forma progresiva, han venido consolidando el reconocimiento de la víctima como sujeto central del proceso penal y profundiza en las consecuencias que las más recientes reformas legislativas tienen para la protección efectiva de sus derechos. En particular, se analiza la incidencia de las novedades introducidas por la Ley Orgánica 1/2025, entre las que destacan las modificaciones relativas al instituto de la conformidad y la incorporación de la audiencia preliminar al procedimiento penal, así como las medidas de protección reforzada previstas para las personas menores de edad, las personas con discapacidad y las personas mayores.

Estas reformas responden a la finalidad de prevenir y reducir los efectos de la victimización secundaria, objetivo al que contribuyen instrumentos tales como la tramitación preferente de determinados procedimientos penales, la creación de secciones especializadas o las mejoras operativas introducidas en materia de prueba preconstituida. La Memoria examina igualmente el proceso de implantación progresiva de los centros *Barnahus* o «casas amigables» para niños, niñas y adolescentes, concebidos como espacios especializados para la atención integral de las víctimas menores de edad.

Asimismo, se ofrece una amplia panorámica de la actividad desarrollada por los fiscales especialistas en las fiscalías territoriales, destacando numerosas buenas prácticas orientadas a garantizar el efectivo ejercicio de los derechos reconocidos a las víctimas por nuestro ordenamiento jurídico. Del conjunto de las actuaciones descritas emerge el firme compromiso del Ministerio Fiscal con la protección, asistencia y acompañamiento de las víctimas a lo largo de todo el proceso penal, haciendo efectivo el papel de garante de sus derechos que le atribuye la ley.

La **Delegación de Vigilancia Penitenciaria** inicia su Memoria con una referencia a algunos de los criterios de actuación más relevantes adoptados en las últimas Jornadas de Fiscales Especialistas, celebradas en Segovia en mayo de 2025. Asimismo, incorpora un análisis de las resoluciones de mayor interés doctrinal dictadas durante el ejercicio por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en materias relacionadas con la ejecución penal y la vigilancia penitenciaria, ofreciendo una visión actualizada de las principales tendencias jurisprudenciales en este ámbito.

En el plano institucional, merece destacarse la participación del Fiscal de Sala Delegado en los trabajos de revisión y actualización de la Instrucción 9/2007 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias sobre la aplicación del artículo 100.2 del Reglamento Peni-

tenciario, contribuyendo así a la adaptación de esta herramienta a las necesidades y realidades actuales de la ejecución de las penas privativas de libertad.

La Memoria analiza igualmente la evolución de la población penitenciaria a partir de los datos facilitados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, constatando que el número de personas privadas de libertad continuó aumentando por cuarto año consecutivo hasta alcanzar los 62.398 internos a 31 de diciembre de 2025. El estudio incorpora un detallado desglose de esta población atendiendo a variables como la distribución territorial, la edad, el sexo, la nacionalidad, la condición de preventivo o penado y la tipología delictiva, permitiendo obtener una visión precisa de la realidad penitenciaria española.

Finalmente, se examinan diversas cuestiones de interés puestas de manifiesto por las secciones de vigilancia penitenciaria de las fiscalías territoriales en sus respectivas memorias, lo que permite ofrecer una visión global y representativa de la actividad desarrollada por el Ministerio Fiscal en este ámbito. El conjunto de los datos y reflexiones recogidos pone de relieve la importancia de esta especialidad para garantizar la legalidad en la ejecución de las penas, la tutela de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario.

Realizado este sucinto recorrido por los aspectos más relevantes recogidos en las memorias de los órganos centrales del Ministerio Fiscal, de las unidades especializadas y de las delegaciones de la Fiscalía General del Estado en sus respectivos ámbitos competenciales, procede abordar el examen de los datos estadísticos generales relativos a la actividad desarrollada por las fiscalías territoriales durante el año 2025, con especial atención al ámbito de la jurisdicción penal.

La información que se expone a continuación ofrece una visión necesariamente sintética de dicha actividad, cuyo análisis detallado se contiene en los capítulos correspondientes de la presente Memoria. No obstante, esta panorámica puede completarse mediante la consulta de las memorias de las fiscalías de las comunidades autónomas y de los compendios estadísticos disponibles en el portal institucional *fiscal.es*, que permiten obtener una visión más amplia y pormenorizada de la intervención del Ministerio Fiscal en los distintos órdenes jurisdiccionales y en el conjunto del territorio nacional.

En todo caso, debe precisarse que los datos estadísticos que se ofrecen a lo largo de la Memoria proceden de la información recopilada y remitida por las distintas fiscalías territoriales en el ejercicio de sus respectivas competencias. Como en todo sistema de recogida de

datos de gran dimensión, los resultados deben interpretarse teniendo en cuenta determinadas limitaciones inherentes a los mecanismos de registro y transmisión de la información, derivadas, entre otras circunstancias, de eventuales incidencias en la cumplimentación de los sistemas estadísticos. Por ello, los datos contenidos en esta Memoria deben entenderse principalmente como instrumentos de análisis que permiten identificar tendencias, magnitudes y evoluciones relevantes de la actividad del Ministerio Fiscal y de los fenómenos sobre los que esta proyecta su actuación, sin que quepa atribuirles en todos los casos un valor de exactitud absoluta desde una perspectiva estrictamente cuantitativa.

Durante el año 2025 se incoaron un total de 1.770.201 diligencias previas, lo que representa un incremento del 4,9 % respecto del ejercicio anterior, en el que se registraron 1.687.743, y supera asimismo el crecimiento del 1,4 % observado en 2024 en comparación con 2023. De este volumen total deben descontarse las diligencias acumuladas o inhibidas a otros órganos judiciales, que ascendieron a 358.213 y representaron el 20,2 % de las incoaciones. En consecuencia, el volumen neto de diligencias previas tramitadas se situó en 1.411.988, frente a las 1.347.242 registradas el año precedente.

En lo que atañe a la tipología delictiva que dio origen a estas actuaciones, se mantienen las tendencias observadas en ejercicios anteriores. Los delitos contra la vida y la integridad física continúan constituyendo el grupo delictivo más numeroso, al representar el 32 % del total de las diligencias previas incoadas, mientras que los delitos contra el patrimonio alcanzan el 21 %, porcentajes ambos idénticos a los registrados en 2024. Debe destacarse igualmente que aproximadamente una quinta parte de las diligencias incoadas carecen aún de una identificación concreta de la infracción penal en el momento inicial de su registro, circunstancia que viene reproduciéndose de manera constante en los últimos ejercicios.

Por lo que respecta al procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos, regulado en los artículos 795 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, durante 2025 se incoaron 244.315 diligencias urgentes, cifra muy similar a las 245.851 registradas en 2024 y ligeramente superior a las 239.647 correspondientes a 2023. En el marco de estos procedimientos, el Ministerio Fiscal formuló acusación en 158.001 asuntos, lo que equivale al 64,7 % del total de diligencias urgentes tramitadas, porcentaje apenas inferior al 65,4 % alcanzado en el ejercicio anterior.

Asimismo, se alcanzó conformidad ante los juzgados de instrucción en el 75,1 % de los procedimientos en los que se formuló acusa-

ción, manteniéndose así los elevados niveles de eficacia que tradicionalmente caracterizan a esta modalidad procedimental y que ya se situaron en el 74,6 % en 2024 y en el 75,6 % en 2023. Por su parte, las calificaciones formuladas en diligencias urgentes representaron el 47 % del total de escritos de acusación presentados por el Ministerio Fiscal durante el ejercicio, porcentaje ligeramente inferior al 48,6 % registrado el año anterior, pero que continúa evidenciando la relevancia de este procedimiento como instrumento de respuesta rápida y eficaz frente a determinadas formas de criminalidad.

En relación con los juicios por delitos leves, cauce procedimental destinado al enjuiciamiento de las infracciones penales de menor gravedad y que sustituyó al antiguo juicio de faltas tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2015, durante el ejercicio 2025 se registraron 402.705 procedimientos, cifra que supera tanto la correspondiente a 2024 (401.901) como la de 2023 (369.793).

Por lo que respecta al procedimiento abreviado, durante 2025 se incoaron 207.965 procedimientos, lo que supone un incremento del 4,5 % respecto de los 198.966 registrados en el ejercicio anterior. En este ámbito, el Ministerio Fiscal formuló 173.910 escritos de calificación, frente a los 166.626 presentados en 2024, consolidándose esta modalidad procesal como la que concentra el mayor volumen de actividad acusatoria de la Institución. Del total de escritos formulados, 163.696 correspondieron a procedimientos tramitados ante los juzgados de lo penal y 10.214 a causas competencia de las audiencias provinciales, lo que representa incrementos del 4,1 % y del 9,1 %, respectivamente, en comparación con el ejercicio precedente.

En cuanto a los procedimientos ordinarios o sumarios, en 2025 se incoaron 4.478 procedimientos, frente a los 4.251 registrados en 2024, lo que supone un incremento del 5,3 %. De ellos, 3.533 tenían su origen en diligencias previas. El Ministerio Fiscal presentó 3.680 escritos de calificación, cifra que representa un aumento del 10,1 % respecto de la anualidad anterior y que confirma la tendencia ascendente observada en los últimos ejercicios. Asimismo, el número de sumarios sobreseídos experimentó un incremento especialmente significativo, pasando de 347 en 2024 a 537 en 2025, lo que supone un aumento del 54,8 %.

Por su parte, los procedimientos seguidos ante el Tribunal del Jurado mantuvieron un volumen de actividad similar al de ejercicios anteriores. Durante 2025 se incoaron 628 procedimientos, de los cuales 426 procedían de diligencias previas, cifra inferior a las 694 incoaciones registradas en 2024 y a las 653 correspondientes a 2023. El Ministerio Fiscal formuló 450 escritos de acusación, lo que representa un

descenso del 9,8 % respecto de los 499 presentados el año anterior. Pese a su limitada incidencia cuantitativa dentro del conjunto de procedimientos penales, esta modalidad procesal conserva una especial relevancia institucional y jurídica debido a la gravedad y trascendencia de los delitos atribuidos a su conocimiento, así como a la participación que supone de la ciudadanía en la administración de justicia.

Asimismo, continuó siendo especialmente intensa la actividad desarrollada por el Ministerio Fiscal a través de las diligencias de investigación preprocesal reguladas en los artículos 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y 773.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Durante el ejercicio 2025 se incoaron un total de 15.205 diligencias de investigación, correspondiendo la inmensa mayoría de ellas a las fiscalías provinciales, con 14.828 actuaciones, mientras que las fiscalías de las comunidades autónomas incoaron 217. Las restantes pertenecen a las fiscalías de ámbito nacional.

Estas cifras ponen de manifiesto la consolidación de este instrumento de investigación en la actuación ordinaria del Ministerio Fiscal. Conviene recordar que, en 2023, primer ejercicio completo de aplicación de la Circular 2/2022, de 20 de diciembre, se incoaron 14.470 diligencias de investigación, lo que supuso un incremento del 13,1 % respecto del año anterior. En 2024 el crecimiento continuó hasta alcanzar las 15.504 diligencias, con un aumento del 7,1 %. Aunque en 2025 se aprecia un ligero descenso del 1,9 % respecto de la anualidad precedente, el volumen de actividad se mantiene en niveles muy elevados, confirmando la relevancia que este instrumento ha adquirido en el ejercicio de las funciones constitucional y legalmente atribuidas al Ministerio Fiscal.

Al igual que en ejercicios anteriores, los distintos órganos de las administraciones públicas constituyeron la principal fuente de conocimiento de hechos potencialmente constitutivos de infracción penal, al dar origen al 47,5 % de las diligencias de investigación incoadas. Por su parte, las denuncias formuladas por particulares representaron el segundo cauce de iniciación más frecuente, con un 30,3 % del total.

Estos datos evidencian la confianza que tanto las instituciones públicas como la ciudadanía depositan en la actuación investigadora del Ministerio Fiscal y ponen de relieve la utilidad de las diligencias de investigación como mecanismo eficaz para la detección temprana de conductas potencialmente delictivas, la depuración inicial de responsabilidades y la adecuada selección de aquellos asuntos que deben ser objeto de ulterior judicialización.

Durante el ejercicio memorial de 2025, el Ministerio Fiscal formuló un total de 336.041 escritos de acusación en el conjunto de los

procedimientos penales. Esta cifra consolida la tendencia de crecimiento observada en los últimos años, tras los 242.846 escritos registrados en 2020, los 285.041 de 2021, los 303.201 de 2022, los 298.853 de 2023 y los 331.329 correspondientes a 2024. El dato supone, además, un incremento del 1,4 % respecto del volumen total de calificaciones formuladas durante el ejercicio precedente.

El análisis de estas cifras evidencia el elevado nivel de actividad acusatoria desarrollado por el Ministerio Fiscal y el progresivo aumento de la carga de trabajo asumida por la Institución en el ámbito de la jurisdicción penal. Del total de escritos de acusación formulados en 2025, 173.910 correspondieron a procedimientos abreviados, 158.001 a diligencias urgentes, 3.680 a sumarios y 450 a procedimientos ante el Tribunal del Jurado.

En materia de enjuiciamiento, los registros estadísticos de las fiscalías reflejan la celebración de 354.954 juicios con intervención del Ministerio Fiscal durante el ejercicio 2025. De ellos, 186.476 correspondieron a juicios por delitos leves, 155.753 se celebraron ante los juzgados de lo penal y 12.725 ante las audiencias provinciales.

El análisis comparado de las cifras de los últimos ejercicios permite apreciar la evolución de la actividad jurisdiccional tras las incidencias que afectaron al normal funcionamiento de la Administración de Justicia en 2023. Así, aquel año se produjo un descenso del 5,9 % en el número total de juicios celebrados respecto de 2022, circunstancia que las memorias territoriales vincularon principalmente a las huelgas desarrolladas durante el primer semestre y a su impacto sobre el desarrollo ordinario de la actividad judicial.

Durante 2024 se constató una recuperación significativa de esa actividad, registrándose 365.418 juicios, lo que supuso un incremento del 15,5 % respecto del ejercicio anterior y afectó positivamente a todos los órganos de enjuiciamiento. Sin embargo, la comparación entre los datos de 2025 y los de 2024 muestra una ligera reducción del 2,9 % en el volumen global de juicios celebrados.

Esta evolución no ha sido uniforme en todos los órganos jurisdiccionales. Mientras que los juicios celebrados ante las audiencias provinciales experimentaron un incremento del 5,2 %, los procedimientos por delitos leves enjuiciados por los juzgados de instrucción registraron un descenso del 4,8 % respecto del ejercicio precedente. Por su parte, los juicios celebrados ante los juzgados de lo penal también disminuyeron, si bien de forma más moderada, con una reducción del 1,1 %.

En relación con las suspensiones de juicios, los datos facilitados por las fiscalías territoriales reflejan que la tasa de suspensión durante

2025 se situó en el 37,6 % en los juzgados de lo penal y en el 34,4 % en las audiencias provinciales. Estas cifras representan un incremento respecto de las registradas en 2024, cuando los porcentajes de suspensión alcanzaron el 36,8 % y el 32,6 %, respectivamente.

No obstante, dichos valores continúan siendo inferiores a los observados en 2023, ejercicio en el que las suspensiones alcanzaron el 42,6 % en los juzgados de lo penal y el 36,3 % en las audiencias provinciales. Como ya se puso de manifiesto en memorias anteriores, aquellos elevados porcentajes estuvieron directamente condicionados por las incidencias derivadas de las huelgas que afectaron al normal funcionamiento de la Administración de Justicia durante buena parte de ese año.

Pese a la mejora apreciable experimentada desde entonces, la persistencia de tasas de suspensión tan elevadas continúa constituyendo un motivo de preocupación. Estas disfunciones generan importantes costes organizativos, dificultan una adecuada planificación de la actividad jurisdiccional y contribuyen al retraso en la respuesta penal, con el consiguiente impacto negativo tanto sobre la eficacia del sistema de Justicia como sobre los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía. Por ello, la reducción de los índices de suspensión sigue representando uno de los desafíos más relevantes para la mejora de la eficiencia y la calidad del servicio público de Justicia.

Por lo que se refiere a las resoluciones judiciales dictadas durante 2025, los datos estadísticos del Ministerio Fiscal reflejan la intensa actividad desarrollada por los órganos de enjuiciamiento. Así, los juzgados de instrucción dictaron 170.194 sentencias en juicios por delitos leves celebrados con intervención del Ministerio Fiscal, frente a las 164.588 registradas en 2024. Por su parte, las sentencias dictadas en estos mismos órganos mediante el trámite de prestación de conformidad ascendieron a 118.610, cifra ligeramente inferior a las 120.043 contabilizadas el año anterior.

Los juzgados de lo penal dictaron un total de 150.360 sentencias en procedimientos abreviados y juicios rápidos, frente a las 152.298 registradas en 2024. Este leve descenso guarda coherencia con la ligera reducción observada en el número de juicios celebrados durante el ejercicio. En cuanto a las audiencias provinciales, se dictaron 11.680 sentencias en procedimientos abreviados, sumarios y causas seguidas ante el Tribunal del Jurado, cifra prácticamente idéntica a las 11.641 resoluciones contabilizadas en 2024 y que se corresponde con el moderado incremento de la actividad de enjuiciamiento registrado en estos órganos.

En relación con el sentido de las resoluciones, las sentencias absolutorias representaron el 33,5 % del total de las dictadas en juicios por delitos leves, porcentaje significativamente inferior al 39,4 % registrado en 2024. En los juzgados de lo penal, los pronunciamientos absolutorios alcanzaron el 18,1 % del total, continuando la tendencia descendente observada en los últimos ejercicios (19,4 % en 2024 y 20,6 % en 2023). Del mismo modo, las audiencias provinciales dictaron sentencias absolutorias en el 14,7 % de los procedimientos enjuiciados, frente al 15,2 % de 2024 y al 15,9 % de 2023.

Merece igualmente destacarse el elevado grado de coincidencia existente entre la posición sostenida por el Ministerio Fiscal –tanto cuando interesa la condena como cuando solicita la absolución– y el contenido de las resoluciones dictadas por los órganos judiciales. Durante 2025, el índice global de concordancia alcanzó el 76,1 %, situándose en el 76,4 % en el caso de las sentencias dictadas por los juzgados de lo penal y en el 72,3 % respecto de las pronunciadas por las audiencias provinciales. Estos datos reflejan un notable grado de sintonía entre los criterios jurídicos sostenidos por el Ministerio Fiscal y los finalmente acogidos por los órganos de enjuiciamiento, mejorando incluso el porcentaje global del 74,4 % registrado en 2024.

Finalmente, las sentencias condenatorias dictadas tras la prestación de conformidad por las personas acusadas continuaron representando una parte muy significativa del total de pronunciamientos condenatorios. En los juzgados de lo penal, las condenas de conformidad supusieron el 68 % del total, mientras que en las audiencias provinciales alcanzaron el 61,7 %. Ambos porcentajes superan los registrados en 2024 –66,4 % y 57 %, respectivamente– y ponen nuevamente de manifiesto la relevancia de la conformidad como instrumento de simplificación y agilización procesal, contribuyendo a una respuesta penal más rápida y eficiente.

Los delitos con mayor presencia en las sentencias condenatorias dictadas durante el ejercicio 2025 continuaron siendo los relacionados con la seguridad vial y los delitos contra el patrimonio, que representaron respectivamente el 27 % y el 23 % del total. Aunque con ciertas variaciones respecto de la anualidad precedente –en la que dichos porcentajes alcanzaron el 33 % y el 18 %–, ambos grupos delictivos siguen concentrando una parte muy significativa de la respuesta penal de los órganos de enjuiciamiento.

Tras ellos se situaron los delitos vinculados a la violencia familiar y de género, que representaron el 10 % de las condenas, seguidos de los delitos contra la vida y la integridad física y de los delitos contra la Administración de Justicia, ambos con un 9 % del total. Estos porcen-

tajes se mantienen sustancialmente estables respecto de los registrados en 2024, con la única excepción de los delitos contra la Administración de Justicia, cuya participación en las sentencias condenatorias experimentó un ligero incremento desde el 8 % al 9 %.

En lo que respecta a la actividad impugnatoria desarrollada por el Ministerio Fiscal durante el ejercicio 2025, se interpusieron 2.861 recursos frente a sentencias disconformes dictadas por los juzgados de lo penal, sobre un total de 35.548 resoluciones de esta naturaleza, lo que representa la formulación de recurso en el 8 % de los casos. Por su parte, respecto de las 3.232 sentencias disconformes pronunciadas por las audiencias provinciales, el Ministerio Fiscal interpuso 411 recursos, equivalentes al 12,7 % del total.

Estos datos ponen de manifiesto que la discrepancia entre la posición sostenida por el Ministerio Fiscal y la decisión finalmente adoptada por los órganos judiciales no conduce de forma automática a la interposición de recurso, sino que esta se reserva para aquellos supuestos en los que concurren razones jurídicas que justifiquen la revisión de la resolución impugnada conforme a los criterios de legalidad, objetividad e imparcialidad que presiden la actuación del Ministerio Público.

Debe señalarse, asimismo, que en ambos ámbitos jurisdiccionales se observa un ligero descenso en el porcentaje de recursos interpuestos respecto de las sentencias disconformes. Así, en 2024 el Ministerio Fiscal recurrió el 8,9 % de las resoluciones disconformes dictadas por los juzgados de lo penal y el 13,1 % de las procedentes de las audiencias provinciales, frente al 8 % y al 12,7 %, respectivamente, registrados en 2025.

Por último, en relación con la aplicación del régimen de plazos de la investigación judicial previsto en el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, durante el ejercicio 2025 se registraron 32.375 diligencias previas prorrogadas, cifra que representa un incremento del 9,7 % respecto de las 29.499 contabilizadas en 2024. Este dato confirma la continuidad de la tendencia ascendente observada en los últimos ejercicios y pone de manifiesto la persistencia de un elevado número de investigaciones cuya complejidad exige la ampliación de los plazos inicialmente previstos para su tramitación.

La evolución registrada en los últimos años resulta particularmente significativa. Así, en 2023 se contabilizaron 24.878 diligencias previas prorrogadas, lo que supuso un incremento del 12,4 % respecto de las 22.130 registradas en 2022. Posteriormente, durante 2024, el número de prórrogas ascendió a 29.499, con un crecimiento del 18,6 % en comparación con el ejercicio precedente. El aumento experimenta-

do nuevamente en 2025 confirma, por tanto, una tendencia sostenida que encuentra explicación, en gran medida, en la creciente complejidad de numerosas investigaciones penales, particularmente en ámbitos relacionados con la delincuencia económica y financiera, la criminalidad organizada, la ciberdelincuencia o las investigaciones con dimensión internacional.

En lo que respecta a las **propuestas de reforma legislativa**, materia a la que se dedica el **Capítulo VI** de la Memoria, resulta evidente que esta solo puede acoger una parte de las numerosísimas e interesantes sugerencias formuladas en este ámbito por los distintos órganos del Ministerio Fiscal, en particular por las fiscalías especiales, las unidades especializadas y las fiscalías territoriales.

No obstante, pese a las limitaciones existentes, se ha procurado incorporar todas aquellas propuestas de reforma que responden a un análisis riguroso de las necesidades planteadas y que se sustentan en una sólida reflexión jurídica capaz de justificar adecuadamente su elevación al legislador.

Por ello, en el presente ejercicio memorial este capítulo presenta un contenido especialmente completo, integrado por una serie de propuestas dirigidas al legislador para que valore la conveniencia de introducir reformas que, en algunos casos, se consideran oportunas; en otros, necesarias; y, en no pocas ocasiones, imprescindibles. Todas ellas están inspiradas por el propósito de favorecer la adecuada integración del ordenamiento jurídico, corregir posibles incoherencias normativas y garantizar, en todo caso, la protección más eficaz de las víctimas.

Se propone, en primer término, la modificación del artículo 1 de la Ley Orgánica 5/1995, *del Tribunal del Jurado*, coincidiendo con el trigésimo aniversario de su entrada en vigor. La iniciativa retoma planteamientos ya formulados en memorias anteriores, singularmente en las correspondientes a los ejercicios 2019 y 2023, y recoge asimismo las propuestas trasladadas por diversas fiscalías provinciales.

Tales planteamientos ponen de manifiesto la conveniencia de excluir del ámbito de aplicación de este procedimiento especial los delitos de amenazas condicionales (art. 169.1 CP), allanamiento de morada (arts. 202 y 204 CP) y omisión del deber de socorro (arts. 195 y 196 CP). La finalidad perseguida es incrementar la eficacia procesal y la racionalidad en la tramitación de las causas por estos delitos, reduciendo costes y tiempos de respuesta judicial, al haberse constatado que el procedimiento ante el Tribunal del Jurado no resulta el cauce más adecuado para el enjuiciamiento de infracciones penales de limitada complejidad o que demandan una respuesta especialmente ágil.

El apartado segundo del capítulo recoge dos relevantes propuestas de reforma legislativa dirigidas a reforzar la protección de quienes colaboran con la Administración de Justicia, especialmente en el ámbito de la delincuencia grave y organizada.

En primer lugar, la Fiscalía de la Audiencia Nacional pone de manifiesto que la vigente Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, *de protección a testigos y peritos en causas criminales*, ha quedado superada por la evolución de las formas de criminalidad y por las nuevas necesidades de protección derivadas de ellas. Por ello, se considera necesaria una reforma integral y urgente de la norma, orientada a configurar un sistema de protección más eficaz, coordinado y ágil, capaz de garantizar adecuadamente la seguridad de testigos y peritos expuestos a represalias como consecuencia de su colaboración con la Justicia.

En segundo término, la Fiscalía Especial Antidroga destaca el progresivo incremento de supuestos en los que personas integradas en organizaciones criminales muestran su disposición a colaborar con las autoridades a cambio de los beneficios penales legalmente previstos. No obstante, tratándose de fenómenos de criminalidad organizada, dicha colaboración exige con frecuencia preservar estrictamente la identidad del colaborador, dadas las graves amenazas que pueden cerirse sobre su vida, integridad física y seguridad, así como sobre las de sus familiares y allegados. Esta circunstancia dificulta, en muchos casos, la incorporación de la colaboración al procedimiento judicial en términos que permitan valorar adecuadamente su alcance y otorgar los incentivos penales previstos para fomentarla.

Con el fin de dar respuesta a esta problemática, se propone la creación de un estatuto específico del «colaborador con la justicia», integrado en la propia Ley de Protección de Testigos, que permita articular mecanismos adecuados de protección y reconocimiento jurídico para quienes contribuyan de forma eficaz al esclarecimiento y persecución de las actividades desarrolladas por organizaciones criminales.

Seguidamente, se recogen tres importantes propuestas de reforma orientadas a modernizar la organización judicial y reforzar las garantías procesales.

En primer lugar, la Fiscalía de la Audiencia Nacional interesa, en línea con lo ya sostenido en las memorias de ejercicios anteriores, la modificación del artículo 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. A su juicio, la configuración actual de las competencias de la Audiencia Nacional ha quedado parcialmente desfasada como consecuencia de la profunda transformación experimentada por determinados fenóme-

nos delictivos y, en particular, por el creciente desarrollo de la delincuencia organizada de carácter transnacional.

Por su parte, la Fiscalía Togada de lo Militar y la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática formulan, desde sus respectivos ámbitos de actuación, propuestas dirigidas a garantizar la plena efectividad del derecho a la doble instancia penal.

Finalmente, dentro de este grupo de reformas de carácter orgánico y procesal, la Fiscalía Especial Antidroga pone de manifiesto las dificultades prácticas que plantea la ejecución de las órdenes europeas de investigación cuando estas afectan simultáneamente a varios territorios y exigen la realización de actuaciones coordinadas de especial complejidad. Con el fin de dar respuesta a esta problemática, se propone la modificación del artículo 187.3.b) de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, para permitir que los juzgados centrales de instrucción de la Audiencia Nacional, actual Sección de Instrucción del Tribunal Central de Instancia, puedan conservar la competencia en aquellos procedimientos complejos en los que hubieran venido ejecutando órdenes europeas de investigación desde fases previas.

En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa se recogen diversas propuestas de reforma procesal dirigidas a reforzar la seguridad jurídica y a adaptar los mecanismos de tutela judicial a nuevas realidades sociales, tecnológicas y normativas.

En este contexto, la Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo y la correspondiente sección de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, junto con diversos fiscales especialistas destinados en fiscalías provinciales y autonómicas, coinciden en señalar la necesidad de establecer una regulación expresa del procedimiento para la ejecución en España de los dictámenes emitidos por los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas cuando estiman reclamaciones formuladas por particulares frente a actuaciones u omisiones de los poderes públicos.

Asimismo, la Fiscalía de la Audiencia Nacional plantea diversas modificaciones de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, orientadas a perfeccionar la regulación de determinados procedimientos especiales. Entre ellas destacan las referidas a los procedimientos en materia de sociedad de la información contemplados en el artículo 122 bis LJCA, así como las relativas al procedimiento para la declaración judicial de extinción de partidos políticos regulado en el artículo 127 quinquies LJCA.

En el ámbito de la jurisdicción social, la Sección de lo Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo analiza las consecuencias de las modi-

ficaciones introducidas por la Ley Orgánica 1/2025 en la regulación del recurso de casación para la unificación de doctrina prevista en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, *reguladora de la jurisdicción social*, y pone de manifiesto determinadas disfunciones derivadas de la nueva configuración de los recursos promovidos por el Ministerio Fiscal, que generan incertidumbre acerca del régimen procesal aplicable a los recursos interpuestos por el Ministerio Fiscal y comprometen la efectividad práctica de la legitimación que la propia reforma le reconoce. Por ello, se considera necesaria y urgente una nueva modificación del artículo 219.3 de la Ley reguladora de la jurisdicción social, dirigida a dotar de la necesaria coherencia y seguridad jurídica a esta modalidad impugnatoria.

El apartado sexto del capítulo recoge las propuestas de reforma legislativa formuladas por la Fiscalía Togada de lo Militar. Algunas de ellas reproducen iniciativas ya incluidas en memorias anteriores que, sin embargo, por su relevancia, actualidad y sólida fundamentación jurídica, merecen nuevamente ser objeto de consideración.

En primer lugar, se propone la reintroducción en el Código Penal Militar del delito de extralimitación dolosa en la ejecución de un acto de servicio de armas, o con ocasión de este, cuando produzca resultados de muerte, lesiones o daños. Del mismo modo, se considera necesaria la reincorporación al Código Penal Militar de los delitos contra la Administración de Justicia en el ámbito castrense. Finalmente, se insiste en la conveniencia de abordar una revisión integral de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, *Procesal Militar*, con el objetivo de modernizar el funcionamiento de la jurisdicción militar y aproximar su régimen procesal, en la medida de lo posible y respetando sus peculiaridades propias, al vigente en la jurisdicción penal ordinaria.

Desde la Unidad Especializada de Trata de Personas y Extranjería se insiste en diversas propuestas de reforma que vienen siendo formuladas desde hace años y que, hasta el momento, no han sido atendidas por el legislador. Entre ellas destacan, en primer lugar, las dirigidas a completar y perfeccionar la regulación de los denominados delitos finales de explotación, singularmente los relativos a trabajos forzados, esclavitud y servidumbre. Asimismo, se reitera la conveniencia de abordar una reforma integral de los delitos relacionados con la prostitución, orientada a la adopción de un modelo de carácter abolicionista, inspirado en experiencias comparadas como la francesa, que sancione de forma efectiva las distintas modalidades de obtención de beneficios económicos derivados de la prostitución ajena.

Por otra parte, la Unidad destaca la necesidad ineludible de reformar el artículo 177 bis del Código Penal para adaptarlo a las previsio-

nes de la Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, *por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de sus víctimas*, cuya transposición debe completarse, a más tardar, el 15 de julio de 2026.

Junto a estas modificaciones, la Unidad formula una propuesta de mayor alcance consistente en incluir expresamente el empleo de las tecnologías de la relación, la información y la comunicación (TRIC) entre las modalidades típicas de comisión del delito de trata. La iniciativa parte de la constatación de que, en determinados entornos digitales, especialmente aquellos frecuentados por menores y jóvenes, los procesos de captación, sometimiento y explotación pueden desarrollarse íntegramente en espacios virtuales, sin necesidad de un desplazamiento físico de la víctima. Desde esta perspectiva, se considera que las situaciones de desvinculación, dependencia y vulnerabilidad generadas en dichos entornos pueden resultar funcionalmente equiparables a las que tradicionalmente justificaban la exigencia de un proceso de traslado o movilización de la víctima.

Finalmente, la Unidad propone la modificación del artículo 17 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para excluir la aplicación de las actuales reglas de conexidad en los procedimientos por delitos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual cuando la víctima sea una mujer, de modo que resulte aplicable la regla general contenida en el artículo 17 LECrim. La finalidad de esta reforma es favorecer una investigación y un enjuiciamiento más eficaces de fenómenos delictivos de especial complejidad, garantizando su tratamiento unitario dentro de un mismo procedimiento y evitando la fragmentación de la causa, con el consiguiente riesgo para la correcta reconstrucción de los hechos y para la adecuada protección de las víctimas.

Por su parte, la Unidad Especializada en Seguridad Vial formula una interesante y sólidamente fundamentada propuesta de reforma del Código Penal dirigida a tipificar expresamente la conducción de vehículos de motor o ciclomotores tras la pérdida de vigencia del permiso o licencia de conducción derivada de la aplicación del artículo 47.3 del Código Penal. La iniciativa pretende dar respuesta al vacío normativo puesto de manifiesto por la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 850/2025, de 16 de octubre, y por la Consulta de la Fiscalía General del Estado núm. 1/2026, de 5 de marzo, *sobre la tipicidad de la conducción de vehículos de motor o ciclomotores tras la pérdida de vigencia del permiso o licencia una vez cumplida la pena de privación del derecho a conducir*.

Seguidamente, la Unidad Especializada de Menores de la Fiscalía General del Estado, en línea con lo ya defendido en la Memoria correspondiente al ejercicio anterior y haciéndose eco de las demandas formuladas por la inmensa mayoría de los y las fiscales delegados/as provinciales de menores, insiste en la necesidad de abordar una reforma del Código Penal y de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, en materia de prescripción. La propuesta persigue reconocer expresamente eficacia interruptiva de la prescripción al decreto del fiscal de menores por el que se acuerda la incoación del expediente, dotando así de mayor seguridad jurídica a una cuestión que ha venido generando relevantes dificultades interpretativas.

La Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado articula un conjunto de propuestas de reforma inspiradas en la consideración de la cooperación penal internacional como un instrumento esencial para hacer frente a formas de delincuencia cada vez más globalizadas, digitalizadas y sofisticadas. Desde esta premisa, sostiene la necesidad de acometer una profunda modernización del marco normativo español en la materia.

La principal iniciativa consiste en la elaboración de una ley general de cooperación internacional en materia penal, semejante a la existente en el ámbito civil, que permita superar la actual dispersión normativa y dotar al sistema de una regulación unitaria, coherente y adaptada a las exigencias contemporáneas. Entre los principios rectores de esta futura norma deberían figurar la generalización de las comunicaciones directas entre autoridades judiciales y la atribución al Ministerio Fiscal de la condición de autoridad central en materia de cooperación judicial penal, siguiendo modelos ya implantados con éxito en diversos países de nuestro entorno.

Mientras no se materialice la aprobación de la referida ley, la Unidad considera necesario acometer determinadas reformas puntuales. Entre ellas destaca la modificación del artículo 1 de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, con el objeto de reconocer expresamente al Ministerio Fiscal la condición de autoridad judicial a los efectos de la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo, en consonancia con la doctrina elaborada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre este concepto autónomo del Derecho de la Unión.

La Unidad plantea igualmente la necesidad de actualizar la Ley 11/2003, de 21 de mayo, *reguladora de los equipos conjuntos de investigación*, y propone diversas modificaciones de la Ley 29/2022,

de 21 de diciembre, *por la que se adapta el ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2018/1727 sobre Eurojust*. El objetivo de estas reformas es lograr una adaptación más completa y efectiva al modelo diseñado por el legislador europeo y reforzar la coherencia institucional de la actuación del Ministerio Fiscal en el ámbito de la cooperación penal internacional.

Desde la Unidad Especializada en Delitos de Odio y Discriminación se reiteran diversas propuestas de reforma ya formuladas en ejercicios anteriores que, o bien no han sido atendidas hasta la fecha por el legislador, o bien lo han sido de manera parcial e insuficiente. Junto a ellas, se incorporan nuevas iniciativas surgidas de la experiencia acumulada en la aplicación práctica de la normativa vigente.

En primer lugar, se plantea la conveniencia de unificar los motivos de discriminación protegidos en los distintos tipos penales relacionados con el odio y la discriminación. En este sentido, se considera deseable avanzar hacia una armonización sistemática entre los factores de discriminación contemplados en la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, y los actualmente previstos en el Código Penal. Asimismo, se propone incorporar de forma expresa determinados motivos de discriminación que carecen de un reconocimiento homogéneo en la legislación penal.

En segundo término, se propone la modificación del artículo 57 del Código Penal a fin de incluir los delitos previstos en el artículo 510 CP entre aquellos respecto de los cuales los órganos judiciales pueden acordar la imposición de alguna de las prohibiciones previstas en el artículo 48 CP.

La Unidad insiste igualmente en la necesidad de acometer una reforma más amplia del artículo 510 del Código Penal. A tal efecto, formula dos propuestas principales. La primera consiste en la reubicación sistemática del artículo 510.2.a) CP, al entender que la conducta allí descrita, consistente en la lesión de la dignidad de una persona determinada por motivos discriminatorios, presenta una mayor afinidad con los delitos contra la integridad moral, particularmente con los regulados en el artículo 173 CP. La segunda se refiere a la revisión del régimen de penas actualmente previsto para estos delitos. Se propugna la implantación de un sistema más flexible y proporcionado que reserve las penas privativas de libertad para los supuestos de mayor gravedad y permita, en los demás casos, la utilización de respuestas alternativas, tales como penas de multa, trabajos en beneficio de la comunidad, programas formativos específicos o actividades de colaboración con entidades representativas de las víctimas de la discriminación.

El apartado duodécimo del capítulo incorpora la relevante propuesta de reforma formulada por la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática para extender de forma expresa la responsabilidad penal de las personas jurídicas a los delitos contra la comunidad internacional. La iniciativa parte de la constatación del creciente protagonismo que determinadas empresas y corporaciones privadas pueden llegar a desempeñar en la comisión, facilitación o aprovechamiento de graves vulneraciones de los derechos humanos.

En efecto, los conflictos armados contemporáneos evidencian cada vez con mayor frecuencia la participación de entidades privadas que desarrollan actividades vinculadas a la seguridad, la logística, las telecomunicaciones, la vigilancia, el transporte o incluso la prestación de servicios de carácter militar. Esta realidad aconseja, a juicio de la Unidad, reforzar los mecanismos de exigencia de responsabilidad penal cuando dichas estructuras societarias intervengan en conductas susceptibles de subsumirse en los delitos comprendidos en el título XXIV del libro II del Código Penal.

El capítulo VI de la Memoria se cierra con un decimotercer y último apartado dedicado a una propuesta de reforma que se considera especialmente necesaria por su incidencia directa en la protección de las víctimas más vulnerables. Se trata de la modificación del artículo 2.h) de la Ley 1/1996, de 10 de enero, *de asistencia jurídica gratuita*, iniciativa promovida por quien durante la mayor parte del ejercicio memorial desempeñó la función de Fiscal de Sala Delegada para la Protección y Tutela de las Víctimas en el Procedimiento Penal y que actualmente ostenta el cargo de Fiscal General del Estado.

La propuesta tiene su origen en las consecuencias derivadas de la modificación introducida en dicho precepto por la disposición final décima de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*. Como resultado de esta reforma, desapareció el reconocimiento general del derecho a la asistencia jurídica gratuita para las personas menores de edad víctimas de determinados delitos graves, manteniéndose únicamente para quienes hubieran sido víctimas de delitos contra la libertad sexual comprendidos en el título VIII del libro II del Código Penal, de mutilación genital femenina, de matrimonio forzado o de acoso con connotación sexual.

La exclusión de las víctimas menores de edad de determinados delitos de especial gravedad del ámbito de cobertura del artículo 2.h) de la Ley 1/1996 genera una evidente disfunción del sistema de protección de las víctimas y puede dar lugar a situaciones de desamparo incompatibles con los principios inspiradores de nuestro orde-

namiento. Por todo ello, se propugna la modificación del citado precepto con el fin de restablecer el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita para las personas menores de edad víctimas de delitos violentos graves, asegurando así una protección efectiva de sus derechos y evitando que una deficiencia normativa prive de asistencia letrada especializada a quienes se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

El conjunto de las propuestas que se recogen en este capítulo constituye una nueva muestra del compromiso permanente del Ministerio Fiscal con la mejora de nuestro sistema de Justicia y con el cumplimiento de las funciones que la Constitución y el Estatuto Orgánico le encomiendan. Más allá de la formulación de concretas iniciativas legislativas, todas ellas responden a un objetivo común: contribuir, desde la experiencia práctica que proporciona el ejercicio cotidiano de la función fiscal, al perfeccionamiento del ordenamiento jurídico, al fortalecimiento de las garantías procesales, a la protección efectiva de los derechos fundamentales y a una más eficaz tutela de las víctimas.

La riqueza y profundidad de las reflexiones aquí contenidas son fruto del trabajo colectivo desarrollado por las fiscalías especiales, las unidades especializadas y las fiscalías territoriales, cuya implicación y conocimiento de la realidad jurídica y social permiten identificar las necesidades de reforma que demanda nuestro tiempo. Por ello, se desea concluir expresando el reconocimiento y la gratitud de la Fiscalía General del Estado a todos los miembros del Ministerio Fiscal de España, que, con profesionalidad, rigor, imparcialidad, vocación de servicio público y un esfuerzo constante, continúan desempeñando su labor al servicio de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público, contribuyendo decisivamente al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la confianza de la sociedad en la Administración de Justicia.

CAPÍTULO I

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

1. ACTIVIDADES DE LA PERSONA TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2025

La Memoria de la actividad del Ministerio Fiscal presentada por la Fiscalía General del Estado, dedicando el resto del cuerpo de su texto a dar protagonismo al trabajo realizado por el conjunto de compañeros que integran la Institución a través de los diferentes órganos que la componen.

Este apartado se ha venido integrando en anualidades anteriores por una relación pormenorizada de datos que reflejaban la variedad de actividades desarrolladas por el/la Fiscal General del Estado durante el año memorial. No obstante, el avance de la Institución en cuanto al uso de la tecnología y la voluntad de dar visibilidad al titular de esta, ha posibilitado que, a fecha de hoy, dichas actividades se hagan constar en la Agenda del/de la Fiscal General del Estado que se encuentra actualizada de forma puntual en la parte pública de la web [fiscal.es](https://www.fiscal.es), por lo que puede tener acceso a la misma todo aquel que tenga interés en conocerla. También, el Gabinete de Comunicación de la FGE da cuenta de la agenda semanal del/la Fiscal General a través del portal de transparencia.

Por ello, este año se limitan los datos reflejados y solo se referirá una específica muestra de su participación en algunos de los múltiples actos que han contado con su presencia y participación, habiéndose seleccionado los más representativos que a su vez permitan el acercamiento a la sociedad del trabajo de quien está al frente de la Fiscalía General del Estado.

Se impone comenzar apuntando que en 2025 ha habido cambio de titular en la Institución. El día 10 de diciembre de 2025 D.^a Teresa Peramato Martín juró su cargo como nueva Fiscal General del Estado ante su Majestad el Rey, tomando posesión del mismo en el Salón de Plenos del Tribunal Supremo el día 11 del mismo mes. Esta fecha

tardía en la anualidad objeto de análisis en esta Memoria determina que los datos que se proporcionan en este apartado estén referidos a la actuación institucional del que estuvo al frente del Ministerio Fiscal durante la mayor parte de la anualidad, D. Álvaro García Ortiz.

Partiendo de lo expuesto, se comienza reflejando, por su indudable trascendencia, la participación del titular de la Fiscalía General del Estado en el Consejo de Estado, en la medida en que el nombramiento de Fiscal General lleva consigo la condición de Consejero nato de dicho organismo. Este Consejo, contemplado en el art. 107 de la Constitución española, como órgano encargado de emitir dictámenes sobre leyes y asuntos de relevancia, se erige como el supremo órgano consultivo del Gobierno, con funciones como las de garantizar que las normas y actuaciones administrativas se ajusten a derecho. En el marco de esta función, el Fiscal General ha participado en las reuniones convocadas esta anualidad, los días 13 de febrero, 20 de marzo, 8 de mayo, 26 de junio, 17 y 29 de julio, 6 de noviembre y 18 de diciembre, asistiendo a esta última convocatoria la actual Fiscal General del Estado a los efectos de tomar posesión como nueva Consejera nata de este órgano.

Otro de los actos de relieve institucional y repercusión pública para la Fiscalía General del Estado, y que representa en todo caso un orgullo y privilegio para la persona que en cada momento ostenta su titularidad, lo constituye la asistencia al solemne acto de apertura del año judicial en la sede del Tribunal Supremo. En el año 2025 el acto tuvo lugar el día 5 de septiembre, en presencia de SM el Rey D. Felipe VI, la Presidenta del CGPJ y Tribunal Supremo, y de otras autoridades, acto en el cual el Fiscal General del Estado, conforme a lo establecido en el 181.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, presentó la Memoria del Ministerio Fiscal de 2025 (correspondiendo a la anualidad del año 2024), texto que recoge los extremos relativos a la actividad de la Institución, la evolución de la criminalidad, la prevención del delito y las reformas que se entienden convenientes para una mayor eficacia de la justicia.

Un ejemplar de dicha Memoria había sido entregado personalmente por el Fiscal General el día 3 de septiembre a SM el Rey en el Palacio de la Zarzuela y el día 4 del mismo mes al Presidente del Gobierno en el Palacio de la Moncloa.

También en 2025, el día 18 de febrero, el Fiscal General compareció ante la Comisión de Justicia del Senado para presentar la Memoria de 2024 (relativa al año memorial 2023), y en la que además expuso su gestión al frente del Ministerio Fiscal en dicha anualidad.

De otro lado, y sin perjuicio del abordaje que en relación con la presente cuestión se hace en otras partes de la Memoria, procede reseñar en este apartado que el año 2025 ha mantenido la intensidad de la anualidad precedente en cuanto a la actividad internacional del Fiscal General, con participación en eventos y reuniones de gran calado y trascendencia institucional. En este marco destacamos:

El 24 de febrero de 2025, las Fiscalías Generales de España y Bulgaria suscribieron en Sofía un Convenio de Colaboración destinado a reforzar la cooperación judicial internacional en la lucha contra formas graves de criminalidad. Este acuerdo instauro un marco estable de intercambio de información, asistencia jurídica y coordinación operativa, orientado a mejorar la eficacia en la investigación y persecución de delitos que afectan a ambos Estados.

Los días 12 y 13 de marzo, el Fiscal General asistió en Buenos Aires (Argentina) a la XVI Reunión del Comité Ejecutivo de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP). Este encuentro reunió a las máximas autoridades de los Ministerios Públicos de la región para abordar líneas estratégicas comunes, fortalecer la cooperación internacional y revisar los avances de los programas y redes especializadas de la organización.

Durante la reunión, se desarrollaron sesiones de trabajo centradas en la coordinación regional frente al crimen organizado, la mejora de la asistencia jurídica internacional, el fortalecimiento institucional y la modernización de los ministerios públicos, así como el intercambio de buenas prácticas en ámbitos como lucha contra la trata, corrupción, cibercriminalidad y protección de víctimas.

Entre los días 26 y 28 de marzo, el Fiscal General participó en el XVI Encuentro Internacional de Ciencias Penales y Legalidad, celebrado en el Palacio de Convenciones de La Habana (Cuba). Este foro anual reúne a especialistas, académicos, operadores jurídicos y representantes institucionales de distintos países para analizar los desafíos contemporáneos del Derecho penal, el fortalecimiento del Estado de derecho y la modernización de los sistemas de justicia.

A lo largo de las jornadas, se desarrollaron sesiones de debate y mesas técnicas centradas en temas como la evolución de las ciencias penales, la legalidad en contextos comparados, la cooperación internacional frente al crimen transnacional, la protección de derechos fundamentales, así como la actualización de políticas públicas en materia penal. La participación del Fiscal General, junto con representantes del más alto nivel de aproximadamente 20 países, contribuyó a reforzar el intercambio internacional de conocimientos y a consolidar la

presencia de la Institución en espacios de reflexión jurídica de alto nivel.

El Fiscal General del Estado participó los días 22 y 23 de mayo en Budapest (Hungría) en la 16.^a edición de la Red de Fiscales Generales de los Tribunales Supremos de la Unión Europea, conocida como Red Nadal, un foro europeo de alto nivel destinado a fomentar el intercambio de experiencias, reforzar la cooperación entre fiscalías supremas y abordar desafíos comunes en el ámbito penal.

La reunión de Budapest se centró en el análisis de los delitos cibernéticos y en los retos derivados de la transformación digital de la justicia, dos de los desafíos más relevantes para los sistemas judiciales europeos. Los participantes debatieron también herramientas y estrategias para la lucha contra los delitos medioambientales, integrando perspectivas nacionales, europeas e internacionales.

El encuentro reunió a representantes y Fiscales Generales de 31 países, así como a representantes de instituciones clave en el espacio judicial europeo, entre ellas la Fiscalía Europea (EPPO), la Red Europea de Formación Judicial y la Unidad de Consumidores y Usuarios de la Comisión Europea y Eurojust.

Durante su intervención, el Fiscal General y el Fiscal de Sala de Cooperación Internacional, expusieron los objetivos y competencias de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), de la que España ostenta la Secretaría, promoviendo el fortalecimiento de los vínculos entre las fiscalías europeas e iberoamericanas. Esta contribución resultó decisiva para que la Red Nadal acordara conceder a la AIAMP el estatus de observador, avanzando así en la cooperación intercontinental y consolidando el papel de España como puente entre ambos espacios judiciales.

Entre los días 28 y 30 de mayo, Madrid acogió la 32.^a Asamblea General de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), un encuentro que reunió a representantes de 22 países iberoamericanos, junto con organismos internacionales y entidades europeas vinculadas a la cooperación jurídica y la lucha contra el crimen organizado.

La Asamblea, inaugurada en la sede de la Fiscalía General del Estado y desarrollada posteriormente en el Instituto Cervantes, permitió avanzar en estrategias comunes para la persecución del crimen organizado transnacional, la mejora de los mecanismos de cooperación penal internacional y el fortalecimiento institucional de los Ministerios Públicos. Entre los contenidos destacados figuraron instrumentos técnicos sobre agentes encubiertos, justicia juvenil restau-

rativa, cooperación penal en casos de corrupción y un protocolo iberoamericano para investigaciones de violencia sexual.

La organización española fue especialmente reconocida por su excelencia logística y coordinación institucional, gracias al trabajo conjunto de la Unidad de Apoyo, la Unidad de Cooperación Penal Internacional, la Secretaría Técnica y el conjunto del personal de la Fiscalía General del Estado, cuyo esfuerzo permitió asegurar el desarrollo impecable de todas las sesiones, actividades y reuniones bilaterales. Esta labor reforzó la posición de España como referente dentro de la AIAMP y como Secretaría General permanente de la Asociación.

En el marco de la Asamblea se suscribieron además varios Memorandos de Entendimiento con organismos internacionales, como el CEJA, la Fiscalía Europea, la Red Judicial Europea y fiscalías de terceros países, consolidando así nuevas alianzas y vías de cooperación.

La Asamblea concluyó con la aprobación de 35 conclusiones, que recogen prioridades compartidas en materia de protección de fiscales, innovación tecnológica, abordaje de delitos complejos y fortalecimiento de las redes especializadas de la AIAMP.

El día 3 de junio el Fiscal General asistió a la Conferencia del 40 Aniversario de Magistrados Europeos por la Democracia y Libertades (MEDEL), que se celebró en el Palacio de Europa en Estrasburgo.

En julio el Fiscal General participó en la 6.^a Reunión del Foro de Fiscales Generales de Euromed, celebrada en la sede de Eurojust en La Haya (Países Bajos). El encuentro, organizado entre los días 9 y 10 de julio, reunió a los Fiscales Generales de países europeos y de los socios del Sur del Mediterráneo, consolidándose como un espacio de referencia para el fortalecimiento de la cooperación judicial en el área euromediterránea.

Durante las sesiones se abordaron cuestiones claves en la lucha contra la delincuencia transfronteriza, como la recuperación de activos, la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de migrantes y el papel de las fiscalías especializadas en la respuesta frente a estas amenazas. Las delegaciones valoraron igualmente la importancia de reforzar el intercambio directo de información, desarrollar herramientas comunes y avanzar en la negociación de acuerdos de cooperación internacional.

El Foro sirvió también para aprobar la Estrategia Multianual Euro-Med Justice 2025-2027, que establece prioridades en materia de colaboración operativa, digitalización, análisis de amenazas emergentes y mejora de la coordinación entre autoridades judiciales de la región.

Además, el encuentro incluyó varias reuniones bilaterales con Eurojust y entre las diferentes delegaciones, centradas en el fortaleci-

miento de la confianza mutua y en el intercambio de buenas prácticas para una mejor respuesta conjunta frente a la criminalidad organizada transnacional.

La participación en este Foro reafirmó el compromiso de la Fiscalía General del Estado con la cooperación internacional y con el impulso de las redes estratégicas que articulan la acción penal conjunta en el espacio euromediterráneo.

Los días 2 y 3 de octubre de 2025, el Fiscal General asistió en La Haya (Países Bajos) al Foro Consultivo de Eurojust, un encuentro anual que reúne a los Fiscales Generales y Directores de los Ministerios Públicos de los Estados miembros de la Unión Europea. Este foro constituye un mecanismo esencial para el intercambio de experiencias, la evaluación de retos comunes y la formulación de orientaciones estratégicas en materia de cooperación judicial penal a nivel europeo.

Durante las sesiones, los participantes abordaron cuestiones prioritarias relacionadas con la investigación y persecución de la delincuencia grave y organizada, incluido el uso de técnicas especiales de investigación, la aplicación práctica de los instrumentos de reconocimiento mutuo y el análisis del impacto de nuevas iniciativas legislativas en el ámbito de la justicia penal. El Foro Consultivo también desempeña un papel clave en la contribución de las fiscalías nacionales al desarrollo de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, reforzando la coordinación operativa entre los Estados miembros.

Entre los días 21 y 23 de octubre de 2025, el Fiscal General participó en el Foro de Fiscales Generales preparatorio de la COP30, celebrado en la ciudad de Belém (Brasil). Este encuentro reunió a varios representantes de Ministerios Públicos de alrededor de 20 países, con el objetivo de coordinar estrategias comunes para reforzar la acción internacional frente a los delitos ambientales y preparar la contribución de las fiscalías a la COP30.

El foro, promovido por el Ministerio Público Federal de Brasil, centró sus trabajos en la lucha contra diversas amenazas ambientales como la deforestación ilegal, la minería ilícita, el tráfico de fauna, y otras actividades que afectan especialmente a la Amazonía. Durante el encuentro se subrayó el papel decisivo de la tecnología en la investigación y rastreo de actividades delictivas, así como la necesidad de fortalecer los mecanismos de cooperación internacional para hacer frente a organizaciones criminales transnacionales.

En el marco del evento, el Fiscal General intervino en la sesión dedicada a los litigios ambientales y la responsabilidad corporativa, donde expuso la experiencia española en el caso Prestige, destacando

la importancia de la determinación de responsabilidades y de la reparación de daños en desastres ambientales de gran escala.

El encuentro concluyó con la aprobación de la Carta de Belém, un documento que recoge los compromisos asumidos por los Ministerios Públicos para el refuerzo de la justicia climática, la protección de los derechos de las comunidades afectadas por desastres climáticos y la intensificación de la lucha contra los delitos ambientales, con especial atención a la región amazónica.

En estrecha conexión con la dimensión internacional expuesta, el Fiscal General ha mantenido en la sede de la Fiscalía General del Estado reuniones de carácter institucional con representantes de fiscalías extranjeras para abordar asuntos de interés común y que también son representativas de la trascendencia en el exterior de la Institución.

Así, el 31 de marzo de 2025, el Fiscal General recibió en Madrid al Fiscal General de la República de Bulgaria, en el marco del fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre ambas instituciones. Este encuentro dio continuidad a la cooperación iniciada semanas antes con la firma, en Sofía, del Memorando de Entendimiento entre las Fiscalías de ambos países, cuyo objetivo es consolidar una relación estable de colaboración directa, intercambio de información y desarrollo de buenas prácticas en áreas de interés común.

También recibió a su homólogo iraquí el 6 de mayo; el 28 de mayo al Fiscal Supremo del Estado de Montenegro y al Fiscal General de Palestina el día 2 de junio.

El 21 de julio de 2025, el Fiscal General del Estado recibió en Madrid al Fiscal General de la República Popular China, quien realizó una escala oficial en la capital española. La reunión tuvo lugar en la sede de la Fiscalía General del Estado, en un encuentro que formó parte de la única parada europea incluida en la agenda internacional del fiscal general chino.

En su visita, estuvo acompañado de una delegación de fiscales generales de diversas provincias chinas, con quienes se celebraron reuniones de trabajo centradas en el fortalecimiento de la cooperación jurídica internacional.

Las autoridades chinas calificaron estos acuerdos como un *paso importante* dentro de la asociación estratégica integral entre ambos países, destacando el papel de la Fiscalía General en la implementación del plan de acción bilateral en materia de justicia impulsado por los respectivos gobiernos. Por su parte, la Fiscalía General del Estado subrayó el valor de mantener canales de diálogo y cooperación técnica en un contexto internacional complejo y con retos compartidos en la persecución de delitos graves y organizados.

En el ámbito interno de la carrera fiscal, citaremos como hito, por ser siempre un acontecimiento celebrado por todas las personas que han ostentado la Jefatura del Ministerio Fiscal, la entrega de despachos de las nuevas promociones de fiscales, en este caso, la promoción 63.^a, acto que tuvo lugar el día 17 de diciembre en el Colegio Oficial de Médicos de Madrid y que fue presidido por SM El Rey, y la jura se produjo a continuación, el mismo día, en la Real Academia Española de Jurisprudencia y Legislación en Madrid. También es habitual la asistencia presencial del Fiscal General a la Entrega de despachos de las nuevas promociones de jueces, que en 2025 ha sido la promoción 73.^a y se produjo el día 23 de enero en Barcelona.

Por otro lado, igualmente en el marco doméstico, y en el ejercicio propio de su actividad como titular de la Institución, el Fiscal General ha presidido en 2025 las juntas que se han convocado con los diferentes órganos de aquella. Así, las Juntas de Fiscales del Tribunal Supremo de los días 15 de enero, 19 de marzo, 14 de mayo, 18 de junio y 16 de julio. También ha presidido las dos Juntas de Fiscales de Sala que se convocaron; la primera de las mismas se celebró en dos sesiones que tuvieron lugar los días 13 de mayo y 5 de junio y la segunda tuvo lugar el 15 de octubre. En 2025, solo se ha convocado en una ocasión a la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, que se desarrolló en Zaragoza los días 18 y 19 de junio.

Como en años anteriores, el Fiscal General ha mantenido reuniones con la periodicidad que la situación haya requerido con la jefatura de la Unidad de Apoyo, Inspección Fiscal y la Secretaría Técnica, así como con los Fiscales Jefes de las distintas secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo, los Fiscales de Sala especialistas de las diferentes Unidades y delegaciones, con las jefaturas de las Fiscalías Especiales Anticorrupción y Antidroga, y también de la Audiencia Nacional.

De otro lado, y con relación al Consejo Fiscal, este órgano ha desarrollado sus funciones con plena normalidad durante 2025, presidiendo el Fiscal General las diferentes convocatorias habidas los días 6 de febrero, 20 de marzo, 22 de abril, 6 y 20 de junio, 18 de septiembre, 20 de octubre, y 16 de diciembre.

Como se ha puesto de manifiesto en anualidades anteriores, existe un especial interés en acercar la Fiscalía General a las fiscalías territoriales, por lo que los desplazamientos realizados por el Fiscal General con ocasión de actos institucionales, son aprovechados para conectar con las y los fiscales, y sus concretas circunstancias, de diferentes puntos del territorio nacional. Como ejemplo de lo anterior se citará el contacto con los compañeros de Asturias y Galicia, con ocasión de la asistencia del Fiscal General a las respectivas tomas de posesión de

los Fiscales Superiores de las dos comunidades autónomas. Así se desplazó el 22 de julio de 2025 a Oviedo, para presidir en el Salón de Plenos del Tribunal Superior de Justicia de Asturias la toma de posesión del Fiscal Superior del Principado de Asturias; y el 17 de noviembre de 2025 a A Coruña, donde presidió en el Tribunal Superior de Xustiza de Galicia la toma de posesión de la primera mujer en ocupar la jefatura de la Fiscalía Superior de Galicia.

Se considera digno de mención en este apartado la presencia del Fiscal General en actos directamente relacionados con víctimas, en aras a dar visibilidad a la especial preocupación de la Fiscalía española por acompañarlas y representarlas, desde nuestra función y con las herramientas de las que disponemos.

En esta línea, el Fiscal General del Estado participó, junto con la Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática en los actos organizados por el 80.º aniversario de la liberación de los campos de exterminio de Gusen y Mauthausen, celebrados los días 10 y 11 de mayo en Austria. Los actos incluyeron: homenaje a las víctimas españolas deportadas, ofrenda floral ante las placas conmemorativas, participación en los actos oficiales presididos por los Reyes de España el día 11 en Mauthausen y el acompañamiento a la delegación española en el recorrido institucional por los memoriales.

Otro acto a reseñar fue la inauguración del monumento memorial Camp de la Bota en recuerdo de los fusilados, que tuvo lugar en Barcelona el día 22 de septiembre, espacio destinado a recordar a las personas fusiladas en este enclave durante la posguerra. El acto reunió a autoridades institucionales, representantes del ámbito memorialista y a entidades de víctimas, en un homenaje solemne centrado en la preservación de la memoria democrática y en la reivindicación de la dignidad y reconocimiento de quienes fueron ejecutados en ese lugar histórico.

El Fiscal General asistió el 29 de octubre de 2025 al Funeral de Estado por las víctimas de la DANA, celebrado en el Museo Príncipe Felipe, en la Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia, en un acto solemne presidido por los Reyes y las principales autoridades del Estado.

Por último y para concluir este apartado, reiterar la gran importancia que en los últimos años se está proporcionando a la formación del Ministerio Fiscal. En relación con ello, y como está reflejado en el apartado correspondiente de la Memoria, la formación constituye un eje fundamental de la actividad de la carrera fiscal, al ser irrenunciable la actualización permanente de los integrantes de la Institución, lo que responde por un lado a las exigencias derivadas de los cambios nor-

mativos y, por otro se acomoda a la senda de la mayor especialización que nos haga cada vez más eficientes ante los nuevos retos sociales. En este ámbito, procede referir que a principios del último trimestre de cada anualidad la persona titular de la Fiscalía General del Estado preside la Comisión de Formación, órgano encargado de evaluar el plan de formación de la carrera fiscal correspondiente al año siguiente, donde se formulan y seleccionan las propuestas y contenido del nuevo plan que ese año se ha aprobado, siendo posteriormente aprobado mediante Decreto, circunstancia que en relación con el plan de formación del año 2025 se había efectuado por Decreto del Fiscal General de 4 de octubre de 2024.

El carácter nuclear de la formación justifica su esforzada presencia en la inauguración o clausura de muchos de los cursos que se desarrollan a lo largo del año y que aparecen reflejados en el subapartado de Formación de la actividad de la Secretaría Técnica.

En estrecha relación con lo anterior, tan solo mencionar que es práctica habitual que el Fiscal General inaugure o clausure las jornadas de especialistas que se celebran anualmente por las distintas Unidades especializadas, lo que posibilita el contacto directo con la problemática específica de cada una de las materias y también la relación con los/as compañeros/as procedentes de las distintas partes del territorio.

2. ACTIVIDAD DEL CONSEJO FISCAL EN 2025

2.1 Introducción

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal regula las atribuciones del Consejo Fiscal esencialmente en su artículo 14, desarrollándose su normativa en el Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, *sobre Constitución y Funcionamiento del Consejo Fiscal*, objeto de diversas modificaciones, siendo la última por Real Decreto 1009/2017, de 1 de diciembre. Además, el Consejo dispone de un Reglamento de Régimen Interior aprobado en sesión del Pleno celebrado el 20 de septiembre de 1983. Asimismo, por Decreto de 21 de junio de 2019 se aprobaron los «Criterios de ejercicio de la competencia del Consejo Fiscal para informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal». Resulta también de aplicación supletoria lo dispuesto en las leyes 39 y 40 de 2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente.

2.2 Composición del Consejo Fiscal

Bajo la Presidencia de la persona titular de la Fiscalía General del Estado, el Consejo Fiscal está constituido por dos vocales natos, el/la Teniente Fiscal de la Fiscalía del Tribunal Supremo y el/la Fiscal Jefe/a de la Inspección Fiscal, así como por nueve Vocales electos/as, pertenecientes a cualquiera de las tres categorías de la carrera fiscal, elegidos cada cuatro años por sufragio de todos los miembros en servicio activo de la carrera (arts. 14 EOMF y 1 Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero).

Su actual composición –en cuanto a los miembros electivos se refiere– es el resultado del proceso electoral celebrado el 4 de mayo de 2022, cumplimentado según las previsiones del citado Real Decreto. En el mes de diciembre de 2025 se dio inicio al largo proceso que culminará con la elección de los nueve nuevos vocales electivos que habrán de suceder a los actuales, cuyo periodo lectivo vence a finales de mayo de 2026.

Presidido por el Fiscal General, Excmo. Sr. D. Álvaro García Ortiz, hasta el día 16 de diciembre de 2025 en que tomó posesión como Presidenta de este órgano la Excma. Sra. D. Teresa Peramato Martín, al haber sido nombrada previamente Fiscal General del Estado el día 11 de diciembre, y siendo vocales natos las Excmas. Sras. Dña. María de los Ángeles Sánchez Conde, Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y Dña. María Antonia Sanz Gaite, Fiscal Jefa Inspectora, son vocales electivos los/as Excmos/as. Sres/as. Dña. Beatriz Sánchez Carreras, Dña. Eva María Más Curiá, Dña. María Isabel Gómez López, D. Jorge Andújar Hernández, D. Roberto Valverde Megías y D. Miguel Rodríguez Marcos por la lista de la Asociación de Fiscales; D. Santiago Mena Cerdá, y Dña. Yolanda Rocío Ortiz Mallol, por la lista de la Unión Progresista de Fiscales; y D. Salvador Viada Bardají, por la lista de la Asociación Profesional Independiente de Fiscales, quien cesa como vocal electivo el 2 de abril de 2025, fecha en que se hace efectiva su jubilación. Lo sustituye la vocal Dña. María Teresa Gálvez Díez, quien toma posesión el 3 de abril de 2025.

2.3 Actividad consultiva del Pleno del Consejo Fiscal en 2025

En el año 2025 el Consejo Fiscal se ha reunido en Pleno en ocho ocasiones en sesiones ordinarias, presenciales o virtuales. Concretamente, los plenos tuvieron lugar los días 6 de febrero, 20 de marzo, 22 de abril, 6 de junio, 20 de junio, 18 de septiembre, 20 de octubre y 16 de diciembre.

El Pleno del Consejo Fiscal ha informado un total de 32 expedientes gubernativos, cifra casi coincidente con los 34 del año 2024.

La actividad más intensa del Consejo es la que registra su comisión permanente –de la que en la práctica participan todos los miembros del Consejo– cuyo funcionamiento *online*, documentado en todo caso por la Inspección Fiscal, da respuesta ágil a múltiples y muy diversas cuestiones que resultan especialmente trascendentes y, en ocasiones, inaplazables, tanto para las jefaturas como para el resto de los y las integrantes de la carrera fiscal.

Siendo la de emitir informe en relación con las plazas de cobertura discrecional una de las funciones atribuidas al Pleno del Consejo Fiscal (art. 14.4.c EOMF), debe destacarse que en el presente ejercicio memorial se han informado un total de tres concursos discrecionales, a resultados de los cuales se efectuaron las propuestas de nombramiento –ulteriormente convertidas en nombramientos efectivos–, de un total de 24 cargos de designación discrecional frente a los 53 de 2024, 21 de 2023, 52 de 2022 y los 30 de 2021. Así, en 2025, el Pleno del Consejo Fiscal informa los siguientes concursos discrecionales:

1. E.G. n.º 192/2025. Concurso discrecional convocado por Orden PJC/226/2025, de 5 de marzo, para la cobertura de las plazas de Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la mujer, Fiscal de Sala de Seguridad Vial, Fiscal de Sala de Delitos Económicos, Fiscal de Sala de Delitos contra la Administración Pública, Fiscal de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y dos plazas de fiscal en la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. Pleno de 8 de abril de 2025.

2. E.G. 449/2025. Convocado por Orden PJC/567/2025, de 28 de mayo, plaza de fiscal superior de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Pleno de 20 de junio de 2025.

3. E.G. 779/2025. Convocado por Orden PJC/981/2025, de 4 de septiembre, para la cobertura de las plazas de Fiscal Superior de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia, Teniente Fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía Provincial de Ávila, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía Provincial de Soria, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía Provincial de Alicante, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía Provincial de Ourense, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía Provincial de Segovia, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía Provincial de Teruel, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Ceuta, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Benidorm-Denia, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Marbella, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Ponferrada, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Arrecife-Puerto del Rosario, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Dos Herma-

nas, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Manresa-Igualada-Vic, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Vilanova i la Geltrú-Gavà-Vilafra de la Penedès. Pleno de 20 de octubre de 2025.

2.4 Informes del Consejo Fiscal en proyectos y anteproyectos normativos (art. 14.4 j) EOMF)

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal atribuye al Consejo Fiscal *la función de informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afectan a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal* (art. 14.4.j).

En cumplimiento de esta previsión estatutaria, el pleno del Consejo Fiscal ha informado en 2025, contando con la inestimable colaboración de la Secretaría Técnica, la Inspección Fiscal, el Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal, las Unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado y las diferentes Secciones jurisdiccionales de la Fiscalía del Tribunal Supremo, los textos siguientes:

1. E.G. n.º 842/2024. Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia (SIRAJ). Ponente Excm. Sra. Dña. Beatriz Sánchez Carreras.

2. E.G. n.º 76/2025. Anteproyecto de Ley Orgánica reguladora del derecho de rectificación. Ponente Excmo. Sr. D. Salvador Viada Bardají.

3. E.G. 141/2025. Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del poder judicial y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal. Ponente Excmo. Sr. D. Miguel Rodríguez Marcos.

4. E.G. 69/2025. Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los Anexos II.2, V.2 y VI de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal. Ponente Excmo. Sr. D. Santiago Mena Cerdá.

5. E.G. 338/2025. Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y se crean Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia en determinados Tribunales de Instancia. Ponente Excm. Sra. Dña. María Antonia Sanz Gaite.

6. E.G. n.º 480/2025. Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Ponente Excmo. Sr. D. Roberto Valverde Megías.

7. E.G. n.º 482/2025. Proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento para la reubicación y traslado de personas menores de edad extranjeras no acompañadas en caso de declaración de una situación de contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada. Ponente Excmo. Sra. Dña. María Isabel Gómez López.

8. E.G. 410/2025. Proyecto de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo en la nueva oficina fiscal de la Comunidad de Madrid. Ponente Excmo. Sra. Dña. María Antonia Sanz Gaite.

9. E.G. n.º 331/2025. Anteproyecto de Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673. Ponente Excmo. Sr. D. Jorge Andújar Hernández.

10. E.G. n.º 574/2025. Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Centro de Estudios Jurídicos. Ponente Excmo. Sra. Dña. Yolanda Rocío Ortiz Mallol.

11. E.G. 685/2025. Proyecto de Reglamento que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales. Ponente Excmo. Sra. Dña. Eva Más Curiá.

12. E.G. 706/2025. Proyecto de modificación del Reglamento 2/2011 de 28 de abril, de la Carrera Judicial, para la efectiva formación y especialización en materia de violencia sobre la mujer de los y las profesionales que trabajan en dicho ámbito. Ponente Excmo. Sra. Dña. Beatriz Sánchez Carreras.

13. E.G. 482/2025. Proyecto de Real Decreto sobre los sistemas de acogimiento de niños, niñas y adolescentes y determinación de los estándares de calidad. Ponente Excmo. Sr. D. Santiago Mena Cerdá.

14. E.G. 903/2025. Anteproyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de violencia vicaria. Ponente Excmo. Sr. D. Miguel Rodríguez Marcos.

15. E.G. 1049/2025. Propuesta de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Oficina Fiscal de la Comunidad de Madrid (Segunda). Ponente Excmo. Sra. Dña. María Antonia Sanz Gaite.

2.5 Otras actividades

A modo de resumen, seguidamente se refieren algunos de los asuntos tratados en las reuniones del Pleno del Consejo Fiscal celebradas en 2025, siendo de destacar por su importancia las siguientes:

- En el pleno del 6 de febrero se debatieron las propuestas de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado y la Comisión de Productividad del Consejo Fiscal para la distribución futura del complemento variable por objetivos.

- En los plenos de 20 de marzo, 18 de septiembre y 16 de diciembre, el Fiscal de Sala de Cooperación Penal Internacional dio cuenta de la gestión de las convocatorias de cooperación al desarrollo del segundo semestre de 2024, los planes de cooperación al desarrollo y la actividad del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos, respectivamente.

- En el pleno de 22 de abril se procedió al estudio y debate sobre el contenido de las Instrucciones de la Fiscalía General del Estado sobre las Jornadas de especialistas y sus conclusiones; y sobre el/la Fiscal Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática y sobre las secciones especializadas en las fiscalías territoriales.

- En el pleno del 18 de septiembre, la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo informó sobre la evolución del proyecto de cargas de trabajo del Ministerio Fiscal.

- En el pleno del 20 de octubre se presentó el Plan de Formación de la Carrera Fiscal para el año 2026.

- En el Pleno del 16 de diciembre se presentó el Plan de Inspección de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado para el año 2026.

- Se han debatido e informado un total de cinco expedientes de compatibilidad en los plenos de 20 de marzo, 22 de abril y 16 de diciembre. Debe recordarse que solo se incluyen en los órdenes del día del pleno aquellos expedientes de compatibilidad informados negativamente por la Inspección Fiscal. El grueso del trámite de este tipo de expedientes se informa por la comisión permanente.

- En los plenos de 20 de marzo y 20 de octubre se aprobaron por unanimidad las propuestas de condecoración de la Orden de San Raimundo de Peñafort a las que se hará referencia más adelante. En el pleno de 6 de junio se aprobó por unanimidad una propuesta de mención extraordinaria del Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de A Coruña.

- En el pleno de 22 de abril se informó una comisión de servicio en la Fiscalía Antidroga; por su parte, en el pleno de 16 de diciembre

se informaron dos plazas en comisión de servicio en la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada y una plaza más en comisión de servicios en la Fiscalía Antidroga.

– En todos los plenos sin excepción, la Fiscal Jefa Inspectora ha mantenido informados a los y las Sres/as. Vocales electivos de las materias de interés competencia de la Inspección Fiscal y de todas aquellas cuestiones que le han sido formuladas en el apartado de ruegos y preguntas en relación, fundamentalmente, con el calendario previsible de concursos discrecionales y reglados, las propuestas de ascenso, las propuestas de incremento de la plantilla del Ministerio Fiscal, las plazas a ocupar por los abogados fiscales en expectativa de destino y la evolución del complemento variable por objetivos, entre otras.

2.6 Distinciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort

De conformidad con la previsión del artículo 14.4.e) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, el Consejo Fiscal formuló propuesta al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con Las Cortes para la concesión a miembros de la carrera fiscal de las distinciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort.

Las propuestas formuladas en 2025 incluían a los Excmos/as. e Ilmos/as. Sres/as. siguientes:

En el primer semestre, se propone la condecoración de los Sres. D. José Miguel Alonso Corbajo, D. Fernando Florit de Carranza, Dña. Elena Contreras Galindo, D. Manuel Carlos Jiménez Alarcón, Dña. María Esther Fernández García, D. Adolfo Luque Requeiro, Dña. Mercedes de la Peña Oliete, D. José Luis García Martínez, D. Gerardo Caverro Forradellas, D. Ángel Villafranca Sánchez, Dña. María Farnés Martínez Frigola y, a título póstumo, D. Luis del Río Montesdeoca, Dña. Myriam Gloria Segura Rodrigo y Dña. Rosario Paricio Rodríguez.

En el segundo semestre del ejercicio se propone la condecoración de los Excmo/as. e Ilmos/as. Sres/as. siguientes:

D. José Antonio Artieda Gracia, Dña. María Cinta Piñol Llop, Dña. María del Pilar Asensio González, D. Orencio Cerezuela Rosique, Dña. Cristina Zurdo Garay-Godóvil, D. Luis Martín Robredo, D. Francisco Javier Úriz Juango, D. Emilio Sáez Malceñido, D. Juan Manuel Fernández Aparicio y Dña. Rosa María Henar Hernando García.

Todas las condecoraciones fueron informadas favorablemente y por unanimidad del Pleno.

En 2025, el fiscal jefe de la Fiscalía Provincial de A Coruña, Ilmo. Sr. D. Miguel Armenteros León, ha sido distinguido con una mención extraordinaria en consideración a su trayectoria de compromiso con la función pública y la excelencia demostrada en las diferentes facetas de su desempeño profesional.

3. JUNTA DE FISCALES DE SALA EN 2025

La Junta de Fiscales de Sala constituye el órgano del Ministerio Fiscal, integrado por todos los Fiscales de primera categoría y presidida por la persona designada como Fiscal General del Estado. El artículo 15 EOMF atribuye a este órgano la importante función de asesorar en materia técnico-jurídica y doctrinal a quien ejerce la jefatura de la Institución, en orden a la elaboración de criterios que posibiliten la efectividad del principio de unidad de actuación al que está sometida la actuación de la carrera fiscal. Las Juntas son convocadas por quien las preside, siempre en relación con cuestiones concretas, para aportar el asesoramiento jurídico sobre las mismas, dando lugar a la oportuna Circular, Consulta o Instrucción, esto es, a la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

En el año 2025, la Junta de Fiscales de Sala fue convocada en dos ocasiones por el Fiscal General del Estado, sometiéndose a debate jurídico las materias fijadas en sus respectivos órdenes del día. La primera de ellas se celebró en dos sesiones, los días 13 de mayo y 5 de junio, y la segunda el día 15 de octubre.

i) Primera Junta. Sesión celebrada el día 13 de mayo de 2025

La Junta fue convocada y presidida por el Fiscal General del Estado, siendo la primera reunión de Fiscales de Sala de esta anualidad, y se abordaron cinco puntos del orden del día fijado en oficio de 23 de abril.

El Fiscal General comenzó trasladando la tristeza por el cercano fallecimiento de uno de los miembros de la Junta, el Excmo. Sr. D. Luis del Río Montesdeoca, y dio la bienvenida al nuevo componente de esta.

Antes de entrar a deliberar sobre las materias concretas, se aprobó el acta de las Juntas celebradas el 27 de abril, 18 de junio y 10 de julio de 2024.

Primeramente, la Fiscal de Sala coordinadora de violencia sobre la mujer realizó la dación de cuenta prevista en el artículo 20.1 e) EOMF informando sobre los procedimientos judiciales y actuaciones practi-

casas en 2024 en relación con esta materia, poniendo en valor el trabajo realizado por todos los compañeros especialistas y por la Unidad especializada de la FGE.

A continuación, por el Fiscal de Sala coordinador de delitos de odio y discriminación se procedió a realizar la dación de cuenta sobre los procedimientos y la actividad de esta especialidad durante el segundo semestre de 2024 conforme a lo establecido en el art. 20.2 bis d) EOMF.

Seguidamente, la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica expuso el contenido del Proyecto de Circular sobre los delitos de usurpación y allanamiento de morada tras la entrada en vigor de la Ley orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del servicio Público de la Justicia*. La deponente justificó la necesidad de la Circular ante las dificultades interpretativas generadas por la reforma de la LECrim introducida por la LO 1/2025, y centró la exposición en dos aspectos: la posibilidad de tramitar los delitos de usurpación y allanamiento de morada por el procedimiento para el enjuiciamiento rápido y la viabilidad de alcanzar conformidades sin límite penológico alguno.

Asimismo, la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica abordó el contenido del Proyecto de Instrucción sobre las jornadas de fiscales especialistas y sus conclusiones. Presentó las razones de su necesidad y focalizó su intervención en temas concretos como el relativo a la naturaleza de las jornadas, a la necesidad de dar pautas para unificar los criterios de elaboración de las conclusiones derivadas de aquellas, y a la competencia para su organización.

Una vez terminada la exposición, y de forma individualizada en relación con el Proyecto de Circular llevado a la Junta, el Fiscal General del Estado concedió turno de palabra a los asistentes por orden inverso de antigüedad, interviniendo en el debate algunos Fiscales de Sala que realizaron diferentes aportaciones al texto proyectado.

ii) Primera Junta. Sesión celebrada el día 5 de junio de 2025

Se reanudó la Junta conforme al orden del día fijado mediante oficio de 23 de abril, abordándose el punto sexto.

Por la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica se expuso el Proyecto de Consulta sobre la interpretación de la excepción de la dispensa de no declarar del art. 416.1.1.º LECrim. Por la deponente se informó del contenido de la consulta dirigida a la Fiscalía General del Estado relativa a si en los asuntos relacionados con violencia sobre la mujer, cuando los hijos menores de la mujer víctima de la violencia han presenciado la misma, siendo sujeto activo la pareja o expareja, aquella puede acogerse a la dispensa a declarar prevista en citado pre-

cepto. El debate se focalizó sobre el concepto de víctima del/de la menor que determina la aplicación del art. 416 LECrim.

Una vez terminada esta exposición, y de forma individualizada en relación con el Proyecto de Consulta llevado a la Junta, el Fiscal General del Estado concedió el turno de palabra a los asistentes por orden inverso de antigüedad, interviniendo en el debate algunos Fiscales de Sala que realizaron diferentes aportaciones al texto proyectado.

iii) Segunda Junta celebrada el día 15 de octubre de 2025

La Junta fue convocada y presidida por el Fiscal General del Estado, quien tuvo un afectuoso recuerdo para el Excmo. Sr. Don Antolín Herrero Ortega tras su reciente fallecimiento, y dio la bienvenida a los Fiscales de Sala que se incorporaban por primera vez a este acto. Posteriormente se procedió conforme al orden del día fijado mediante oficio de fecha 2 de octubre.

La reunión dio comienzo con la aprobación del acta de las Juntas de 17 de octubre de 2024, 13 de mayo y 5 de junio de 2025.

Con carácter previo a la exposición, el Fiscal General del Estado destacó la importancia del texto de Circular que se iba a debatir al tratarse de una de las modificaciones procesales que afectan al trabajo diario de todas las fiscalías y que suponía un esfuerzo organizativo de todas ellas.

Por la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica se procedió a la exposición del Proyecto de Circular sobre la audiencia preliminar del procedimiento abreviado, pormenorizando las razones sobre la necesidad de abordar dicha materia. Realizó una breve presentación sobre los aspectos de la reforma de la LO 1/2025 relacionados con la audiencia preliminar que podían ofrecer mayores dudas interpretativas.

Una vez terminada su intervención, y de forma individualizada, el Fiscal General del Estado concedió el turno de palabra a los asistentes por orden inverso de antigüedad, interviniendo en el debate algunos miembros de la Junta que realizaron diferentes aportaciones al texto proyectado.

El debate se focalizó en el carácter preclusivo de las cuestiones objeto de la audiencia preliminar en caso de incomparecencia de las partes y la posibilidad de apreciación de cuestiones de orden público de oficio por el órgano de enjuiciamiento; la exclusión de conformidades parciales; la solicitud de suspensión de la audiencia preliminar para el examen detallado de la prueba propuesta en el acto; la forma de documentar el resultado de la audiencia preliminar; audiencia de las víctimas en los casos de conformidad; la supervisión de las conformidades y la extensión de la audiencia preliminar al procedimiento ordinario.

4. JUNTA DE FISCALES SUPERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2025

La Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, introducida en el art. 16 EOMF por la Ley 4/2007, de 9 de octubre, constituye el órgano del Ministerio Fiscal que culmina su organización territorial.

En el periodo temporal a que se refiere la presente Memoria se ha reunido una vez la Junta, que tuvo lugar en dos sesiones los días 18 y 19 de junio de 2025 en el Palacio de Justicia de Zaragoza, y como es habitual, en la misma se trataron variados aspectos sobre los que es necesario trasladar información y/o establecer unidad de actuación.

La Junta fue presidida por el Fiscal General del Estado, asistiendo a la misma como miembros natos, la Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica, siendo convocados los/as Fiscales Superiores de todas las Fiscalías de las Comunidades Autónomas. Igualmente, y por la naturaleza de los asuntos que se trataban en el orden del día asistieron a la Junta, la Fiscal de Sala Jefa de la Inspección, el Fiscal de Sala Jefe de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, el Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica y un Fiscal adscrito a la Unidad de Apoyo.

a) La sesión del día 18 de junio comenzó con las palabras de bienvenida ofrecidas por el Fiscal General del Estado, tras lo cual aprobó el acta de la Junta celebrada el día 21 y 22 de noviembre de 2024.

A continuación, comenzó el abordaje del Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF), siendo el Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica el encargado de instruir a la Junta sobre el informe aprobado por el Pleno del Consejo Fiscal de dicho Anteproyecto, y remitido al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. Expuso los cuatro ejes fundamentales que incorpora la reforma: una mayor independencia del Ministerio Fiscal tanto en relación con el Gobierno como con el poder legislativo; los contrapesos a la figura del Fiscal General; la adaptación del EOMF al nuevo rol de dirección de la investigación y las novedades organizativas de la carrera fiscal.

Seguidamente, el tema sometido a debate fue la reforma del modelo de organización judicial aprobada por la LO 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, asumiendo la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica la

exposición de dos de las novedades introducidas, cuales son, de un lado, la ampliación de las competencias de las Secciones de Violencia sobre la Mujer y, de otro, la creación de las Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia. Asimismo, informó a la Junta que se estaba trabajando en la definición de las competencias de las distintas Unidades especializadas de la Fiscalía afectadas por la reforma.

Otro de los puntos del orden del día, también relacionado con las novedades introducidas en la LECrim por la LO 1/2025, fue el relativo al nuevo trámite de la audiencia preliminar con la finalidad de preparar el juicio oral, decidir sobre la admisión de pruebas, solventar aquellas cuestiones que pudieran impedir la celebración el juicio oral, incluida la posible nulidad de las pruebas y plantear una posible conformidad, que exige la audiencia previa de la víctima por el Ministerio Fiscal en determinados supuestos previstos en la reforma.

Con posterioridad, la Fiscal Inspectora Jefa dio cuenta de la actividad desarrollada por este órgano en 2024. Refirió la necesidad de actuación conjunta con la Inspección en relación con la productividad y realizó propuestas de coordinación de los planes de inspección futuros de Fiscales Superiores e Inspección Fiscal.

Después, la Fiscal Jefa de la Unidad de Apoyo expuso aspectos de diferente índole que afectan a todas las fiscalías agradeciendo la colaboración de los Fiscales Superiores en las comisiones mixtas. Informó sobre los proyectos de digitalización del Ministerio Fiscal; sobre el proyecto para el análisis de las cargas de trabajo; proyecto de inteligencia artificial; sobre la aplicación GEISER y sobre la nueva página web del Ministerio Fiscal.

A continuación, por el Fiscal adscrito a la Unidad de Apoyo se informó sobre el estado de desarrollo de la aplicación de las diligencias de investigación; la implantación de la sede electrónica, y el nuevo sistema de gestión procesal (Atenea) que va a sustituir a Fortuny.

En el siguiente punto del orden fijado, se trató el establecimiento de criterios de coordinación con las Fiscalías Superiores a los efectos de la preparación de los recursos de casación penal, queja y revisión, siendo asumida la exposición por el Fiscal Jefe de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

Después, la Fiscal Jefa de la Secretaría Técnica trasladó a la Junta la comunicación remitida por la Fiscal de Sala Coordinadora contra la Trata de Personas y Extranjería respecto a la entrada en vigor del Reglamento de Extranjería aprobado por Real Decreto 1155/2024 de 19 de noviembre en cuanto a la obligación del Ministerio Fiscal de comunicar la finalización del procedimiento penal a la Oficina de

Extranjería y a la Comisaría de Policía, así como de informar a la mujer extranjera víctima de violencia de género y a las víctimas extranjeras de violencia sexual de la posibilidad que les asiste de solicitar una autorización de residencia temporal y trabajo una vez acreditada dicha condición por resolución judicial.

Así mismo, la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica recordó la necesidad de comunicar a través de la Secretaría Técnica de la FGE los asuntos que pudieran ser competencia de la Fiscalía Europea.

b) La sesión del día 19 de junio, prosiguió el orden del día fijado, comenzando con la propuesta del Fiscal Superior de Cataluña en relación a la implantación del modelo Barnahus, las actuaciones dirigidas a su desarrollo y los problemas que suscita.

A continuación, se debatió la propuesta del Fiscal Superior de La Rioja respecto a la nueva exigencia de pertenecer a la categoría segunda para el despacho de causas de Jurado y visados (art. 22.5.a) EOMF), su alcance, y las posibilidades de excepción en determinadas condiciones.

Así mismo, se debatió la propuesta del Fiscal Superior de Castilla-La Mancha relativa a la unificación de criterios ante la problemática derivada de las solicitudes del Cuerpo Nacional de Policía de solicitud de autorización judicial para la obtención de muestras forzosas de ADN.

Igualmente, a instancias de la Fiscal Delegada de lo Civil, se recordó el Acuerdo de 8 de septiembre de 2023 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo sobre la extensión y otros requisitos de los escritos de recurso de casación y de oposición civiles.

El Fiscal Jefe de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional puso de manifiesto la necesidad de recordar a la carrera el cumplimiento de la Instrucción 2/2012 y de la Circular 2/2013 y señaló que la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional debe recibir información de los incidentes de nulidad de actuaciones.

Posteriormente, la Fiscal Jefa de la Secretaría Técnica expuso los temas propuestos por la Fiscal de Sala Coordinadora contra la Criminalidad Informática sobre la necesidad de establecer canales de comunicación para garantizar una actuación coordinada de las fiscalías y así evitar en lo posible el planteamiento innecesario de cuestiones de competencia.

Finalmente, se abordó la propuesta de la Fiscal de Sala Coordinadora de Personas con Discapacidad y Mayores relativa a la elaboración de protocolos y/o convenios de colaboración entre el Ministerio Fiscal y los recursos sociales y sanitarios.

5. INSPECCIÓN FISCAL

5.1 Introducción

La Inspección Fiscal es, junto con la Secretaría Técnica y la Unidad de Apoyo, una de las tres unidades centrales que se integran en la Fiscalía General del Estado. La Inspección Fiscal ejerce sus funciones por delegación permanente del/de la Fiscal General del Estado y en la forma en que establece el Reglamento, sin perjuicio de las funciones inspectoras que al/a la fiscal jefe/a de cada fiscalía corresponden respecto de los funcionarios que de él/ella dependan y de las funciones inspectoras que corresponden al/a la fiscal superior en su ámbito territorial (art. 13.1 EOMF). La norma estatutaria prevé además la existencia en la Inspección Fiscal de la Sección Permanente de Valoración, encargada de centralizar toda la información sobre méritos y capacidad de los/as fiscales para facilitar la labor del Consejo Fiscal a la hora de informar las diferentes propuestas de nombramientos de cargos discrecionales en la carrera fiscal (art. 13.2 EOMF). A su vez, el/ la Fiscal Jefe/a Inspector/a es Vocal nato/a del Consejo Fiscal, participando por tanto en sus deliberaciones.

El RMF regula con algo más de detalle las competencias de esta unidad central. Prevé en su art. 12 que la Inspección Fiscal se rija en su actividad por los principios de transparencia –sin perjuicio de la reserva que puedan exigir ciertas materias– eficiencia y flexibilidad. Sus atribuciones se describen en el artículo 13 RMF y pueden compendiarse en las siguientes áreas temáticas:

A. La labor inspectora. Función verificadora en la que tienen también algunas competencias los/as fiscales jefes y los/as fiscales superiores, estos últimos/as en el ámbito de las fiscalías del territorio autonómico.

B. El estatuto profesional de los miembros de la carrera fiscal. En esta materia que, en ocasiones, presenta aspectos particularmente controvertidos, la Inspección Fiscal debe expresar su criterio interpretativo ante pretensiones que unas veces se dirigen a la Fiscalía General del Estado y otras al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

C. La actividad vinculada con el régimen disciplinario. Corresponde a la Inspección Fiscal conocer de las actuaciones que de oficio o como consecuencia de las denuncias o quejas que puedan presentarse contra los/as fiscales, deban llevarse a efecto a través de las diligencias informativas. La Inspección Fiscal formula asimismo las

propuestas de apertura de expedientes disciplinarios cuya incoación e instrucción corresponde, a partir de la entrada en vigor del nuevo Reglamento, al Promotor de la Acción Disciplinaria, al que se hará referencia más adelante.

D. La labor de apoyo al Consejo Fiscal. La Inspección Fiscal proporciona los antecedentes e informes que resulten necesarios para fundamentar muchos de los informes y propuestas de este órgano colegiado, custodiando la documentación de conformidad con las previsiones estatutarias y el Reglamento de Régimen Interior del Consejo de 20 de septiembre de 1983.

5.2 Plantilla de la Inspección Fiscal

En 2025 la plantilla de la Inspección Fiscal está integrada por diez fiscales, que se distribuyen en Fiscal Jefa Inspectora, Teniente Fiscal Inspector, y ocho fiscales inspectores e inspectoras. Por Real Decreto 21/2025, de 14 de enero, se procedió al nombramiento de una nueva fiscal inspectora y en el mes de febrero de 2025, a fin de dar respuesta al notable incremento de trabajo detectado en la unidad, se acordó el destacamento de otra fiscal, que continúa en los primeros meses de 2026 prestando servicio en la Inspección Fiscal, dado que persisten las razones que aconsejaron la provisión de su destacamento conforme a lo previsto en el art. 21.5 EOMF. Todos los y las inspectores/as integran un equipo humano fuertemente cohesionado que desarrolla sus cometidos con un alto grado de generosidad, implicación y eficiencia.

La Inspección cuenta con una secretaría integrada por diez funcionarias y un funcionario que, a consecuencia de la falta de una relación de puestos de trabajo que la defina, ha adolecido tradicionalmente de una indeseable inestabilidad, circunstancia que, tras diversos vaivenes, se ha ido corrigiendo. En cualquier caso, debe destacarse la implicación y la excelente labor realizada por toda la secretaría, ejemplo de dedicación y compromiso con su labor diaria.

La plantilla actual de la Inspección Fiscal, en una institución cuyos efectivos y necesidades crecen cada año, resulta muy ajustada.

Por poner solo algunos ejemplos: la publicación de los concursos reglados y discrecionales (un total de seis al año, como mínimo) y las ofertas públicas de comisiones de servicios y ascensos son tareas que conllevan una actividad de comprobación muy laboriosa previa a la remisión de la documentación al Ministerio de la Presidencia, Justicia y relaciones con las Cortes. Por otra parte, y para evitar la incomodidad que ello pudiera producir en las fiscalías, las visitas de inspección

no se ubican en los meses de vacaciones estivales, lo que exige su concentración en los seis meses del año de mayor actividad, siendo que también esta labor exige de una prolija preparación, además del desplazamiento de entre dos y cuatro inspectores durante tres o cuatro días hábiles así como la ulterior redacción del acta y su remisión a la persona titular de la Fiscalía General y las jefaturas interesadas. La gestión del complemento de destino por objetivos, la denominada productividad, exige de largas jornadas de validación durante meses, además de un complejo proceso de liquidación. Los plenos del Consejo Fiscal (un mínimo de ocho al año) se preparan con un mes de antelación, facilitándose la documentación necesaria a los Sres. Vocales al menos ocho días antes de la fecha de convocatoria. Tras su celebración, han de documentarse sus informes y los acuerdos que se hayan adoptado. La actividad anterior debe conciliarse con el trámite ordinario de una nada despreciable y creciente cifra de expedientes gubernativos de muy variada índole, y con la atención a los y las fiscales jefes/as, quienes tienen a su entera disposición a su inspector/a de zona para evacuar consultas o resolver las más diversas cuestiones y la gestión de las sustituciones externas.

Sin duda la Inspección Fiscal es, hoy en día, una unidad central extraordinariamente dinámica, con un alto volumen de actividad en asuntos que no admiten demora. Al tiempo de redactar estas líneas finaliza el periodo de vigencia de la actual jefatura, de modo que la presente memoria refleja la actividad última de una etapa de cinco años que ha querido caracterizarse por la gestión ordenada y transparente de los asuntos, la reducción de los tiempos de respuesta de la Inspección *ad intra* y *ad extra*, el acercamiento a las jefaturas –precisadas del apoyo constante de la Fiscalía General–, el rigor técnico-jurídico de los informes y resoluciones, el fomento del trabajo en equipo y el protagonismo coral de los y las inspectores/as así como de los miembros de la secretaría.

5.3 Cuestiones organizativas

Se destacan este año las siguientes actividades:

1. Aun cuando la página web del Ministerio Fiscal ha experimentado un proceso de actualizaciones durante largos meses, continúa a disposición de todos los integrantes de la institución –y desde aquí recomendamos encarecidamente su uso– el espacio habilitado el año pasado en la *Zona privada* de la página web <https://www.fiscal.es/>, espacio en el que la Inspección Fiscal ofrece a tiempo real la informa-

ción de que dispone en materia, fundamentalmente, de ascensos y concursos discrecionales y reglados. Se da así respuesta a las numerosas consultas que recibe la Inspección Fiscal procedentes de los y las fiscales y abogados/as fiscales de las diferentes plantillas, mejorando la calidad y difusión de la información disponible y fortaleciendo la transparencia que rige la actividad de la Inspección Fiscal conforme a las previsiones del art. 12 a) RMF.

Dicha información, accesible a todos los miembros de la carrera fiscal se distribuye bajo los siguientes cuatro epígrafes:

«Concursos reglados», «Concursos discrecionales», «Oferta y adjudicación de plazas en comisión de servicio interna con relevación de funciones» y «Noticias», título este último en el que se incluyen cualesquiera otras cuestiones de interés relacionadas con la actividad de esta unidad central.

La Inspección Fiscal ha publicado en 2025 un total de 21 notas informativas relativas a concursos reglados y discrecionales. Se trata de una cifra aproximada y a la baja, dado que no se han podido cuantificar las notas publicadas bajo el epígrafe «Noticias».

En el apartado «Concursos reglados» de la zona privada se han publicado en el presente ejercicio un total de 12 comunicaciones de la Inspección Fiscal, facilitando información a tiempo real a los miembros de la carrera fiscal en cuanto a convocatoria y trámite de los concursos de traslados.

Por lo que respecta a los «Concursos discrecionales», durante la vigencia de cada convocatoria se publicaron, como es habitual, los currículos de todos los aspirantes a las plazas ofertadas y los proyectos de actuación de quienes aspiraban a una jefatura.

En el epígrafe «Comisiones de servicio», se publicaron tres comunicados.

Como se ha anticipado, no es posible determinar este año el número de comunicaciones publicadas en el apartado «Noticias», dado que, con ocasión de la reconfiguración de la página web del Ministerio Fiscal, las mismas fueron eliminadas de la página sin permitir su previo recuento. Sí consta la publicación de tres comunicaciones relativas a la gestión del reconocimiento de méritos de los y las fiscales publicadas en enero, febrero y junio.

Por otra parte, y de conformidad con las previsiones del art. 5.4 RMF, las consultas de índole particular de los y las fiscales –con la única excepción que refiere el precepto reglamentario–, se hacen llegar en primer término al/a la respectivo/a fiscal jefe/a quien, de considerarlo necesario, las traslada a la Inspección Fiscal, bien mediante comunicación

directa con su inspector/a fiscal de zona, bien por escrito remitido a la dirección de correo electrónico fge.secretaria.inspeccionfiscal@fiscal.es, desde la que se da siempre respuesta a la mayor brevedad.

Asimismo, en su calidad de vocal nata del Consejo Fiscal, la Fiscal Jefa Inspectora ha facilitado en cada pleno toda la información que le ha sido solicitada por los Sres./as. Vocales electivos/as y aquella otra cuya difusión consideró necesaria u oportuna, facilitando así que dicha información llegara puntualmente a los y las miembros de la carrera fiscal a través de sus representantes en el órgano colegiado.

Las anteriores iniciativas y modos de proceder constituyen un esfuerzo sin precedentes de la Inspección Fiscal, que nunca como ahora ha facilitado a todos los miembros de la carrera fiscal la información de que dispone a tiempo real. Con ello se ha fortalecido la transparencia y facilitado la conciliación de la vida personal y profesional de los y las fiscales, cuidando también de respetar la reserva de algunas actuaciones, el buen funcionamiento del servicio público y el quehacer diario de la oficina.

2. En los meses de junio y septiembre de 2025 respectivamente, la Fiscal Jefa Inspectora participó, invitada por el Fiscal General del Estado, en las juntas de fiscales jefes superiores y provinciales. La presencia de la Inspección en estas reuniones resulta fundamental para insistir en la difusión de la información de que dispone la unidad, además de testar los problemas de las jefaturas y ahondar en el que constituye el *leitmotiv* de la Inspección, que no es otro que colaborar con el mejor desempeño de las jefaturas y los integrantes de las plantillas del Ministerio Fiscal, además de prestigiar la institución con la progresiva y constante mejora de la calidad del trabajo que realiza.

3. Comisión de Igualdad del Consejo Fiscal. En 2025 la comisión de seguimiento de la comisión de igualdad del Consejo Fiscal se reunió en una única ocasión para dar impulso al plan. De dicha comisión forman parte tres vocales electivos del consejo, un/a fiscal de la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo y la Inspección Fiscal, una fiscal adscrita de la Unidad Especializada de Violencia sobre la Mujer y los representantes de las asociaciones. La principal acción desplegada en 2025 ha sido el nombramiento de los responsables de igualdad de las fiscalías superiores, provinciales y de área.

4. En cuanto a la labor de control de la Inspección Fiscal, los instrumentos empleados en 2025 para su ejercicio, sin ánimo de

exhaustividad, son principalmente los siguientes, además de las visitas de inspección ordinarias y extraordinarias a las fiscalías:

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

- Intercambio de información y colaboración con la Secretaría Técnica y la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado, con la Unidad de Atención al Ciudadano del Consejo General del Poder Judicial, el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de la Presidencia, Justicia y relaciones con las Cortes.

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

- Requerimientos de información concreta a los/as fiscales y expedientes de seguimiento para controlar situaciones de retraso en el despacho de asuntos.

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

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

- Incoación de expedientes gubernativos de seguimiento cuando se detectan debilidades en el desempeño de un órgano o un miembro del Ministerio Fiscal que, sin ser inicialmente constitutivas de responsabilidad disciplinaria, deben ser evitadas.

5. En 2025 se mantiene el cauce de comunicación entre la Inspección Fiscal y los Servicios Jurídicos del Estado, facilitando así el seguimiento de aquellos procedimientos judicializados en los que están implicados la Fiscalía y/o los/as fiscales.

6. Se mantiene la celebración de la reunión de trabajo de todos los y las inspectores/as que integran la unidad, a fin de consolidar el trabajo en equipo y garantizar el protagonismo coral de los profesionales que forman parte de la Inspección. No obstante, la carga de trabajo existente durante todo el ejercicio ha privado a la reunión de su

carácter regular. El trabajo conjunto se garantiza a través del intercambio de información y la colaboración informal pero constante de que se sirven a diario los miembros de una plantilla pequeña pero fuertemente cohesionada.

7. El repositorio documental creado en 2021 continúa creciendo y actualizándose, siendo posible su consulta mediante el uso de diferentes voces de búsqueda. Asimismo, se dispone de una carpeta documental digital común reorganizada que facilita extraordinariamente el trabajo de los Sres./as. inspectores/as y sin duda es de gran utilidad, especialmente con ocasión de la incorporación a la unidad de nuevos inspectores/as.

8. Se valora muy positivamente el trabajo de la secretaría, compuesta en la actualidad por funcionarias/os muy implicados, cuyo esfuerzo por mejorar la calidad del trabajo debe ser reconocido. Se cuenta en la oficina con un alto nivel de eficiencia, obtenido a través de una distribución más racional de las tareas y la centralización de los mecanismos de entrada, salida y registro de los asuntos que se inició en 2021 y está en la actualidad plenamente consolidada.

5.4 Un hecho grave que merece particular atención. La condena penal del Fiscal General del Estado y sus efectos sobre el estatus profesional del fiscal de carrera

En 2025 se produce un hecho inédito en la historia del Ministerio Fiscal. El Fiscal General del Estado resulta penalmente condenado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo como autor de un delito de revelación de datos reservados del art. 417.1 del Código Penal, a la pena de multa de 12 meses con una cuota diaria de 20 euros e inhabilitación especial para el cargo de Fiscal General del Estado por tiempo de 2 años.

El 17 de diciembre de 2025 llega a conocimiento de la Fiscalía General del Estado copia del Auto dictado el 12 de diciembre en la Causa Especial n.º 20557/2024 seguida en la Sala Segunda del Tribunal Supremo, en el que se declaraba la firmeza de la Sentencia n.º 1000/2025 por la que recae la aludida condena al Fiscal General, quien además es fiscal de carrera.

Declarada la firmeza de la sentencia procedía determinar la incidencia que, en su caso, pudiera tener la sentencia recaída en el estatus gubernativo de quien ostentaba el cargo de Fiscal General del Estado, dada su condición de fiscal de carrera. De conformidad con las previsiones de los arts. 44.1.2.º de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por

la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante, EOMF) y 32.1 d) del Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal (RMF), correspondía a la persona titular de la Fiscalía General del Estado resolver sobre la anterior cuestión; la más alta representación del Ministerio Fiscal contó con el asesoramiento y la colaboración de la Inspección Fiscal para llevar a término este cometido.

Los argumentos del Decreto de 23 de diciembre de 2025 desarrollados por la Fiscalía General del Estado para concluir que la condena penal del anterior Fiscal General no daba lugar a la pérdida de su condición de fiscal de carrera son, resumidamente, los siguientes:

- La interpretación de las previsiones de los arts. 42 CP, 46 EOMF, 32 y 35 *in fine* RMF y 379 LOPJ a la luz del contenido de la sentencia por la que resulta condenado el Fiscal General.

El tenor literal del art. 42 Código Penal (CP) establece que la inhabilitación especial para empleo o cargo público produce la privación definitiva del empleo o cargo sobre el que recayere, aunque sea electivo, y de los honores que le sean anejos. Produce, además, la incapacidad para obtener el mismo u otros análogos, durante el tiempo de la condena y la exigencia de que en la sentencia se especifiquen los empleos, cargos y honores sobre los que recae la inhabilitación. De lo anterior se desprende que la inhabilitación especial para cargo público –accesoria o principal– no tiene un alcance general u omnicomprensivo, sino que se proyecta únicamente en el empleo o cargo sobre el que recae, el cual debe especificarse en la sentencia, por exigencia de la propia ley. En ese sentido, la STS (Sala 2.ª) 368/2023, de 18 de mayo, dispone que «en todo caso, la ley exige la especificación del cargo a que se refiere la inhabilitación especial, en la medida en que, para la inhabilitación absoluta, la inhabilitación es para todos los cargos públicos, honores y empleos del condenado, lo que no concurre en la especial que es *«sobre el que recayere»* (STS 1246/2009, de 30 de noviembre)». De no concretarse adecuadamente la pena de inhabilitación especial y extenderse sobre cualquier cargo o empleo público, la inhabilitación especial abarcaría el espacio que corresponde a la pena de inhabilitación absoluta (art. 41 CP), confundiéndose con ella.

En similares términos, la STS (Sala 2.ª) 203/2024, de 5 de marzo, precisa que «a diferencia de la inhabilitación absoluta que recae [sobre] cualquier empleo o cargo público que tenga el penado (art. 41 CP), la inhabilitación especial obliga al tribunal a concretar sobre qué empleos o cargos recae, que vendrá determinado por la rela-

ción del empleo o cargo con la acción delictiva. Por esa razón, el tribunal debe precisar el ámbito de la inhabilitación ya que, como ha declarado esta Sala con reiteración, de no hacerse esa acotación se colocaría a la inhabilitación especial en el espacio de la inhabilitación absoluta (STS 314/2017, de [3] de mayo, por todas)».

Por otra parte, el art. 379 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) –al que se aludirá de nuevo más adelante– no incluye la imposición de la pena de inhabilitación como causa específica de la pérdida de la condición de juez o magistrado, haciendo referencia su apartado d) únicamente a la condena a pena privativa de libertad por razón de delito doloso.

La doctrina del Tribunal Supremo en constante jurisprudencia (por todas sentencias de 10 de abril de 2006 y 24 de junio de 2011) establece, no obstante, que dicha pena actúa, respecto de la subsistencia de la relación funcional, a modo de condición resolutoria que opera tan pronto como se produce el hecho determinante previsto en la Ley, que es la imposición de esa específica sanción penal. Así, la segunda de las resoluciones citadas se pronuncia en el sentido siguiente: «esta Sala ya ha señalado anteriormente (STSS de 5 de octubre de 2004, rec. cas. 7991/1998; y de 10 de abril de 2006, rec. cas. 7405/2000) que la inhabilitación especial para cargo público en el Código Penal tiene sus efectos definidos en el artículo 42 (antiguo artículo 36), y que son los siguientes: 1.º) La privación del cargo o empleo *sobre el que recaer* y de los honores anejos a él; y 2.º) La incapacidad de *obtener* otros análogos durante el tiempo de la condena».

Los arts. 32 y 35 RMF sí prevén expresamente que la pena principal o accesoria de inhabilitación especial para cargo público determine la *pérdida* de la condición de fiscal una vez que la sentencia condenatoria sea firme y, según detalla el art. 35 *in fine* RMF, *con el alcance que en la misma se establezca*. En otras palabras, la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público inhabilitará para el ejercicio del cargo de fiscal cuando así se establezca de forma expresa en la sentencia firme, pues de otro modo carecería de sentido la precisión de que esta pena opere «con el alcance que en la misma se establezca» (art. 35 RMF).

Dado que la consecuencia que se anuda a la imposición de la pena de inhabilitación es la *pérdida* de la condición de fiscal, el término *alcance* no puede ir referido al tiempo de la condena, sino al específico cargo sobre el que dicha condena recae. La anterior exégesis es coincidente con la aludida doctrina del Tribunal Supremo y con las previsiones del art. 66 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto

Básico del Empleado Público cuando establece que la pena principal o accesoria de inhabilitación especial, cuando hubiere adquirido firmeza la sentencia que la imponga, produce la pérdida de la condición de funcionario *respecto de aquellos empleos o cargos especificados en la sentencia*.

Por lo demás, esta interpretación se acomoda a la realizada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo a propósito de la interpretación y aplicación del art. 379 LOPJ. Así, la STS (Sala 3.^a) 974/2019, de 2 de julio (rec. 254/2018), señala que «el artículo 379.d) contempla la pérdida de la condición de juez o magistrado por la condena a pena privativa de libertad por delito doloso. Ello no quiere decir que sólo los delitos dolosos que llevan aparejada la pena de privación de libertad producen la pérdida de la condición de Juez o Magistrado. Si tal cosa se entendiere sería tanto como sostener que el delito de prevaricación judicial, que lleva aparejada la pena de inhabilitación especial y multa, tiene un trato privilegiado, lo que nos llevaría al absurdo de pensar que nos encontramos ante una conducta delictiva, insensatamente incentivada y privilegiada por el legislador. La ley Orgánica dedica un Título independiente, el III del Libro IV, a la responsabilidad penal de los Jueces y Magistrados por los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones de su cargo y, analizando sus artículos (405 a 410), no se encuentra ninguna relación especial para llevar a efecto la ejecución de las penas impuestas en exigencia de esa responsabilidad penal, ni existen disposiciones específicas para llevar a cabo la rehabilitación. Estas carencias quieren decir que legislador admite y comprende que el proceso penal es el campo adecuado en el que se debe cumplir y ejecutar una pena como la de inhabilitación especial, cuyo contenido legal y taxativo se contiene en el artículo 42 del Código Penal, y permanece incólume produciendo sus efectos de forma autónoma y por imperativo legal» [en similar sentido *vid.* SSTs (Sala 3.^a) 1694/2017, de 8 de noviembre (rec. 225/2017); de 26 de enero de 2004 (rec. 6999/1998)].

En la sentencia recaída respecto del Fiscal General del Estado, la Sala Segunda del Tribunal Supremo circumscribe la inhabilitación especial exclusivamente al cargo de Fiscal General del Estado.

– Las premisas de un importante sector de la doctrina administrativa que defiende que la situación jurídica del penado, autoridad o funcionario público no puede verse restringida por vías indirectas como la actividad gubernativa dictada a partir del pronunciamiento de una sentencia penal. El ordenamiento jurídico administrativo no puede propiciar un «plus aflictivo» extramuros del fallo condenatorio, a riesgo de conculcar el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado

en el art. 24 CE –manifestado a través de la motivación y la concreción de la pena impuesta por el tribunal– y la garantía jurisdiccional a que se refiere el art. 25.1 CE, caso de alterar o ampliar la Administración la condena penal impuesta por el tribunal. Planteamiento que se alinea con la exégesis estricta del principio de legalidad penal, a partir de la cual cualquier privación o restricción de derechos habrá de ser consecuencia directa de una ley y de la sentencia judicial que la aplica, sin que la Administración pueda ampliar discrecionalmente dichas restricciones por vías reglamentarias o gubernativas. Las penas de inhabilitación, en cuanto penas privativas de derechos, deben ser interpretadas de forma no extensiva, conforme a los estrictos términos de los preceptos penales que las regulan y aquellos en los que se exprese la concreta sentencia penal firme.

– La consideración de que, a los efectos del art. 42 CP, «cargo análogo» al de Fiscal General del Estado no resulta el de miembro del Ministerio Fiscal en ninguna de las tres categorías de la carrera fiscal previstas en el art. 34 EOMF. La sentencia analizada descarta expresamente la proyección de la inhabilitación a otros cargos y en ningún momento hace referencia al concepto de *cargo análogo* al de Fiscal General, y es que no es sencilla la tarea de delimitar semejante parangón. El Fiscal General del Estado –que puede ser elegido entre juristas españoles de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión (art. 29.1 EOMF) y, por tanto, sin necesidad de que cuente con la condición de fiscal en servicio activo– es un alto cargo y su analogía con otros empleos o cargos públicos puede hallarse tanto en el art. 30 EOMF, que lo sitúa en los actos oficiales en el lugar inmediato siguiente al del Presidente del Tribunal Supremo, como en el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, *por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado*, cuyos arts. 10 y 12 lo sitúan próximo a los cargos de Presidente del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo.

El Fiscal General es además uno de los órganos que integran el Ministerio Fiscal (art. 12 EOMF). Su nombramiento y cese están específicamente regulados en los arts. 29 y 31 EOMF, preceptos que difieren notablemente de aquellos que regulan el nombramiento y cese de los fiscales de carrera. La persona titular de la Fiscalía General no está sujeta al régimen disciplinario de los miembros de la carrera fiscal, siéndole únicamente de aplicación, por disposición expresa de la ley, las causas de incompatibilidad previstas para los y las fiscales (art. 31.4 EOMF). Si el nombramiento de Fiscal General del Estado recae sobre un miembro del Ministerio Fiscal, este permanece en servicios especiales conforme prevé el art. 82. a) RMF, debiendo solicitar

a su cese el reingreso en la carrera fiscal en la forma prevista en el art. 89.1 RMF.

– El alcance claramente delimitado del fallo de la sentencia: se impone al condenado la pena de inhabilitación especial para ser Fiscal General del Estado por tiempo de dos años, sin que se efectúe ninguna referencia más ni respecto de su condición de fiscal de carrera y/o el ejercicio de sus funciones fiscales, ni respecto de otros cargos análogos, tal y como resultaría exigible conforme a las previsiones de los arts. 42 y 56.1. 3.º del CP. Esa concreción es particularmente relevante dado que, como se ha anticipado, el primero de los preceptos citados obliga a los tribunales a indicar en la sentencia los empleos y cargos afectados por la inhabilitación, estando vedada cualquier extensión automática y/o interpretación expansiva u omnicompreensiva de su contenido (STS 552/2006, de 16 de mayo).

Si el fallo de la sentencia delimita claramente sus efectos a la cúspide de la institución, el tenor de la propia resolución abunda en esta misma idea. En el apartado Sexto relativo a la individualización penológica, la sentencia refiere textualmente: «La pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público (art. 42 CP) supone la privación definitiva del cargo sobre el que recae. Se concreta, como exige el art. 42, exclusivamente en el que ostentaba el acusado en el momento de los hechos: Fiscal General del Estado. Nos parece que, desde una perspectiva estrictamente penal, es proporcionada esa acotación. No es necesario ser fiscal para alcanzar la titularidad de la Fiscalía General del Estado. No nos corresponde dilucidar las consecuencias extraprocesales de la condena, que se mueven en otro plano; tan solo constatamos que penalmente esa extensión limitada a ese cargo nos parece proporcionada, revelándose como excesiva su proyección a otros. Por lo demás, esa era la petición de la acusación particular.

Conllevando la pena la pérdida del cargo, la duración de la incapacidad para desempeñarlo se convierte en este caso en una cuestión de muy limitada trascendencia.

No obstante, la fijaremos en su extensión media –dos años–. Haber encapsulado la inhabilitación en ese exclusivo cargo, tal y como por otra parte solicitaban muchas de las acusaciones, mengua algo la afflictividad de la pena de inhabilitación, que se ve concentrada en la pérdida del cargo, lo que permite manejar con menos rigidez la duración.».

– Retomando el tenor del art. 379.1 d) LOPJ, este precepto declara que una de las causas por las que se pierde la condición de juez o magistrado es por la condena a *pena privativa de libertad* por razón de delito doloso. En los casos en que la pena no fuera superior a seis

meses, el Consejo General del Poder Judicial, de forma motivada y atendiendo a la entidad del delito cometido, podrá sustituir la pérdida de la condición de magistrado o juez por la sanción prevista en el art. 420.1.d), es decir, la sanción disciplinaria de suspensión de hasta tres años. La referencia al delito doloso sin más especificación no tiene en cuenta la ulterior clasificación que efectúa el Código Penal respecto a los delitos graves, menos graves y leves en función de la naturaleza y duración de las penas previstas para cada infracción, lo que supone equiparar las trascendentales consecuencias del precepto a supuestos de responsabilidad penal de muy diversa intensidad.

Para el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, uno de los motivos por los que se pierde la condición de fiscal es haber incurrido en alguna de las causas de incapacidad (art. 46.1.e), declarando que están incapacitados para el ejercicio de funciones fiscales los que hayan sido condenados por delito doloso mientras no hayan obtenido la rehabilitación. En los casos en que la pena no fuera superior a seis meses, el Fiscal General del Estado, de forma motivada y atendiendo a la entidad del delito cometido, podrá sustituir la pérdida de la condición de fiscal por la sanción de suspensión de hasta tres años (art. 44. 2.º).

Es evidente que resulta desigual e injustificadamente más grave el tratamiento que estatutariamente se depara a los miembros del Ministerio Fiscal al ser condenados por delito doloso, dado que, aun cuando se les impusiera una pena pecuniaria por el sistema de días-multa o una pena privativa de derechos, perderían siempre su condición profesional en el supuesto de superar los seis meses de duración y podrían perderla si es inferior a dicho tiempo, lo que en ningún caso –para penas distintas a prisión– está previsto para jueces y magistrados.

La reforma introducida en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal por Ley 24/2007, de 9 de octubre, añadió el actual segundo párrafo del artículo 44. 2.º en los términos a que se hizo alusión más arriba. La Exposición de Motivos de la propia norma expresaba que con el nuevo párrafo se pretendía adaptar para los fiscales la posibilidad ya existente para los jueces de que la sanción de separación de la carrera por haber perpetrado un delito doloso pudiera ser flexibilizada por el Fiscal General del Estado en determinados casos menos graves. Pese a esa voluntad expresada del legislador, la adaptación perseguida no quedó adecuadamente reflejada en la redacción legal al omitirse en la modificación la referencia a que la condena por delito doloso lo fuera a *pena privativa de libertad*, existiendo por tanto una sensible diferencia entre las normas reguladoras de ambos estatutos jurídicos.

Esta cuestión fue objeto de consulta ante la Inspección Fiscal, resuelta por el anterior Fiscal de Sala Jefe Inspector y publicada en la Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2019. La referida resolución concluye que el rigor del primer párrafo del artículo 44.2.º EOMF puede salvarse con una interpretación integradora de su redacción para incorporar la referencia a las *penas privativas de libertad*, tal como establece el artículo 379.1.d) LOPJ para jueces y magistrados, teniendo en consideración la regla de supletoriedad de la LOPJ que el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal recoge expresamente en la Disposición adicional primera respecto de la «pérdida de la condición de miembro de la Carrera Fiscal».

La anterior interpretación –que evita considerar a los/as fiscales de peor condición que los jueces en esta específica materia– ha sido asumida por la Inspección Fiscal desde la resolución de la consulta, existiendo al menos un precedente más referido a un fiscal condenado por delito doloso. Coincide además con la realizada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Así, por ejemplo, la STS 1604/2017, de 24 de octubre señala, a propósito de ello:

«Es cierto, por otro lado, que quienes perteneciendo a la Carrera Judicial o a la Carrera Fiscal sean condenados por delito doloso solamente perderán necesariamente su condición si se les impone una pena privativa de libertad superior a seis meses según el artículo 379.1.d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el art. 44.2.º del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Si la condena es a menos de seis meses de privación de libertad el Consejo General del Poder Judicial o el Fiscal General del Estado, de forma motivada y atendiendo a la entidad del delito cometido pueden sustituir la pérdida de la condición de juez o magistrado o de fiscal por la de suspensión de hasta tres años. Ahora bien, si la condena por delito doloso no conlleva privación de libertad, entonces no habrá pérdida de la condición judicial o fiscal».

La sentencia dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo respecto del Fiscal General no impone pena privativa de libertad; por tanto, aun cuando se trata de una condena por delito doloso, tampoco puede dar lugar a la consecuencia prevista en el art. 44 EOMF.

El Decreto de 23 de diciembre de 2025 de la Excm. Sra. Fiscal General del Estado en el que se desarrollan los anteriores argumentos –cuyo interés para la carrera fiscal resulta indudable– fue dictado en el marco de un expediente gubernativo conforme a las previsiones del art. 8.3 RMF, expediente en el que se contienen precedentes que incorporan datos personales y documentación referida a particulares y

a otros miembros de la carrera fiscal cuya reserva ha sido y debe seguir siendo cuidadosamente preservada.

5.5 Actividad inspectora

Las visitas de inspección se realizan mediante un plan programado anualmente del que se da cuenta al Consejo Fiscal en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.4.h) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Constituyen uno de los instrumentos principales en el ejercicio de la actividad de control del desempeño de esta unidad central. En ellas se valora el trabajo de las fiscalías a través de la revisión de la documentación escrita y las aplicaciones informáticas, el contacto personal, las entrevistas y reuniones mantenidas con el/la fiscal jefe/a, teniente fiscal, fiscales decanos/as, fiscales delegados/as de especialidades, demás miembros integrantes de la plantilla de la fiscalía, personal de la oficina fiscal y otras autoridades.

Por otra parte, el artículo 13.2 EOMF establece que corresponde al/a la Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma ejercer la inspección ordinaria de las fiscalías de su ámbito territorial. Las funciones de inspección ordinaria atribuidas a los/as fiscales superiores de las fiscalías de las comunidades autónomas por el precepto estatutario han sido interpretadas como una ampliación de funciones en el ámbito inspector, en consonancia con la configuración del/de la fiscal superior como máximo representante del Ministerio Fiscal en el territorio de la comunidad autónoma, conforme expresó la Inspección Fiscal en su Comunicación de 2 de diciembre de 2008.

Los/as fiscales superiores de las fiscalías de las comunidades autónomas realizan visitas de inspección ordinaria a las fiscalías de su ámbito territorial. No obstante, de la propia naturaleza de las secciones territoriales se desprende que, respecto de aquellas que se integran en las fiscalías de las comunidades autónomas uniprovinciales *no desdobladas*, la labor inspectora de los/as fiscales superiores a que hace referencia el EOMF no se lleva a efecto por medio de visitas de inspección ordinarias, al formar las secciones parte de las propias fiscalías.

La coordinación entre las inspecciones realizadas por la Inspección Fiscal y las de los fiscales superiores ha sido objeto de tratamiento en diversas juntas de fiscales superiores.

Dicha coordinación se evidencia necesaria en distintos aspectos:

1. En la elaboración coordinada del calendario de visitas inspectoras, como se viene realizando, de la Inspección Fiscal, que se comunica al Consejo Fiscal para «conocimiento» (art. 14.4 h) EOMF), y a

los fiscales superiores respecto de los órganos fiscales de su territorio para evitar duplicidad de visitas en cortos espacios de tiempo.

2. En la actualización y unificación de los contenidos de las visitas de inspección ordinaria. En el año 2009 se elaboró un *Protocolo de Actuación en la práctica de las funciones de inspección ordinaria*. Desde entonces, el Protocolo no se había actualizado, pese a ser numerosas las modificaciones legales, circulares e instrucciones de la Fiscalía General del Estado publicadas, ni revisado su contenido, aunque la práctica ha puesto de manifiesto la importancia creciente de materias no estrictamente jurisdiccionales, como las gubernativas. Tampoco se ha modificado esencialmente la forma de efectuar las inspecciones pese al importante desarrollo tecnológico del Ministerio Fiscal.

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

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

Constituye además un cuestionario amplio, capaz no obstante de adaptarse y servir de guía a las visitas de inspección de carácter general, parcial y/o temático. Dicho protocolo se aplica en todas las visitas de inspección realizadas por esta unidad, resultando muy útil para obtener la imagen fiel de la calidad del desempeño y la detección de las posibles debilidades en los diferentes órganos inspeccionados.

5.5.1 VISTAS DE INSPECCIÓN REALIZADAS POR LA INSPECCIÓN FISCAL EN 2025

Cumpliendo con el Plan de Inspección presentado ante el pleno del Consejo Fiscal de diciembre de 2024, en el ejercicio de 2025 se

han realizado las siguientes visitas ordinarias de inspección, generadoras de las consiguientes actas:

VISITAS DE INSPECCIÓN REALIZADAS POR LA INSPECCIÓN FISCAL EN 2025

	Órgano Inspeccionado	Mes visita	Tipo de visita de inspección
1.	Fiscalía Provincial de Alicante.	Febrero.	Presencial.
2.	Fiscalía de Área de Vilanova i la Geltrú-Gavá-Vilafranca del Penedés.	Febrero.	Presencial.
3.	Fiscalía de Área de Ceuta.	Abril.	Presencial.
4.	Fiscalía Provincial de Córdoba.	Mayo.	Presencial.
5.	Fiscalía de Área de Benidorm.	Junio.	Presencial.
6.	Fiscalía Provincial de Palencia.	Octubre.	Presencial.
7.	Fiscalía Provincial de Bizkaia.	Noviembre.	Presencial.
8.	Fiscalía Provincial de Cáceres.	Diciembre.	Presencial.

Se suspendieron durante el año 2025 las visitas de inspección previstas en Ourense y Manresa, por circunstancias puntuales que hicieron inviable su realización.

Como se puede observar en la tabla, se realizan en 2025 un total de ocho visitas presenciales, lo que exige un esfuerzo muy notable por parte de los y las inspectores/as, tal y como ha sido objeto de análisis en epígrafes anteriores. Debe reseñarse además la exhaustividad de las actas que posteriormente son realizadas, en las que se refleja con fidelidad el trabajo de la fiscalía inspeccionada, destacando las fortalezas y efectuando recomendaciones útiles para superar las posibles debilidades en el quehacer diario. En todos los casos, debe agradecerse la buena disposición de las jefaturas y de las y los compañeras/os que colaboran con los y las inspectores/as, facilitando su labor.

Como en ejercicios anteriores, la Inspección Fiscal defiende su clara preferencia por las visitas de inspección presenciales. En estos últimos cinco años se ha podido comprobar que la presencialidad ofrece una imagen mucho más certera del desempeño de las fiscalías que la que se obtiene a través del acceso *remoto* a la información con ese mismo fin, además de aportar el contacto personal directo con las jefaturas y los/as compañeros/as. No obstante, el acceso remoto de la Inspección Fiscal a las aplicaciones informáticas de registro y tramitación procesal de todas las fiscalías, además de facilitar la realización de inspecciones virtuales con carácter excepcional, posibilita una mejor preparación de la visita de inspección presencial.

Aun cuando las condiciones durante el ejercicio han mejorado merced a la gestión de la agencia encargada de seleccionarlos, debe reiterarse una vez más la necesidad –cursada de forma reiterada al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, a través de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado–, de actualizar la dieta de los/as inspectores/as fiscales, de modo que se facilite en todo caso un alojamiento digno y próximo a las sedes de las fiscalías para los desplazamientos derivados de este cometido.

5.5.2 VISITAS DE INSPECCIÓN REALIZADAS POR LOS FISCALES SUPERIORES EN 2025

Como se ha adelantado, el art. 13.3 EOMF atribuye facultades inspectoras a los fiscales superiores, actividad que se desarrolla igualmente a través de las visitas de inspección que realizan cada ejercicio en algunas de las fiscalías de sus respectivos territorios, complementando así las de la Inspección Fiscal que, por lo tanto y en condiciones normales, no se superponen ni solapan.

Las actas que documentan las visitas de los fiscales superiores son remitidas a la Inspección Fiscal, que cuenta así con un instrumento de conocimiento de su actividad extraordinariamente útil. En 2025, los fiscales superiores han realizado las siguientes visitas:

Fiscal Superior	Fiscalía o sección territorial visitadas en 2025
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ceuta y Melilla.	Fiscalía Provincial de Cádiz.
	Sección territorial de Motril.
	Sección territorial de Guadix-Baza.
	Sección territorial de Linares.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Aragón.	Fiscalía Provincial de Huesca.
	Fiscalía Provincial de Teruel.
	Sección Territorial de Alcañiz.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Valencia.	Fiscalía Provincial de Castellón.
	Sección territorial de Torrevieja.
Fiscalía de la Comunidad de Castilla-La Mancha.	Fiscalía Provincial de Ciudad Real.
	Fiscalía Provincial de Albacete.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.	Fiscalía Provincial de Valladolid.
	Fiscalía Provincial de León.
	Fiscalía Provincial de Burgos.
	Fiscalía Provincial de Soria.

Fiscal Superior	Fiscalía o sección territorial visitadas en 2025
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid.	Secciones especializadas en Delitos informáticos, de Odio, Derechos Humanos y Memoria Democrática.
	Sección Antidroga.
	Sección de Cooperación Internacional.
	Sección de enjuiciamiento, apelación y conformidad penal.
	Servicio de Guardia.
	Juicios ante el Tribunal del Jurado.
	Crimen organizado y delincuencia grave.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.	Fiscalía Provincial de Badajoz.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia.	Fiscalía Provincial de Pontevedra.
	Fiscalía de Área de Vigo.
	Fiscalía de Área de Ferrol.
	Sección territorial de Mondoñedo.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias.	Fiscalía Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Expedientes gubernativos, diligencias preprocesales de investigación, diligencias preprocesales de determinación de la edad).
	Fiscalía Provincial de Las Palmas (Menores, diligencias preprocesales de investigación, diligencias preprocesales de determinación de la edad).
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.	Fiscalía de Área de Cartagena.
	Sección territorial de Lorca.
	Sección territorial de Cieza.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Catalunya.	Fiscalía de Área de Terrasa.
	Sección territorial de Sant Feliu.
	Sección territorial de Badalona.
	Sección territorial de Reus.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Asturias.	Fiscalía de Área de Gijón.

5.6 Evolución de la plantilla del Ministerio Fiscal en 2025

El Real Decreto 422/2025, de 3 de junio, *por el que se dotan nuevas plazas en Secciones de Violencia sobre la Mujer, se crean Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia, y se amplía y modifica la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal* incrementa en 42 plazas la plantilla del Ministerio Fiscal, todas de la segunda categoría.

Número de plazas	Plantilla del Ministerio Fiscal conforme Real Decreto 306/2022, de 3 de mayo	Plantilla del Ministerio Fiscal conforme Real Decreto 311/2023, de 25 de abril	Plantilla del Ministerio Fiscal conforme Real Decreto 1100/24, de 29 de octubre	Plantilla del Ministerio Fiscal conforme Real Decreto 422/2025, de 3 de junio
De Primera categoría/ Fiscal de Sala	26	28	30	30
De Segunda categoría/fiscal	1942	2010	2306	2348
De Tercera categoría/ abogado fiscal	645	645	426	426
Total	2613	2683	2762	2804

Ascensos a primera categoría. En 2025 se han producido tres ascensos a la primera categoría.

Altas en la Carrera Fiscal. Finalizado el curso teórico-práctico de carácter selectivo de los alumnos y las alumnas del Centro de Estudios Jurídicos, se convocó por Orden PJC/1462/2025, de 13 de diciembre, concurso para la provisión de destinos en la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para los alumnos y las alumnas del Centro de Estudios Jurídicos que habían superado el proceso selectivo de acceso a la Carrera Fiscal.

Con la 63.^a promoción de fiscales se incorporan a la carrera un total de 76 nuevos abogados fiscales, 59 mujeres y 17 hombres, 66 de los cuales quedan en situación de expectativa de destino, dado que se ofertan únicamente diez plazas en propiedad.

De la promoción anterior (Orden PJC/1421/2024, de 13 de diciembre), en la que en primer término la totalidad de los abogados fiscales quedaron en expectativa de destino, han conseguido plaza en propiedad todos ellos en 2025 tras la resolución de los dos concursos de traslados convocados en el ejercicio.

Bajas en la Carrera Fiscal. Las bajas producidas en la carrera durante el año ascendieron, s.e.u.o, a 38 jubilaciones, veinticinco de las cuales son anticipadas, –una de ellas por incapacidad–, una forzosa a la edad de 70 años y doce forzosas tras cumplir los 72 años.

Debe dejarse constancia en esta memoria del agradecimiento de quienes integramos la carrera fiscal a todos/as y cada uno/a de ellos/as, en consideración a su dedicación y esfuerzo en beneficio de la función pública, los derechos de la ciudadanía y la propia institución del Ministerio Fiscal.

Fallecimientos: Excmo. Sr. D. Luis del Río Montesdeoca e Ilmas. Sras. Dña. Miryam Segura Rodrigo y Dña. Rosario Paricio Rodríguez,

tres muy queridos compañeros y valiosos profesionales que nos dejaron prematuramente en 2025. Descansen en paz.

Excedencias: Voluntarias por cuidado de hijo o familiar: constan registradas un total de 11 en 2025.

Prolongación en el servicio activo: La reforma introducida en la LOPJ por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio modificó la redacción del apartado 1 del art. 386 para permitir, previa solicitud, que la jubilación por edad pueda prolongarse hasta los setenta y dos años. En la actualidad, dicha posibilidad se encuentra regulada en el art. 139.1 RMF.

En 2025 se han dictado diecisiete resoluciones acordando la prórroga del servicio activo, frente a las ocho de 2024, las diecisiete de 2023 y las trece de 2022.

5.7 Movilidad en el seno de la carrera fiscal. Concursos, ascensos y comisiones de servicio internas en 2025

Acontecimiento	Número de movimientos				% Sobre el total de integrantes de la carrera			
	Año 2022	Año 2023	Año 2024	Año 2025	2022	2023	2024	2025
Concursos discrecionales.	52	21	53	24	1,99 %	0,782 %	1,77 %	0,85 %
Concursos reglados.	241	379 (123+256)	218 (123+95)	328	9,22 %	14,125 %	7,89 %	11,69 %
Comisiones de servicio internas con relevación de funciones.	16	12	18	4	0,61 %	0,447 %	0,579 %	0,14 %
Nuevas incorporaciones a la carrera fiscal.	127	100	79	76	4,86 %	3,727 %	2,86 %	2,71 %
Ascensos de segunda a primera categoría.	7	2	3	3	0,26 %	0,074 %	0,072 %	0,10 %
Ascensos de tercera a segunda categoría.	31+77 = 108	101 (Sin contar los 77 que se contabilizaron en 2022, aun cuando se han publicado en 2023)	113	173	4,13 %	3,764 %	4,091 %	6,16 %
Total.	551	615	484	608	21,07 %	22,92 %	17,52 %	21,65 %

En el ejercicio de 2025 se han producido un total de 608 movimientos en la planta en activo del Ministerio Fiscal como consecuencia de los acontecimientos a que se hace referencia en la columna izquierda de la tabla anterior, lo que afecta al 21,65 % de los miembros de la carrera. Se trata de una cifra sensiblemente más alta que la del año pasado, consecuencia, fundamentalmente, del incremento del número de movimientos generados por los concursos reglados, convocados con más plazas vacantes que en el ejercicio de 2024. Se incrementa por tanto este año la movilidad, y se logra *amortizar* –atribuir durante el año en curso una plaza en propiedad– a todos los abogados fiscales en expectativa de destino de la 62.^a promoción, poniendo fin a la incertidumbre que es consustancial a una situación que debería desterrarse definitivamente con la creación de nuevas plazas en número suficiente. A continuación, se analizan con detalle algunos de los supuestos recogidos en la tabla.

5.7.1 CONCURSOS DISCRECIONALES

En el presente ejercicio memorial se han convocado un total de tres concursos discrecionales, a resultas de los cuales se efectuaron las propuestas de nombramiento –ulteriormente convertidas en nombramientos efectivos–, de 24 cargos de designación discrecional frente a los 53 de 2024, 21 de 2023, los 52 de 2022 y los 30 de 2021. Así:

1. Concurso discrecional convocado por Orden PJC/226/2025, de 5 de marzo, para la cobertura de las plazas de Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la mujer, Fiscal de Sala de Seguridad Vial, Fiscal de Sala de Delitos Económicos, Fiscal de Sala de Delitos contra la Administración Pública, Fiscal de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y dos plazas de fiscal en la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. Pleno de 8 de abril de 2025.

2. Convocado por Orden PJC/567/2025, de 28 de mayo, plaza de fiscal superior de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Pleno de 20 de junio de 2025.

3. Convocado por Orden PJC/981/2025, de 4 de septiembre, para la cobertura de las plazas de Fiscal Superior de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia, Teniente Fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía Provincial de Ávila, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía Provincial de Soria, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía Provincial de Alicante, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía Provincial de Ourense, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía Provincial de Segovia, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía Provincial de Teruel, Fiscal Jefe/a

de la Fiscalía de Área de Ceuta, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Benidorm-Denia, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Marbella, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Ponferrada, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Arrecife-Puerto del Rosario, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Dos Hermanas, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Manresa-Igualada-Vic, Fiscal Jefe/a de la Fiscalía de Área de Vilanova i la Geltrú-Gavà-Vilafranca del Penedès. Pleno de 20 de octubre de 2025.

Como ya se recordó el año pasado, corresponde al/a la Fiscal General del Estado la facultad de proponer al Gobierno los ascensos y nombramientos para los distintos cargos, previo informe del Consejo Fiscal, oído el/la fiscal superior de la comunidad autónoma respectiva cuando se trate de cargos en las fiscalías de su ámbito territorial (artículo 13.1 EOMF). Por su parte el artículo 14.4 del propio Estatuto indica que el Consejo Fiscal, en su calidad de órgano consultivo, informa las propuestas pertinentes respecto al nombramiento de los diversos cargos y los ascensos de los miembros de la carrera fiscal (letras c y d del art. 35 EOMF), informe que es preceptivo, pero no vinculante.

Todas las propuestas de nombramiento fueron seguidas del correspondiente nombramiento rubricado por la persona al frente del Ministerio de la Presidencia, Justicia y relaciones con las Cortes, y su publicación en el BOE.

A las 24 plazas de designación discrecional informadas por el Consejo Fiscal en 2025 debe sumarse, entre otros, la designación y/o prórroga de los fiscales en régimen de destacamento en las unidades especializadas de criminalidad informática, cooperación penal internacional, violencia sobre la mujer, entre otros, y en la Fiscalía de la Audiencia Nacional, las comisiones de servicio y destacamentos en la Fiscalía Especial Antidroga y en la Fiscalía del Tribunal de Cuentas. Estas designaciones son el resultado de la labor realizada por la Inspección Fiscal a la vista de las solicitudes y acreditadas las necesidades comunicadas por las respectivas jefaturas, en un esfuerzo de la Fiscalía General del Estado por dar cabal e inmediata respuesta a las mismas a través de la actitud proactiva de esta unidad central.

5.7.2 CONCURSOS ORDINARIOS O REGLADOS

El Reglamento del Ministerio Fiscal aprobado por Real Decreto 305/2022 ha conllevado un notable cambio en la tramitación de los concursos reglados, en tanto en cuanto atribuye de manera

expresa a la Inspección Fiscal la preparación de las propuestas de convocatoria y la ulterior gestión de los mismos (art. 13.7).

En 2023 se comenzó a materializar la pretensión de la Inspección Fiscal de establecer un calendario previsible de concursos reglados, remitiendo al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes la solicitud de convocatoria de tres concursos al año, cumpliendo así con la previsión reglamentaria en ese sentido. El anterior objetivo, hecho realidad en los ejercicios de 2024 y 2025 no habría sido posible sin la inestimable colaboración del Ministerio, de quien depende la publicación en el BOE de las convocatorias, las bases de los concursos y su resolución.

Año 2025

Enero	Marzo/Abril	Mayo	Julio	Septiembre	Octubre	Diciembre
Propuesta y resolución de ascensos.	Concurso discrecional Concurso reglado.	Resolución concurso reglado antes de los meses vacacionales de julio y agosto. Concurso discrecional.	Propuesta y resolución de ascensos.	Concurso reglado. Concurso discrecional.	Resolución concurso reglado necesariamente antes del concurso para los alumnos del CEJ.	Concurso reglado alumnos del CEJ.

La Inspección Fiscal impulsa periódicamente la convocatoria de concursos reglados de plazas vacantes que se vienen tramitando desde hace varios años por el sistema de cobertura a resultas, modalidad que presenta la ventaja de concentrar en una única convocatoria y resolución la cobertura de las plazas desiertas ofertadas y la de todas aquellas que, derivadas de la anterior adjudicación, quedan vacantes, facilitando la producción de un elevado número de movimientos de fiscales y abogados fiscales que, de otro modo, no sería viable en un solo ejercicio anual.

Si se tiene en cuenta que todos los concursos –reglados y discrecionales– se inician con la solicitud de la Inspección Fiscal remitida al Ministerio, previa recopilación de las plazas vacantes; que habitualmente existe un plazo de al menos 10 días naturales para formalizar las solicitudes por los interesados y que ulteriormente debe publicarse su resolución previo estudio y adjudicación de las plazas ofertadas, se comprenderá la dificultad que conlleva la gestión de tres concursos reglados al año, junto con los tres concursos discrecionales que han resultado necesarios en 2025 para la cobertura de las plazas vacantes de esa naturaleza generadas durante el ejercicio. No obstante, se ha hecho un notable esfuerzo en este sentido, conscientes de las necesi-

dades del servicio y las exigencias de previsibilidad futura de las jefaturas y los miembros de la carrera fiscal.

En 2025 se convocan y resuelven los siguientes concursos de traslados:

- Concurso convocado por Orden PJC/334/2025 de 2 de abril: 90 plazas (el número obedece a la ampliación de plantilla por RD 1100/2024 de 29 de octubre). Solicitudes: 287. Movimientos 123. Resolución: Orden PJC/566/2025, de 28 de mayo para abogados fiscales y Real Decreto 428/2025, de 3 de junio para fiscales. Ambos BOE 4/6/25.

- Concurso convocado por Orden PJC/1038/2025, de 16 de septiembre: 72 plazas (creación de plazas por Real Decreto 422/2025). Solicitudes: 420. Movimientos: 205. Resolución: Orden PJC/1419/2025, de 2 de diciembre para abogados fiscales (BOE 10/12/25) y Real Decreto 1141/2025, de 10 de diciembre para fiscales (BOE 11/12/25).

- Concurso convocado por Orden PJC/1462/2025, de 13 de diciembre. Promoción 63.^a compuesta por 76 abogados fiscales. Se ofertan 10 plazas en propiedad, por lo que acceden a la carrera fiscal 66 abogados/as fiscales en expectativa de destino.

5.7.3 ASCENSOS

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal establece que la Carrera Fiscal está integrada por las diversas categorías de fiscales que forman un cuerpo único, organizado jerárquicamente (art. 32), debiendo cubrirse las vacantes que se produzcan en la categoría segunda por orden de antigüedad, entre los pertenecientes a la categoría tercera (art. 37.2).

A su vez, el Real Decreto 437/1983 de 9 de febrero, *sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal*, establece como competencia de la Comisión Permanente del Consejo Fiscal la de elaborar los informes para ascensos de los miembros de la Carrera Fiscal que se rijan por criterios reglados (art. 4.1).

En el presente ejercicio se producen los siguientes hitos:

- Real Decreto 57/2025, de 28 de enero (BOE 29/1/25) por el que promocionan 113 abogados fiscales, sin que se incluyan los otros 219 ascensos que se interesaban desde la Fiscalía General como consecuencia de la conversión de plazas llevada a cabo por Real Decreto 46/2024, de 16 de enero, *por el que se modifica la plantilla*

orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes. Los 113 ascensos obedecen a 77 plazas de nueva creación (Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre), 3 ascensos a primera, 4 fallecimientos, 27 jubilaciones, 3 excedencias voluntarias por interés particular y 1 reingreso al servicio activo. La petición se cursó en diciembre de 2024, y la resolución se publica en 2025.

– Real Decreto 671/2025 de 22 de julio (BOE 23/7/25): promocionan 60 abogados fiscales, sin incluir los 219 interesados consecuencia de la conversión de plazas por Real Decreto 46/2024, de 16 de enero, *por el que se modifica la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes.* Este número obedece a 42 plazas de nueva creación por Real Decreto 422/2025, de 3 de junio, *por el que se dotan nuevas plazas en Secciones de Violencia sobre la Mujer, se crean Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia, y se amplía y modifica la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal;* 3 por ascensos a primera categoría; 3 fallecimientos; 12 jubilaciones y una excedencia por interés particular. Se produjo también un reingreso al servicio activo.

– Real Decreto 74/2026 de 4 de febrero (BOE 5/2/26): promocionan 29 abogados fiscales, de nuevo sin que se reconozcan los otros 219 que la Fiscalía General proponía en consideración a las razones expuestas más arriba. La petición se cursa en diciembre de 2025 pero se publica ya en 2026. Los 29 ascensos obedecen a 25 jubilaciones, una excedencia por interés particular y tres excedencias voluntarias por ingreso en la carrera judicial.

5.7.4 COMISIONES DE SERVICIO INTERNAS

En el ejercicio de 2025 se ha recurrido nuevamente a las comisiones de servicio con relevación de funciones, herramienta prevista en la Instrucción 3/2015 de la Fiscalía General del Estado, *sobre comisiones de servicio en la carrera fiscal para la cobertura temporal de plazas no ocupadas por ausencia de su titular o vacante*, que con anterioridad al año 2022, momento en que se procedió a recurrir a este mecanismo, apenas se había utilizado.

El Real Decreto 147/2022, de 22 de febrero, *por el que se regula el régimen de sustituciones y de medidas de apoyo o refuerzo en el Ministerio Fiscal* prevé de forma pormenorizada la posibilidad de ofrecer determinadas plazas en comisión de servicios internas en su artículo 9 y ss., siendo voluntad de la Fiscalía General del Estado efectuar dichas ofertas de forma regular, en tanto en cuanto fomentan

la posibilidad de asumir nuevos retos por parte de los y las fiscales, con el consiguiente estímulo profesional.

Se realiza una única convocatoria en 2025, con las plazas siguientes:

De segunda categoría (total, 3 plazas):

Fiscalía Provincial de Alicante, 1 plaza, vacante por comisión de servicio en el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

Fiscalía Provincial de Ciudad Real, 1 plaza, vacante por comisión de servicios en el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes de su titular.

Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, 1 plaza, por comisión de servicio en el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes de su titular.

De tercera categoría (total, 1 plaza):

Fiscalía de Área de Móstoles, 1 plaza, vacante por comisión de servicios en el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes de su titular.

La Inspección Fiscal remitió el 15 de enero de 2025 la convocatoria a todos los órganos fiscales. Concluido el plazo para formular las correspondientes solicitudes, una vez analizada la documentación, de acuerdo con el informe/propuesta de la Inspección y oído el Consejo Fiscal, se resolvió la adjudicación de las referidas plazas. Las comisiones fueron aprobadas por un plazo de un año, prorrogable por otro, si bien como es sabido, su cese puede producirse en cualquier momento, caso de decaer el supuesto de hecho que hubiere motivado su provisión.

5.7.5 BREVE REFERENCIA A LOS ALUMNOS FISCALES DE LA 63.^a PROMOCIÓN. ABOGADOS/AS FISCALES EN EXPECTATIVA DE DESTINO

Durante el año 2025 los alumnos/as del Centro de Estudios Jurídicos aspirantes a ser nombrados abogados fiscales realizaron el curso teórico y práctico de carácter selectivo, tras haber aprobado el examen de oposición libre. Una vez superado el curso y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 RMF, los alumnos de la 63.^a promoción de fiscales fueron nombrados abogados fiscales por Orden del Ministro de la Presidencia, Justicia y relaciones con las Cortes. La adjudicación de destinos a los fiscales de nuevo ingreso se realiza de acuerdo con

las peticiones de los interesados entre los puestos ofertados a los mismos, según el orden establecido en el proceso selectivo.

La Fiscalía General del Estado –a través de la Inspección Fiscal–, traslada al Centro de Estudios Jurídicos la relación de las plazas a ofertar a los 76 aspirantes a ingresar en la carrera fiscal. Este año se ofertaron un total de 10 plazas en propiedad, declaradas desiertas tras el último concurso de traslado publicado y 67 en expectativa de destino.

Para la elaboración de la relación de las 67 plazas a ofertar en expectativa de destino (66+1, para que todos los alumnos tengan un margen, siquiera mínimo, de elección) la Inspección Fiscal efectuó, como es práctica habitual, un estudio pormenorizado de las diferentes necesidades de los órganos territoriales que integran el Ministerio Fiscal, valorándose varios parámetros que aparecen reflejados en el informe remitido a la Comisión permanente del Consejo Fiscal.

A modo de resumen, señalar que se tuvieron en cuenta los refuerzos existentes en esa fecha en las distintas fiscalías, las necesidades del servicio, la creación de juzgados, las comisiones de servicio internas que igualmente se han ofertado durante el ejercicio y el tipo de fiscalía ofertada.

Desafortunadamente, en todas las promociones de los últimos años hay un número elevado de abogados fiscales que acceden a la carrera en situación de expectativa de destino. Terminado el ejercicio de 2024 había exactamente 146 los abogados fiscales en expectativa de destino, 79 de la 62.^a promoción y 67 más de la 61.^a que no obtuvieron plaza en los concursos de traslado celebrados durante 2024, a cuyas plazas, no debe olvidarse, aspiran no solo los fiscales en expectativa, sino también todos aquellos/as fiscales de segunda y tercera categoría integrados en la carrera fiscal y que cumplan con las exigencias publicadas en las bases del concurso y en el RMF.

En 2025 la situación persiste, aun cuando ha mejorado sensiblemente, pues el año termina con 66 abogados fiscales en expectativa de destino pertenecientes a la 63.^a promoción, habiendo obtenido plaza en propiedad todos los de las anteriores promociones.

Resulta por tanto urgente que las plazas de nueva creación lo sean en número suficiente para evitar esa situación. Las nuevas plazas a crear deben ser de la segunda categoría hasta alcanzar la equiparación con la carrera judicial, rebajar las ratios de espera de los abogados fiscales para obtener el ascenso a la segunda categoría y poner fin a la brecha existente entre fiscales de segunda categoría y plazas de segunda en la planta del Ministerio Fiscal.

5.8 Expedientes gubernativos incoados en la Inspección Fiscal durante 2025

Es el expediente gubernativo al que se refiere el art. 9 RMF el cauce a través del cual se gestiona la actividad destinada a cuestiones de organización interna del Ministerio Fiscal, estatus gubernativo de los fiscales, así como aquellos otros no comprendidos en los apartados anteriores (relativos a las diligencias de investigación y preprocesales), ello sin perjuicio de los procedimientos específicos previstos en el Título IX relativo al régimen disciplinario. Se entiende por expediente gubernativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa-gubernativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

– Expedientes gubernativos: El grueso de la actividad de la Inspección Fiscal se registra y canaliza en este tipo de expedientes. Asimismo, es al expediente gubernativo al que se incorporan aquellas quejas que recibe la Inspección Fiscal relativas a disfunciones o inadecuado funcionamiento de órganos fiscales que, inicialmente, no presentan caracteres de infracción disciplinaria. En 2025 se incoaron un total de 1.178, cifra sensiblemente más elevada que las de los últimos años, que en ningún caso llegaron a los 900.

– Diligencias informativas: Reguladas en los arts. 65.2 EOMF, 164 y 167 RMF. Las diligencias informativas a que se refiere el artículo 164.1.b) RMF se limitan, por prescripción reglamentaria, a las actuaciones exclusivamente imprescindibles para comprobar la verosimilitud de los hechos denunciados, concretar que estos presentan indicios de constituir infracción disciplinaria y determinar la identidad de su presunto autor o autores. La resolución de apertura, con sucinta mención de la indiciaria actuación a delimitar, así como los tipos disciplinarios que pudieran ser aplicables, deberá notificarse inmediatamente al interesado, a quien se entregará copia de lo actuado. Debe asimismo reseñarse que, según prevé la norma, la notificación del Decreto correspondiente interrumpe la prescripción de la infracción disciplinaria.

Una vez practicadas las diligencias oportunas, la Inspección Fiscal podrá acordar mediante resolución motivada el archivo de las actuaciones o remitir al Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria informe-propuesta instando la apertura de expediente disciplinario. Podrá asimismo acordar la remisión de las actuaciones al fiscal jefe competente, en el caso previsto en el apartado 1.c) del artículo 164.

Durante el año 2025 se incoan 15 diligencias informativas, frente a las 12 de 2024, las 8 de 2023 y las 2 de 2022.

– Expedientes disciplinarios. (arts. 168 y siguientes RMF).

A la vista de la propuesta de incoación de expediente disciplinario remitida por la Inspección Fiscal, el Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria podrá, mediante resolución motivada, acordar la incoación de dicho expediente o el archivo de las actuaciones.

Frente a la decisión del Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria de no iniciar expediente disciplinario o de archivar uno ya iniciado, se podrá interponer recurso potestativo de reposición o recurso contencioso-administrativo directo.

Si el recurso fuere estimado, se iniciará o continuará el expediente disciplinario de que se trate, siguiendo los trámites establecidos en el art. 170 RMF.

– Las informaciones previas reguladas en el art. 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –de aplicación supletoria al Ministerio Fiscal conforme prevé el art. 3 RMF–, tienen por objeto la averiguación de las circunstancias de un determinado hecho que llega a conocimiento de la Inspección Fiscal, las personas presuntamente responsables, así como la valoración de si existen indicios racionales para estimar cometida una infracción, evitando la tramitación de un procedimiento que, en ausencia de esas comprobaciones primeras, pudiera resultar infructuoso. No sustituyen al expediente que se debe instruir para deducir responsabilidades de índole disciplinaria, sin perjuicio de que las diligencias practicadas en las mismas puedan, en su caso, ser valoradas por el órgano decisor. Son actuaciones administrativas preliminares de carácter contingente llamadas a comprobar, *prima facie*, si existe base para la incoación de un ulterior procedimiento de naturaleza disciplinaria. Son, no obstante, un soporte en progresivo desuso en la Inspección Fiscal. Prueba de ello es que en los ejercicios de 2024 y 2025 no se ha incoado ningún expediente de esta naturaleza, frente a los tres incoados en 2023.

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

Tipo de expediente	Año							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Gubernativos	733	630	622	912	845	888	848	1.178
Información previa.	24	40	14	6	3	3	0	0
Diligencias informativas/ solicitud incoación disciplinaria	–	9/6	3/3	3/3	2/4	8/8	12/10	15

Como se ha anticipado, en determinadas circunstancias, las quejas y denuncias formuladas ante la Inspección Fiscal motivan la incoación de expediente gubernativo, siendo las que presentan visos de mayor verosimilitud las que dan lugar a la incoación directa de las diligencias informativas.

Las causas más frecuentes de denuncia o queja valoradas por la Inspección Fiscal siguen siendo las reseñadas en años anteriores: los retrasos en la emisión de informes y en el despacho de asuntos en general; la pasividad y desatención en la tramitación de procedimientos; la inadecuada motivación de los informes y los desacuerdos con la actividad desarrollada por los miembros del Ministerio Fiscal en las diligencias de investigación penal del art. 5 EOMF, en la instrucción de los procesos judiciales penales y/o en los juicios orales. En menor número se registran quejas que versan sobre el trato recibido, verbal o escrito, planteadas casi siempre por acusados o víctimas. Es asimismo significativo el número de denuncias contra la posición adoptada por el/la fiscal en los procesos matrimoniales, sobre todo en caso de existir hijos menores de edad y aquellas otras en las que se solicita el cambio de criterio jurídico del/de la fiscal encargado/a para hacerlo coincidir con el del denunciante. En muchas ocasiones, las denuncias desconocen el cometido de la Inspección, pretendiendo su conversión en órgano revisor de los criterios técnico-jurídicos de los fiscales, cuestión que debe encauzarse procesalmente a través del régimen de recursos previsto en los diferentes procedimientos.

– En los Expedientes de compatibilidad la Inspección Fiscal es la unidad que tramita la documentación que precisa el Consejo Fiscal para apreciar y resolver acerca de las actividades compatibles/incompatibles de los miembros de la carrera. Su evolución desde el año 2018 es la siguiente:

Tipo de expediente	Año							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Compatibilidad . . .	237	177	103	152	167	112	136	123

Expedientes de compatibilidad 2025	
Autorizadas	106
Denegadas	8
Actividades que no precisaban autorización	5

Expedientes de compatibilidad 2025	
Pérdida sobrevenida de objeto, declinadas, etc.	3
Pendientes de finalizar trámite.	1
Total	123

A pesar de no contar con una herramienta informática que facilite el trabajo, desde la Inspección Fiscal se ha potenciado un mejor control de las actividades compatibles en 2025, de conformidad con las exigencias derivadas de la entrada en vigor del Reglamento del Ministerio Fiscal.

5.9 Referencia a la gestión del complemento de productividad

El complemento variable por objetivos se prevé en la Ley 15/2003, sobre régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal y en el Real Decreto 432/2004, por el que se regula el complemento variable por objetivos de los miembros de la Carrera Fiscal. Mediante comunicación de 21 de julio de 2004, el Fiscal General del Estado hizo llegar al Ministerio de Justicia la asunción de la propuesta de la Inspección Fiscal de fijar como objetivo general la superación por los fiscales de unos módulos previos de trabajo en un porcentaje significativo o la realización de funciones de especial responsabilidad en la organización de la Fiscalía o en la dirección o control de materias significativamente trascendentes. El Consejo Fiscal fue oído en el Pleno del 13 de julio de 2004.

Mediante comunicación de 16 de junio de 2025, la Directora General para la Eficiencia del Servicio Público de Justicia comunicó que el crédito presupuestario disponible para el abono del complemento variable por objetivos de los miembros de la Carrera Fiscal durante el segundo semestre de 2024, ascendía a la cantidad de 1.854.767,38 €.

Durante el segundo semestre de 2024 los fiscales destinados en las fiscalías de comunidad autónoma no desdobladas, provinciales y de área han cumplimentado unos estadillos de trabajo que, sometidos a un sistema de baremación, han dado lugar a una puntuación individualizada en la cual se ha obtenido la media semestral de cada fiscal. Con las medias de todos los fiscales se ha obtenido una media nacional, la cual, incrementada en un 28,05% ha servido para fijar el límite mínimo a partir del cual se ha entendido que los fiscales concretos habrían cumplido con los objetivos que darían derecho al cobro del complemento.

En las fiscalías especiales, fiscalías de comunidad autónoma desdobladas y órganos centrales ha sido la concreta propuesta de cada

jefatura la que, ponderando los factores apuntados en la legislación reguladora, ha propiciado las oportunas propuestas personales.

Una vez finalizado un proceso de general inspección concretado en quienes aparecerán como eventuales perceptores, el 23 de junio de 2025 se comunicó a los distintos órganos y fiscalías la cantidad que se les asigna para satisfacer dicho complemento, la relación de los fiscales de la plantilla que habían superado los objetivos fijados (no en el caso de los órganos centrales, fiscalías de comunidad autónoma desdobladas y fiscalías especiales) y sus retribuciones fijas durante el segundo semestre de 2024, ello a fin de poder emitir una propuesta con respeto a los límites cuantitativos fijados el 16 de junio de 2025.

Las cantidades asignadas en 2025 aparecen en la columna derecha de la tabla:

Órgano	Importe en euros			
	2022	2023	2024	2025
Fiscalías Órganos Centrales	125.054,37	126.185,21	137.316,84	143.844,16
Fiscales Adscritos a Fiscales de Sala.	10.813,06	11.208,25	22.884,89	20.627,93
Fiscalías de Comunidad Autónoma Desdobladas ...	28.818,33	13.307,52	35.784,95	31.382,14
Fiscalías de Comunidad Autónoma no Desdobladas.	141.588,14	145.190,63	186.648,53	168.867,69
Fiscalías Provinciales	1.183.929,71	1.210.445,47	1.211.188,96	1.194.872,79
Fiscalías de Área.	233.152,05	220.159,82	203.928,23	225.842,65
Fiscales Superiores, Jefes Provinciales y de Área. ...	77.474,67	74.329,89	93.380,21	69.330,02
Total	1.800.830,32	1.800.826,80	1.891.132,62	1.854.767,38

Por medio de comunicación de 19 de septiembre de 2025, la Directora General para la Eficiencia del Servicio Público de Justicia trasladó a la Inspección Fiscal que el crédito presupuestario para el primer semestre de 2025 se había elevado hasta los 5.442.677,86 euros, cantidad que casi triplica el crédito disponible para el semestre anterior. La subida es consecuencia de las negociaciones entre la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, departamento que mostró en primer término la firme voluntad de aprobar la subida. Ha sido también determinante el intenso trabajo realizado por el Fiscal General del Estado, la Fiscal Jefa de la Inspección Fiscal y, muy particularmente, los dos inspectores encargados de la gestión del complemento.

Como es bien sabido, la comisión de productividad del Consejo Fiscal está compuesta por dos vocales electos del Consejo Fiscal, la Fiscal Jefa de la Unidad de Apoyo y dos inspectores fiscales.

Atendiendo a las propuestas elaboradas por la Inspección Fiscal, el 1 de octubre de 2025 la Comisión de productividad del Consejo Fiscal celebró una reunión para avanzar en la formulación de un documento que determine –de conformidad con lo previsto en la Ley 15/2003, *sobre régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal* y en el Real Decreto 432/2004, *por el que se regula el complemento variable por objetivos de los miembros de la carrera fiscal*– los criterios de distribución del complemento variable tras el aumento del crédito presupuestario. Dicho documento ha sido complementado y enriquecido con las aportaciones de la Comisión, estando aún pendiente de aprobación definitiva por el Pleno del Consejo Fiscal.

Asimismo, el 4 de diciembre de 2025 la Inspección Fiscal dirigió a las diferentes jefaturas territoriales un oficio recordando, entre otras cuestiones, la necesidad de efectuar una correcta, profunda y concienzuda validación de los estadillos, apelando asimismo a los/as fiscales jefes, fiscales y gestores/tramitadores o encargados del control de calidad del registro informático para que velen por el correcto registro de los asuntos como único medio de conseguir que, en el futuro, la precarga automatizada de los estadillos constituya, si no la única, sí la principal herramienta a tener en consideración a la hora de distribuir el complemento variable.

En consideración a lo anterior, la Inspección Fiscal ha efectuado a lo largo de todo el ejercicio de 2025 un seguimiento exhaustivo de las incidencias detectadas en el sistema de precarga, conscientes de que la futura total automatización del proceso será la mejor garantía para la justa distribución del complemento.

6. UNIDAD DE APOYO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

6.1 Funciones y organización

El artículo 13.4 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal define las funciones de la Unidad de Apoyo entre las que se encuentran la asistencia a la Fiscal General del Estado en materias como la representación institucional y relaciones con los poderes públicos; la comunicación, relaciones con los medios y gestión de la atención al ciudadano; el análisis y evaluación de las propuestas relativas a necesidades de organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal en materia de estadística, informática, personal, medios materiales,

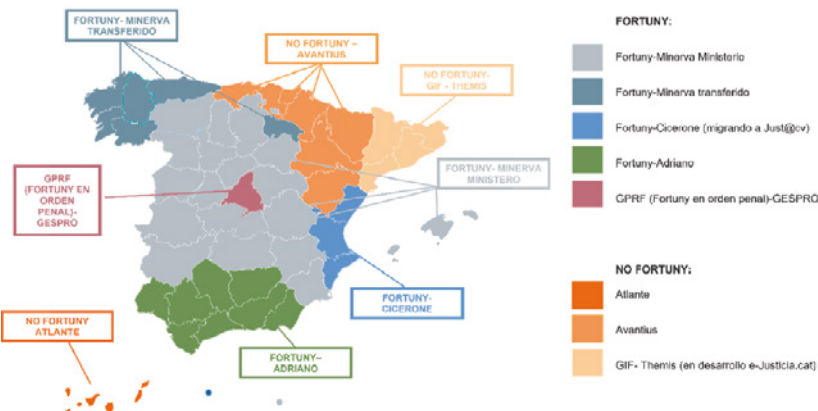
información y documentación y, en general, aquellas funciones de asistencia o apoyo a la Fiscal General del Estado, a los Fiscales de Sala adscritos a la Fiscalía General del Estado, al Consejo Fiscal y a la Junta de Fiscales de Sala que no correspondan a la Inspección Fiscal o a la Secretaría Técnica. Las funciones son, por tanto, muy heterogéneas y se encuentran en continua expansión ante una plantilla orgánica de más de 2.800 fiscales y la aparición de nuevas necesidades organizativas.

Para el ejercicio de sus competencias, la plantilla orgánica de la Unidad de Apoyo estuvo compuesta en el año 2025 por la Fiscal de Sala Jefa, cinco fiscales de plantilla y una fiscal en situación de comisión de servicios. Los funcionarios asignados a esta Unidad fueron treinta y siete personas, de las cuales veintisiete pertenecen a la Administración de Justicia y diez a la Administración General del Estado, incluyendo personal funcionario y laboral.

Se exponen a continuación las principales líneas de actuación de la Unidad de Apoyo durante el año 2025.

6.2 Sistemas de gestión procesal y gestión de la información del Ministerio Fiscal

El mapa tecnológico del Ministerio Fiscal presenta una gran complejidad. Como se viene señalando en anteriores memorias, el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (en lo sucesivo MPJRC) y las doce comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia tienen la competencia para decidir qué aplicaciones de gestión procesal se implantan en su territorio. Este es el mapa tecnológico del Ministerio Fiscal en el año 2025:



La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, aboga decididamente por la interoperabilidad de los distintos sistemas, si bien en la actualidad no es una realidad en el ámbito procesal penal. Se indican a continuación los trabajos realizados en distintas aplicaciones.

6.2.1 APLICACIONES DE GESTIÓN DEL MINISTERIO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

El MPJRC es el competente para dotar de medios tecnológicos a las fiscalías de los órganos centrales del Ministerio Fiscal y a las fiscalías de las comunidades autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Murcia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Las comunidades autónomas de Andalucía, Galicia, Principado de Asturias y La Rioja y, en el ámbito penal, Madrid, tienen implantadas las aplicaciones del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes para la gestión procesal de los procedimientos que se tramitan en las fiscalías radicadas en sus territorios.

Durante el año 2025 se realizaron diversas actualizaciones en la aplicación de gestión procesal Fortuny, aplicación que está previsto que sea sustituida por Atenea-Fiscalía. En relación con esta nueva aplicación, se continuaron los trabajos durante el año 2025 y se realizó una primera formación tanto para fiscales como para funcionarios de la Fiscalía Provincial de Cáceres, en la que se comenzará un ensayo preliminar del aplicativo en el primer semestre de 2026.

Respecto de la aplicación de gestión procesal Avantius, implantada en las fiscalías de Aragón, Cantabria, Navarra y País Vasco, en el año 2025 se solicitó por la Unidad de Apoyo ante todas las administraciones prestacionales de estas comunidades autónomas la implantación de los listados para el adecuado control de los asuntos así como el complemento variable del Ministerio Fiscal, petición que fue cursada en anualidades anteriores ante el Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica (CTEAJE).

En las fiscalías radicadas en Madrid la aplicación de gestión procesal denominada sistema gestión procesal GPRF, integrada con la de órganos judiciales, GPRO, está funcionando en los órdenes social, contencioso-administrativo y civil y, según los proyectos, será la aplicación que a medio/ largo plazo se implante en penal y en materia de personas con discapacidad. En la actualidad, las fiscalías de Madrid, como se indicó, utilizan la aplicación Fortuny para el orden penal.

En las fiscalías radicadas en la Comunidad Autónoma Valenciana, se continuó con la migración a la nueva aplicación *Just@*, aplicación única para los órganos judiciales y las fiscalías radicados en dicha comunidad autónoma. Esta migración generó múltiples problemas en su implantación en las fiscalías dado que carece de una configuración adecuada para el trabajo del Ministerio Fiscal y para la llevanza de la estadística.

La Comunidad Autónoma de Cataluña continuó en el año 2025 con los trabajos para la implantación de la nueva aplicación *Justicia.cat penal*, que sustituirá al actual sistema gestión procesal GIF para fiscalías.

Por último, hay que señalar que las fiscalías radicadas en Canarias tienen implantado el sistema de gestión procesal Atlante II, aplicación única para los órganos judiciales y las fiscalías.

6.2.2 JURISDICCIÓN DE MENORES, REFORMA

En las fiscalías que radican en las comunidades autónomas a las que presta servicio el MPJRC, en el año 2025 tuvo lugar la sustitución del sistema Minerva, que era el utilizado para la instrucción de los procedimientos de reforma por las fiscalías de menores, por el nuevo sistema de gestión procesal Atenea. Desde la Unidad de Apoyo se realizó un seguimiento de la evolución de los datos proporcionados por el MPJRC relativos al uso de la nueva aplicación, buscando impulsar el uso efectivo de Atenea de forma que los usuarios se familiarizasen con el nuevo sistema antes de la definitiva retirada de Minerva, y para que pudieran ser detectadas y gestionadas con prontitud las posibles incidencias que, en su caso, fuera necesario resolver, con el fin de que se garantizase la mejor transición entre ambos sistemas.

6.2.3 COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el año 2025 la Unidad de Apoyo continuó el trabajo de colaboración con la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado y la Dirección General de Transformación Digital del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (en lo sucesivo DGTDAJ) para la implantación del portal digital *e-Edes*. El portal fue puesto a disposición de los Estados miembros de la Unión Europea por la Comisión Europea para canalizar el intercambio electrónico transfronterizo de instrumentos de cooperación

jurídica internacional, en concreto de órdenes europeas de investigación (OEI), notificación de intervención de las telecomunicaciones (NIT) y comisiones rogatorias (CRs).

En paralelo, se trabajó en la interconexión de *e-Edes* y el CRIS/CJI, que es el sistema digital de gestión de casos específico para los expedientes de cooperación jurídica internacional. Ello permite que, mediante un proceso de robotización, las solicitudes de auxilio recibidas a través de *e-Edes* se descarguen directamente en CRIS/CJI.

Asimismo, la Unidad de Apoyo analizó, con la Unidad de Cooperación Internacional y la DGTDAJ, las mejoras a introducir en CRIS/CJI. Para ello, se celebraron varias reuniones y se fijaron las prioridades. Las mejoras del CRIS/CJI implantadas, entre otras cuestiones, afectan a los acuses de recibo o a la ampliación del tamaño de los documentos que se pueden adjuntar en la aplicación. Hay otras cuestiones en tramitación referidas a la estadística y a las comisiones rogatorias pasivas.

Finalmente, para completar la gestión del procedimiento y que la digitalización sea total, la Unidad de Apoyo está trabajando con los mismos actores en la interoperabilidad entre el CRIS/CJI y los órganos judiciales.

6.2.4 PROYECTOS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

La Unidad de Apoyo ha trabajado durante el año 2025, en colaboración con la Unidad de Seguridad Vial de la Fiscalía General del Estado y la DGTDAJ, para la creación de una herramienta de inteligencia artificial (IA) que permita la elaboración automática de escritos de acusación en procedimientos ante el juzgado de guardia seguidos por delitos contra la seguridad vial por conducción bajo influencia de bebidas alcohólicas (art. 379.2 CP), de manera que el/la fiscal únicamente tenga que llevar a cabo la necesaria comprobación final del escrito generado por la herramienta. A la fecha de redacción de esta Memoria el proyecto está en una fase avanzada.

Por otro lado, se inició un proyecto en colaboración con la Fiscalía Especial Antidroga y la DGTDAJ con objeto de implementar herramientas de IA que faciliten la gestión de grandes volúmenes de documentos.

También es preciso hacer una referencia a Delfos, herramienta creada por la DGTDAJ que permite localizar información, hacer resúmenes o simplificar el lenguaje de documentos jurídicos. La Unidad de Apoyo está trabajando en colaboración con un grupo de fiscales

voluntarios y con la referida Dirección General en la mejora de esta herramienta con el objeto de corregir errores y optimizar su utilidad.

En estos proyectos sobre IA es preciso resaltar la inestimable colaboración de otros fiscales de distintas unidades y fiscalías.

6.2.5 UNIDADES DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Las Unidades de Cooperación Internacional y contra los Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado cuentan con aplicaciones adaptadas a su trabajo. No obstante, el resto de las unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado carecen de un registro informático de su actividad y que permita relacionarse a través de la aplicación con las fiscalías territoriales. Por ello, la Unidad de Apoyo trasladó esta necesidad en el año 2025 a la DGTDAJ. Actualmente, se encuentra en fase de estudio el posible desarrollo de la tecnología que da soporte a la sede electrónica del Ministerio Fiscal.

6.2.6 MULTIRREINCIDENCIA

La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, y la posterior reforma del artículo 234.2 CP por la Disposición final sexta de la Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio, en vigor desde el 29 de agosto de 2022, introdujeron supuestos de agravación en los delitos contra el patrimonio para dar respuesta al problema de la multirreincidencia y la comisión profesionalizada de algunos de estos delitos, entre los que se encuentran los hurtos.

La agravación de estos delitos se basa en la concurrencia de un número de condenas firmes previas al delito que en ese momento se enjuicia, por lo que SIRAJ y el Registro Central de Penados se convierten en herramientas fundamentales para poder constatar que existen esas condenas anteriores en las que se fundamenta la agravación de penas, en concreto para el delito de hurto en los supuestos de multirreincidencia previstos en los artículos 234.2 y 235.1. 7.º CP.

Con el objeto de facilitar la identificación de la multirreincidencia por operadores jurídicos y fuerzas y cuerpos de seguridad, la Unidad de Apoyo está trabajando junto a la Secretaría Técnica y la Fiscalía Provincial de Barcelona, con la Subdirección General de Impulso e Innovación de los Servicios Digitales en la mejora de SIRAJ, al efecto de permitir una identificación sencilla y visual de las condenas computables. Para ello, se incorporará en la aplicación un informe de hur-

tos que recogerá las condenas firmes de un determinado sujeto computables para la reincidencia, desechando las canceladas y cancelables. Asimismo, se han venido exigiendo desde Fiscalía General del Estado otras mejoras, como incorporar la fecha de comisión del delito que se está investigando o que, en la anotación de las condenas por hurto, se especifique si la cuantía de lo sustraído es superior o inferior a 400 € y, en este último caso, la cuantía exacta.

6.2.7 AUTOMATIZACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA CARRERA FISCAL

En el seno de la Fiscalía General siguió funcionando la Comisión de productividad de la carrera fiscal. Forman parte esta Comisión la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo, dos vocales electos del Consejo Fiscal, dos inspectores fiscales y un fiscal de la Unidad de Apoyo, en calidad de secretario. Durante el año 2025 se celebraron dos reuniones de la Comisión de productividad, en fechas 15 de enero y 1 de octubre.

Si bien la Comisión continuó con su trabajo ordinario de análisis de conceptos a efectos de su inclusión en los estadillos, su labor durante el año 2025 giró fundamentalmente en torno al debate y propuesta de los criterios de distribución del complemento variable tras la comunicación por parte de la Dirección General para el Servicio Público de Justicia del crédito presupuestario correspondiente al primer semestre de 2025, que se incrementó hasta llegar a un 3,8% de la masa salarial. En ese sentido, se debe destacar la labor del anterior Fiscal General del Estado, de la Inspección Fiscal y de la Unidad de Apoyo en la consecución del nuevo crédito para productividad de la carrera fiscal.

Esta labor culminó en la elaboración de dos documentos por la Inspección Fiscal: el de 6 de febrero de 2025, que fue aprobado por el Consejo Fiscal, y el documento de 23 de junio de 2025, que recoge los criterios de distribución de la productividad y que fue finalmente validado por el MPJRC. El documento se basa en dos criterios: la superación por los fiscales de unos módulos previos de trabajo en un porcentaje significativo, o la realización de funciones de especial responsabilidad en la organización de la fiscalía o en la dirección o control de materias significativamente trascendentes.

Asimismo, durante el año 2025 desde la Unidad de Apoyo se continuaron impulsando los trabajos con la DGTDAJ y el resto de las administraciones prestacionales –a través del CTEAJE– para consolidar la automatización de la productividad y la extracción automática

de los datos de las aplicaciones de gestión procesal para la presentación semestral del complemento variable, conocido como «estadillos».

La implementación de la precarga de datos en el sistema Ainoa desde Fortuny representa un avance significativo para la eficiencia del trabajo de los fiscales. Esta herramienta de soporte permitirá una gestión más ágil y precisa de la información, aunque es preciso que los fiscales revisen y completen los datos finales.

En este sentido, desde la Unidad de Apoyo se solicitó, a través del CTEAJE, a todas las administraciones con competencias en materia de Justicia que aún no cuentan con esta precarga, la necesidad de realizar los trabajos técnicos precisos para la automatización del complemento variable de la carrera fiscal.

6.2.8 SEDE ELECTRÓNICA DEL MINISTERIO FISCAL

A lo largo de 2025 se desarrollaron los trabajos para la adaptación de la herramienta Acceda, sobre la que se asienta la sede electrónica del Ministerio Fiscal, para su mejor adecuación a las necesidades de la tramitación del Ministerio Fiscal, con la intención de facilitar la implantación en las fiscalías territoriales del expediente de atención a la ciudadanía a través de esta herramienta telemática de comunicación segura.

Siendo necesarios nuevos desarrollos tecnológicos para posibilitar dicha adecuación, la Unidad de Apoyo trabajó en coordinación con el equipo técnico dependiente del MPJRC para dar lugar a una nueva versión con mejoras funcionales y que asimismo incorporase correcciones técnicas para optimizar el uso de la plataforma. También se trabajó desde la Unidad de Apoyo para actualizar y adaptar la guía técnica de uso de la herramienta.

De forma paralela, se fueron realizando los trabajos para la creación en la aplicación de la estructura de órganos y alta de usuarios con la finalidad de extender el uso de la sede electrónica a las fiscalías territoriales y de órganos centrales.

En esta materia, la Unidad de Apoyo elaboró en 2025 el documento *Guía para la tramitación de los expedientes gubernativos de atención ciudadana tras la implantación de la sede electrónica del Ministerio Fiscal*, recogiendo valiosas observaciones de la Secretaría Técnica. En dicha Guía se contienen unas pautas de actuación orientadoras para el tratamiento de los expedientes, analizando desde el punto de vista jurídico y práctico distintos aspectos relativos a los

misimos, con el propósito de que pueda servir de auxilio a las distintas fiscalías y unidades para su tramitación.

Por otra parte, en junio de 2025 se activó también un nuevo procedimiento en la sede electrónica para permitir que a través de esta vía los ciudadanos puedan formular sus solicitudes de acceso a la información basadas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Estas solicitudes son tramitadas por esta Unidad de Apoyo.

6.2.9 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

En el año 2025 se inició un ensayo preliminar de la aplicación de diligencias de investigación en la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que dará soporte a todas las fiscalías en su actividad extraprocésal en el ámbito de la investigación –conforme a la doctrina de la Fiscalía General del Estado recogida en la Circular 2/2022–, que fue de gran utilidad para mejorar dicha aplicación antes de iniciar su implantación progresiva en todas las fiscalías de España. Se realizaron mejoras a lo largo del año 2025 que se instalaron en producción en la versión 1.3 de la aplicación, la cual incorpora la funcionalidad de visado y previsado, así como algunas mejoras para el usuario, y se fijó un calendario para su implantación en todo el territorio nacional.

6.2.10 HERRAMIENTA PARA LAS CARGAS DE TRABAJO DEL MINISTERIO FISCAL

En el año 2025 culminó este proyecto, iniciado en 2024, cuyo objeto es la medición de la carga de trabajo del Ministerio Fiscal en órganos territoriales.

El proyecto fue encomendado y contratado por Ingeniería de Sistemas para la Defensa (ISDEFE) con fondos procedentes de una línea y paquete de trabajo de apoyo en la transformación del modelo organizativo de la oficina fiscal, que tenía como propósito principal apoyar las actividades de la Subdirección General para la Innovación y Calidad de la Oficina Judicial y Fiscal dirigidas a la transformación de la oficina fiscal.

En el ámbito de la Fiscalía General del Estado el proyecto fue impulsado y liderado por la Unidad de Apoyo, en colaboración con la Inspección Fiscal y la Secretaría Técnica.

El desarrollo del proyecto requirió de un seguimiento directo y constante por parte de los fiscales, mediante reuniones que se celebraban con periodicidad quincenal.

La tarea de obtención de datos, a través de diversas fuentes, se fue desarrollando a lo largo de 2025, mediante:

1. Análisis de la documentación proporcionada por la Fiscalía General del Estado (estadística, plantilla orgánica, estadillos de productividad...).

2. Entrevista personal a fiscales seleccionados de fiscalías territoriales tipo. Se realizaron un total de 23 entrevistas en formato presencial u *online*.

3. Encuesta *online* para todos los miembros de órganos territoriales del Ministerio Fiscal. Un total de 552 fiscales la completaron, lo que generó una muestra válida y suficiente (entre el 20%-30% de todo el colectivo).

4. También, durante el mes de junio de 2025 se desarrollaron las jornadas de observación directa en varias fiscalías territoriales, a las que asistió personal de la empresa adjudicataria acompañado de fiscales del proyecto. Tuvieron como objeto la observación del trabajo ordinario de una fiscalía: asistencia a juicios/vistas, y a servicios de guardia, siendo entrevistados otros fiscales de la plantilla. Las fiscalías seleccionadas fueron: Fiscalía de la Comunidad de Madrid, Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cantabria, Fiscalía Provincial de Madrid, Fiscalía Provincial de Barcelona, Fiscalía Provincial de Málaga, Fiscalía Provincial de Guadalajara, Fiscalía de Área de Alcalá de Henares y Sección Territorial de Alcobendas.

El resultado fue la puesta a disposición de Fiscalía de una herramienta integral de medición de carga de trabajo de la carrera fiscal, estándar y adaptable, que permite calcular y monitorear la carga de trabajo individual y colectiva en los puestos tipo del Ministerio Fiscal identificados en las fiscalías territoriales, incorporando tanto factores cuantitativos (actuaciones y parámetros medibles) como cualitativos (factores psicológicos). Dicha herramienta permitirá la obtención de datos por parte de la Fiscalía General del Estado para analizar qué respuestas dar para lograr una mayor eficacia en la distribución del trabajo, evitar la sobrecarga, valorar las necesidades de cada plantilla y su adaptación a las nuevas necesidades de la carrera fiscal.

6.2.11 PORTAL JUSTICIA EN DATOS – ACTIVIDAD PROCESAL PENAL DEL MINISTERIO FISCAL

La Unidad de Apoyo realizó durante el año 2025 una labor detallada de revisión de los datos estadísticos de la actividad procesal penal del Ministerio Fiscal que presenta anualmente el portal de Justi-

cia en Datos Ministerio Fiscal – Portal de Datos de Justicia dependiente del MPJRC. Dicha labor permitió un cambio significativo en el diseño y presentación gráfica de la información estadística del Ministerio Fiscal, con el objeto de hacerlo más visual y accesible a todos los ciudadanos.

6.2.12 NUEVA PÁGINA WEB *FISCAL.ES*

En el año 2025 entró en funcionamiento la nueva página web de *fiscal.es* con la asistencia tecnológica del MPJRC.

Esta nueva página tiene dos partes diferenciadas, una parte pública que actúa como canal de comunicación entre el Ministerio Fiscal y la ciudadanía y una zona privada que se configura como una herramienta de trabajo útil para todos los integrantes de la carrera fiscal.

6.2.13 COMUNICACIÓN INTERNA DEL MINISTERIO FISCAL

La dotación de herramientas para una comunicación interna del Ministerio Fiscal fue uno de los proyectos que la Unidad de Apoyo continuó a lo largo del año 2025, con objeto de dotar a toda la carrera fiscal de un correo electrónico con el dominio *@fiscal.es* y que todos los fiscales cuenten con un mismo correo a lo largo de su vida profesional, de forma que la comunicación interna sea estable.

En esta misma línea la Unidad de Apoyo realizó las gestiones oportunas para que, ya durante el período de prácticas tuteladas, los abogados fiscales de la 63.^a promoción pudieran disponer del correo *@fiscal.es*, así como acceso a las aplicaciones del MPJRC que precisaran el desarrollo de su actividad.

6.3 Otros proyectos de la Unidad de Apoyo

6.3.1 IMPULSO PARA LA CREACIÓN DE UNA OFICINA FISCAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO Y DEL TRIBUNAL SUPREMO Y DE UNA SECCIÓN PRESUPUESTARIA DEL MINISTERIO FISCAL EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

En el marco del proyecto para la elaboración del anteproyecto de modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se elaboró por parte de la Unidad de Apoyo una propuesta de modificación legislativa, acogida por unanimidad por el Consejo Fiscal de 6 de junio de 2025, que amparase la creación de una oficina fiscal propia de la

Fiscalía General del Estado, para dotar al órgano directivo del Ministerio Fiscal de profesionales técnicos en materia económica y presupuestaria, estadística, formación, recursos humanos, informática, auditoría y comunicación. En la actualidad, la Fiscalía General del Estado y la Fiscalía del Tribunal Supremo están concebidas como un centro de destino único, sin una relación de puestos de trabajo.

Por otra parte, con el objetivo de alcanzar la plena autonomía presupuestaria del Ministerio Fiscal, –articulada a través de la Fiscalía General del Estado, institución dirigida por la Fiscal General del Estado como órgano superior y directivo del Ministerio Fiscal, en términos equivalentes a los del resto de órganos constitucionales, y en el marco de la elaboración del proyecto de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal–, se formuló una propuesta de modificación de dicha norma. En ella se prevé que la Fiscalía General del Estado cuente con un presupuesto propio en los Presupuestos Generales del Estado, cuya gestión realizará de forma autónoma, mediante órganos propios y en el ejercicio de sus funciones. Esta propuesta recibió también un apoyo unánime por el Consejo Fiscal.

6.3.2 COMISIÓN DE ADJUDICACIÓN DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO

El Consejo de ministros firmó el 25 de noviembre de 2025 el Acuerdo de aprobación de los criterios de distribución para el año 2026 de los recursos obtenidos por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública afectados a los fines establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La Fiscalía General del Estado, a través de la Unidad de Apoyo, presentó el día 10 de diciembre de 2025, ante la Comisión de Adjudicación de Bienes Producto del Delito, tres propuestas para concurrir como beneficiaria a la distribución de parte de los recursos económicos obtenidos por la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos. En concreto, las propuestas presentadas fueron:

Una acción de comunicación del Ministerio Fiscal con la sociedad civil, víctimas del delito y las organizaciones que las representan.

Un proyecto de medios materiales destinados a las Fiscalías especializadas de la Fiscalía General del Estado necesarios para desarrollar su labor de coordinación y supervisión de sus redes de fiscales especialistas y para su actividad de colaboración interinstitucional e interlocución con entidades del tercer sector.

Unas jornadas sobre localización, depósito y realización de criptoactivos destinadas a reducir la brecha tecnológica entre delito y per-

secución penal, ayudando a unificar criterios y evitando la inseguridad jurídica además de incrementar la capacidad real de recuperar el dinero del delito reforzando la protección de las víctimas.

6.3.3 COMISIÓN CALIFICADORA DE DOCUMENTOS DEL MINISTERIO FISCAL

Durante el año 2025 la Unidad de Apoyo impulsó la creación y regulación de la Comisión calificadora de documentos del Ministerio Fiscal, como órgano colegiado encargado de garantizar la protección del patrimonio documental y regular el procedimiento de valoración y eliminación de documentos del Ministerio Fiscal, elaborando un borrador de decreto para su regulación.

6.3.4 MEDIADORES FRENTE AL ACOSO

El *Protocolo de actuación frente al acoso y violencia en el trabajo, al acoso sexual, al acoso por razón de género o de sexo, al acoso discriminatorio y al acoso moral o psicológico en el Ministerio Fiscal* dispone que en la Fiscalía General del Estado, la Fiscalía del Tribunal Supremo, la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, la Fiscalía de la Audiencia Nacional y las Fiscalías Especiales existirá un mediador/a que ejercerá sus funciones en ese ámbito (órganos centrales) y que, además, también podrá ejercerlas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

Ante la proximidad de la finalización del período de vigencia del nombramiento del mediador, en el mes de septiembre la Unidad de Apoyo dispuso las actuaciones para impulsar y organizar el proceso de designación de mediador/a, coordinando las gestiones para presentación de candidaturas en todas las unidades y fiscalías comprendidas en el ámbito funcional de órganos centrales, de acuerdo con el protocolo de actuación dictado por la Teniente Fiscal del Tribunal Supremo. Habiéndose presentado una única candidatura en este proceso, resultó innecesario efectuar votación, por lo que se concluyeron los trámites para disponer el nombramiento por el Fiscal General del Estado de la candidata presentada como mediadora en el ámbito funcional de órganos centrales.

6.3.5 ELECCIONES PARA LA COMISIÓN DE ÉTICA FISCAL

En el año 2025 continuó el desarrollo del proceso electoral de la Comisión de Ética Fiscal, iniciado a finales del año 2024. La organi-

zación del calendario y del proceso electoral se llevó a cabo por la Unidad de Apoyo y se garantizó la votación anónima a través de la aplicación Ainoa.

La Junta Electoral, integrada por la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo, dos vocales del Consejo Fiscal y un fiscal de la Unidad de Apoyo acordó, mediante Decreto de fecha 21 de febrero de 2025, la proclamación de los tres fiscales electos.

6.3.6 COMISIÓN DE IGUALDAD DEL MINISTERIO FISCAL

La Unidad de Apoyo forma parte de la Comisión de Seguimiento del Plan de Igualdad del Ministerio Fiscal, en cuyas reuniones participó una fiscal de esta Unidad lo largo del año 2025, tanto presencialmente como *online*.

El II Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal 2024 fue aprobado por Decreto del Fiscal General del Estado, de fecha 3 de octubre de 2024. La puesta en práctica del Plan reveló la necesidad de completar algunos aspectos de su texto, lo que se llevó a cabo mediante la redacción de dos adendas a lo largo del año 2025, ambas aprobadas en el Consejo Fiscal e incorporadas actualmente al mismo.

También en 2025 se realizó la activación del buzón de correo de consultas y sugerencias, gestionado por la Comisión de Igualdad del Ministerio Fiscal.

6.4 Relaciones institucionales

6.4.1 MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

Durante el año 2025, la Unidad de Apoyo ha mantenido una relación fluida y constante con el MPJRC. Las reuniones se produjeron a distintos niveles, tanto con los altos cargos del Ministerio como con sus distintas direcciones y subdirecciones generales para trasladar las líneas de actuación más relevantes para el Ministerio Fiscal en temas como plazas, presupuesto y ampliación del edificio. Especial mención merecen las reuniones mensuales mantenidas por la Unidad de Apoyo con el Director General de Transformación Digital de la Administración de Justicia, en las que se realizaron seguimientos de los diferentes proyectos tecnológicos.

También se celebraron semanalmente reuniones por videoconferencia para seguir la evolución de los trabajos de la aplicación de diligencias de investigación y de la sede electrónica del Ministerio Fiscal.

En el marco de esta estrecha colaboración, el Fiscal General del Estado y fiscales de la Unidad de Apoyo intervinieron en el «DATAfórum Justicia 2025» organizado por el MPJRC y que tuvo lugar en octubre de 2025 en la ciudad de León. Los fiscales de la Unidad de Apoyo participaron en una mesa-coloquio en la que abordaron temas como la transformación de la justicia en el ámbito del Ministerio Fiscal. Asistieron al encuentro diez fiscales de la red de los sistemas de información del Ministerio Fiscal cuyas fiscalías están radicadas en distintas comunidades autónomas.

Del mismo modo, se han mantenido reuniones periódicas con la Dirección General del Servicio Público de Justicia –denominada, desde marzo de 2025, Dirección General para la Eficiencia del Servicio Público de Justicia–, a fin de trasladar a su directora las necesidades y proyectos del Ministerio Fiscal, tanto de carácter organizativo como relativos a los recursos humanos.

6.4.2 COMISIONES MIXTAS DEL MINISTERIO FISCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las Comisiones Mixtas del Ministerio Fiscal con las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia son los principales instrumentos de coordinación del Ministerio Fiscal a nivel territorial con las administraciones que deben prestarle apoyo y el cauce para formular solicitudes en materias de recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios, con atención a las particularidades de cada territorio. La presidencia de estas comisiones se alterna entre el o la fiscal superior y la persona titular de la consejería que tiene atribuidas las competencias de justicia. La Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo y un fiscal de la Unidad asisten a todas ellas.

En el año 2025 se celebraron las Comisiones Mixtas de Andalucía, Aragón, Cantabria, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid y País Vasco (en esta última Comunidad se celebraron dos comisiones, una en cada semestre). En el seno de las Comisiones Mixtas de Cataluña y Cantabria se concretaron los proyectos de las oficinas fiscales de las fiscalías que radican en ambas comunidades autónomas.

6.4.3 DEFENSOR DEL PUEBLO

Las relaciones con la Oficina del Defensor del Pueblo durante el año 2025 se desarrollaron con fluidez y diálogo constante, encaminadas a encauzar más eficazmente las respuestas que el Defensor del Pueblo demanda al Ministerio Fiscal. Los datos de expedientes trami-

tados figuran más adelante en el apartado relativo al servicio de atención ciudadana, Defensor del Pueblo, expedientes de protección de datos y transparencia. Especial referencia merece un asunto de gran complejidad relativo a suplantaciones de identidad *online*, para cuyo adecuado abordaje se mantuvo una reunión a finales de 2025 con el Defensor del Pueblo, la Fiscal de Sala Coordinadora contra la Criminalidad Informática y las Fiscales de Sala Jefas de la Secretaría Técnica y de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.

6.4.4 CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Las relaciones entre la Unidad de Apoyo y el nuevo Consejo General del Poder Judicial fueron de colaboración en diferentes ámbitos. Desde los más institucionales, como la apertura del año judicial o actos de jura o promesa de los Fiscales de Sala ante la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, a otros como la firma de convenios entre ambas instituciones o la constante comunicación de la Unidad de Apoyo con el Consejo, tanto para reclamaciones de ciudadanos como para la gestión y control del acceso al Punto Neutro Judicial al que tienen acceso los fiscales para el ejercicio de sus funciones.

La Fiscalía General del Estado, a través de la Unidad de Apoyo, también tiene otras áreas de trabajo continuo con el Consejo General del Poder Judicial y muy relevantes para las carreras judicial y fiscal. En este sentido, la Fiscal de Sala forma parte de la Comisión de Selección de acceso a las carreras judicial y fiscal, integrada por cargos del Consejo General del Poder Judicial y del MPJRC. Es preciso resaltar que esta Comisión tiene una alternancia anual de la presidencia entre el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado.

6.4.5 COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL ELECTRÓNICA

El Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica (en lo sucesivo, CTEAJE) está compuesto por el MPJRC, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y las comunidades autónomas con competencias en materia de Justicia y es el organismo que fija las pautas necesarias para asegurar la interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones de la Administración de Justicia y la cooperación entre las distintas administraciones en materia de Justicia Digital.

Desde el 1 de enero de 2025 el MPJRC asumió la presidencia rotatoria del CTEAJE tras los dos años de presidencia que desempeñó el CGPJ. Los trabajos del CTEAJE en la anualidad de 2025 atendieron las transformaciones derivadas de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia* (implantación de los tribunales de instancia, oficinas judiciales y oficinas de justicia en el municipio), así como a la continuación del desarrollo de las tareas encomendadas al CTEAJE por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre.

En el año 2025 se incrementó la frecuencia de las reuniones de la Comisión Permanente del CTEAJE, que tuvieron lugar los días 24 de enero, 26 de febrero, 24 de marzo, 28 de mayo, 19 de junio y 17 de octubre. En dichas reuniones se fueron realizando las tareas preparatorias y evaluando los resultados de las distintas fases de implantación de la LO 1/2025. Especial relevancia tuvo la reunión de la Comisión Permanente del 17 de octubre que versó principalmente sobre el estado de implantación de la reforma organizativa y la implantación de los tribunales de instancia de la LO 1/2025, evaluando la situación de las fases 1 y 2, ya implementadas, y desarrollando una hoja de ruta para la fase 3.

Por la Unidad de Apoyo se puso de relieve la necesidad de contemplar la actuación del Ministerio Fiscal en el nuevo escenario organizativo, de forma que, por ejemplo, los protocolos que se fueron desarrollando para ordenar el funcionamiento de las nuevas oficinas de justicia en el municipio previesen, al igual que con las oficinas judiciales, la colaboración necesaria en las actuaciones desarrolladas por los fiscales y oficinas fiscales para la realización de videoconferencias con los ciudadanos a través de estas oficinas.

En el año 2025 se celebraron dos reuniones del Pleno, el 3 de abril de 2025 en Barcelona y el 17 de diciembre de 2025 en Madrid. Este último Pleno se centró fundamentalmente en la interoperabilidad digital y el estado de situación de los proyectos generales en cada comunidad autónoma. Por la Unidad de Apoyo se plantearon a todas las administraciones, a través del CTEAJE, las siguientes cuestiones:

- a) Unificación y actualización de las tablas de materias y delitos de la NT del CTEAJE.
- b) Extracción automática de información de los sistemas de gestión procesal para su incorporación en la estadística de la memoria de la FGE.
- c) Automatización de los estadillos de productividad.

d) Interoperabilidad de los módulos de protección de menores en territorios Avantius y Canarias con la aplicación nacional.

6.4.6 COMISIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICA JUDICIAL (CNEJ)

La Unidad de Apoyo representa a la Fiscalía General en la Comisión Nacional de Estadística Judicial. Los trabajos desarrollados en 2025 han abordado como cuestión fundamental la modificación de los boletines de estadística judicial y el impacto que ha de tener en ellos la entrada en vigor de la LO 1/2025.

6.4.7 COLABORACIÓN CON LA ASAMBLEA IBEROAMERICANA DE MINISTERIOS PÚBLICOS

En el ámbito de Fiscalía General del Estado, la Unidad de Apoyo fue la encargada de la organización y coordinación de la XXXII Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (en adelante AIAMP), en un trabajo conjunto con la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General.

La AIAMP es una entidad sin fines de lucro, que integra a los Ministerios Públicos de Iberoamérica. Fue fundada en la República Federativa de Brasil en 1954, como Asociación Interamericana de Ministerios Públicos y, posteriormente, con la incorporación de España y Portugal, pasó a denominarse Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. En la actualidad, la integran veintidós Ministerios Públicos y/o Fiscalías de Iberoamérica. La sesión inaugural se celebró el miércoles 28 de mayo en la Fiscalía General del Estado, con la asistencia del Ministro de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y la Presidenta del Consejo de Estado. Las jornadas de trabajo tuvieron lugar los días 29 y 30 de mayo de 2025 y se desarrollaron en la sede del Instituto Cervantes. Bajo el lema de esta Asamblea «Por una sociedad más justa y segura», participaron representantes de veintiún países miembros de la Asociación.

El número de participantes en la reunión de la Asamblea General fue superior a cien personas, incluyendo veintidós delegaciones, integradas por fiscales generales, socios estratégicos y observadores.

La Unidad de Apoyo preparó e impulsó los pliegos de naturaleza técnica y administrativa que permitieron la contratación del servicio de asistencia y colaboró activamente en las diferentes fases de preparación, desarrollo y celebración de la Asamblea, incorporando medios personales de toda la Unidad durante los días de su celebración.

6.4.8 RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES

La Unidad de Apoyo mantuvo durante el año 2025 diversos canales de comunicación con los operadores jurídicos, universidades y otras administraciones públicas. En ocasiones estas colaboraciones se plasmaron en convenios, a los que se hará referencia posteriormente y que están disponibles en la web *fiscal.es*.

6.5 Otras actuaciones e intervenciones de la Unidad de Apoyo

6.5.1 COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD DEL MINISTERIO FISCAL

En el año 2025 continuó la actividad de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud del Ministerio Fiscal de la que forma parte un fiscal de la Unidad de Apoyo. Se celebraron tres reuniones presenciales en fechas 20 de febrero, 25 de junio y 4 de noviembre de 2025. En este año se procedió además a la renovación de la presidencia anual, conforme a lo previsto en las normas de organización y funcionamiento de la Comisión.

La Comisión tomó conocimiento de los aspectos más relevantes que afectan a la seguridad y salud de los miembros del Ministerio Fiscal, entre otros, las evaluaciones de los riesgos psicosociales realizadas, el desarrollo de la herramienta de evaluación de cargas de trabajo y, sobre todo, la aprobación del Manual de Prevención de Riesgos Laborales para la Administración de Justicia por parte de la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de la Administración de Justicia, el cual prevé una sección específica para el Ministerio Fiscal, en cuya elaboración ha participado la propia Comisión.

6.5.2 CANAL DEL INFORMANTE DEL MINISTERIO FISCAL

Tras los trabajos realizados por la Unidad de Apoyo con el personal del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, se creó un acceso al Canal del Informante del Ministerio Fiscal en la página *fiscal.es*. Este canal permite la comunicación de información efectuada al amparo de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, *reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*, en el ámbito de actuación del Ministerio Fiscal.

6.6 Actividad interna de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado

6.6.1 ÁREA DE COORDINACIÓN

El Área de Coordinación de la Unidad de Apoyo, en consonancia con la línea de trabajo ejecutiva de dicha Unidad, tiene como misión impulsar y garantizar que los servicios comunes prestados a todas las Unidades de la Fiscalía General del Estado dispongan de un espacio de referencia al que acudir cuando requieran dicho apoyo. Su finalidad es asegurar que estos servicios se presten de forma homogénea, ordenada y eficaz, sirviendo de soporte operativo y organizativo a las distintas unidades.

Durante el ejercicio 2025 se acometió una ligera reestructuración del Área. Se ha mantenido la configuración de dos áreas de trabajo –la de Coordinación y la de Gestión de la Información– y se ha creado un nuevo servicio específicamente encargado de coordinar y asistir a las unidades especializadas en la organización y desarrollo de sus jornadas, sobre cuya actividad se tratará más adelante.

Este nuevo servicio se creó a raíz de la aprobación de la Instrucción de la FGE núm. 2/2025, de 15 de julio, *sobre las jornadas de fiscales especialistas y sus conclusiones*, con el fin de establecer un sistema de acompañamiento coordinado y de materializar las funciones atribuidas a la Unidad de Apoyo en relación con dichas jornadas. Su objetivo es garantizar que la planificación, la gestión y el desarrollo de estos encuentros especializados se realicen con criterios comunes y bajo un marco organizativo unificado, optimizando los recursos y facilitando el cumplimiento de los plazos y requisitos establecidos.

En lo que se refiere a los medios personales, cabe destacar la fluida colaboración entre la Unidad de Apoyo y la Dirección General de Servicios del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. Gracias a dicha cooperación, durante el año 2025 se facilitó la incorporación de dos funcionarias de la AGE para cubrir plazas vacantes en la Unidad de Apoyo que, desde su creación en el año 2016, nunca habían sido provistas. Esta incorporación permitió reforzar de manera significativa la capacidad operativa del Área y mejorar la prestación de los servicios comunes que se ofrecen a las distintas Unidades de la Fiscalía General del Estado.

Durante el año 2025, la jefa del Área de Coordinación ha continuado realizando trabajos de asesoramiento técnico en asuntos de naturaleza gubernativa, coordinando el funcionamiento de los servicios internos de la Unidad mediante las correspondientes instrucciones,

desempeñando la jefatura del personal de la Administración General del Estado destinado en la Fiscalía General del Estado y, por delegación interna de la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo, también del personal de la Administración de Justicia adscrito a la Unidad.

Asimismo, ha continuado trabajando en el análisis de las necesidades de la Fiscalía General del Estado para la implantación de una nueva oficina fiscal, ha impulsado el proyecto para avanzar en la autonomía presupuestaria de la Institución y ha dirigido el diseño y la coordinación de los planes de redistribución de las plantillas en el nuevo espacio de trabajo adquirido por el MPJRC para ubicar una de las sedes de la Fiscalía General del Estado, así como la distribución espacial de sus estancias.

Finalmente, hay que señalar que colaboró en la organización de la XXXII Asamblea Iberoamericana de Ministerios Públicos y, de igual modo, inició las gestiones para la solicitud de la constitución de un nuevo depósito de obras de arte en la Fiscalía General del Estado por parte del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, para su instalación en el nuevo edificio de la Fiscalía General del Estado en Castellana, 19.

6.6.2 SERVICIO DE REGISTRO

Durante el año 2025, este servicio tramitó la mayor parte de la documentación dirigida a la Fiscalía General del Estado, así como la remitida por esta a través de la aplicación informática GEISER (Gestión Integrada de Servicios de Registro). En total se realizaron 10.804 asientos de registro.

Como actividad complementaria, y en el marco de la implantación de GEISER en todo el territorio nacional impulsada por la Unidad de Apoyo, se llevaron a cabo dos sesiones formativas impartidas por el jefe del Servicio de Registro junto con una funcionaria del mismo. Estas sesiones, dirigidas a funcionarios de las fiscalías de distintos territorios –tanto con competencias transferidas como no transferidas–, tuvieron por objetivo explicar el funcionamiento y potencial de la herramienta. Las formaciones, realizadas por videoconferencia, contaron con una participación destacada: 135 asistentes en la primera sesión y 66 en la segunda, lo que evidencia el interés despertado y la utilidad de la formación impartida.

El responsable del Servicio de Registro y una de las funcionarias adscritas al mismo continuaron colaborando en los trámites para la

gestión del canal interno del informante del Ministerio Fiscal, cuyos datos de actividad se recogen en la parte específica de esta memoria.

6.6.3 SERVICIO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

La Orden PJC/1062/2024, de 3 de octubre, *sobre delegación de competencias y fijación de límites para la administración de determinados créditos para gastos*, establece la delegación por parte de la persona titular de la Secretaría de Estado de Justicia en la Jefatura de Área de Coordinación de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado de las competencias en materia de gestión económica; en su virtud, se ejecuta la partida presupuestaria recogida en el servicio 13.05 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En concreto, esta capacidad de ejecución se circunscribe al Capítulo 2, gastos corrientes en bienes y servicios y al Capítulo 6, exclusivamente en relación con la adquisición de nuevos fondos bibliográficos. Esta ejecución se realiza de forma casi autónoma pues la ejecución del gasto ha de realizarse bien a través de la modalidad de anticipo de caja fija (ACF), o bien a través de pago directo mediante contrato público que no exceda de los 15.000 euros (IVA excluido). La ejecución del presupuesto del resto de capítulos presupuestarios, así como la ejecución del gasto por cuantías superiores a la del contrato menor, deben ser ejecutadas por el órgano competente del MPJRC.

Dada la situación de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2025, el presupuesto inicial gestionado por la Fiscalía General del Estado en este ejercicio, relativo a las operaciones financieras de gastos corrientes en bienes y servicios, esto es, el Capítulo 2, fue de 396.000 euros. El crédito disponible para inversiones reales se limitaba a la adquisición de fondo bibliográfico y ascendía a la cantidad de 16.000 euros. Por tanto, el presupuesto total inicial gestionado por la FGE fue de 412.000 euros. Durante el año 2025, se produjeron ampliaciones presupuestarias que arrojaron un presupuesto total de 643.200 euros.

La Orden PJC/1062/2024, de 3 de octubre, establece, en el apartado segundo de su dispositivo undécimo, la delegación por parte de la persona titular de la Secretaría de Estado de Justicia en la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo de la competencia para la designación de comisiones de servicio con derecho a indemnización dentro del territorio nacional, cuando tengan por objeto la asistencia a reuniones de la Fiscalía General del Estado o a convocatorias realizadas

por esta. Esta delegación supuso un avance destacado en la autonomía organizativa y funcional del Ministerio Fiscal.

En coherencia con dicha evolución, a finales del ejercicio 2025, mediante Decreto del Fiscal General del Estado, se delegó igualmente en la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo la competencia para autorizar los desplazamientos de fiscales dentro del territorio nacional cuando estos no generen derecho a indemnización. Esta medida permitió completar el proceso de racionalización y agilización de las autorizaciones de desplazamiento.

Por su parte, el apartado quinto del dispositivo vigésimo establece la delegación en la Jefatura de Área de Coordinación de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado por parte de la Subsecretaría de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes en materia de comisiones de servicio, de ámbito nacional e internacional, de los funcionarios al servicio de la Fiscalía General del Estado.

Hay que destacar que durante el 2025 se consolidó, gracias a la incorporación de un puesto de tramitador titular, el servicio encargado de la gestión de las órdenes de comisión de servicio con derecho a indemnización dentro del territorio nacional, relativas a las convocatorias realizadas por la Fiscalía General del Estado, así como de la tramitación de las cuentas justificativas relacionadas con los desplazamientos del Consejo Fiscal, la Comisión de Ética, la Comisión de Seguridad y Salud, los viajes nacionales de los fiscales que prestan sus servicios en la Fiscalía General del Estado y las jornadas de fiscales superiores, fiscales jefes provinciales y de área.

El presupuesto inicial asignado en 2025 al artículo 23 –partida destinada a sufragar los gastos derivados de las indemnizaciones por razón del servicio– ascendió a 201.000 euros. En el mes de noviembre dicho crédito fue incrementado en 60.000 euros, mediante una transferencia extraordinaria de crédito efectuada por el MPJRC, procedente de una redistribución interna de fondos. De este modo, el crédito definitivo para el ejercicio se situó en 261.000 euros.

A 31 de diciembre de 2025 el grado de ejecución presupuestaria alcanzaba el 89,79 %, lo que equivale a un total reconocido y abonado de 234.339,80 euros. Conviene precisar que, debido a la cercanía del ingreso correspondiente a la ampliación de crédito respecto al cierre presupuestario, no fue posible imputar más obligaciones a la citada partida dentro del ejercicio 2025. Por ello, determinadas indemnizaciones quedaron pendientes de abono y fueron satisfechas una vez abierto el ejercicio presupuestario 2026.

De esta cantidad, 39.505,01 euros son relativos al Consejo Fiscal, lo que supone un 15,14% del presupuesto total de la Fiscalía General del Estado para indemnizaciones por razón del servicio del pasado año.

El presupuesto total para gastos en inversión del Capítulo 6, relativos a Fondo Bibliográfico, fue de 16.000 euros. A fecha 31 de diciembre de 2025, se ejecutó el 90,27% del presupuesto de la caja fija.

El importe total de gastos en la modalidad de pago directo (contratación) en el año 2025 fue de 230.552,45 € euros. En la web www.fiscal.es está disponible la información más detallada de la totalidad de la actividad presupuestaria desarrollada por la Unidad de Apoyo durante el año 2025.

6.6.4 SERVICIO DE FIRMA DE ÓRDENES DE COMISIÓN DE SERVICIO

Durante el ejercicio 2025 se gestionaron un total de 1.252 órdenes de comisión de servicio correspondientes a fiscales de la Fiscalía General del Estado. A lo largo del año se abonaron 494 comisiones de servicio, que supusieron un importe de 194.720,84 euros. En conjunto, el servicio asumió la tramitación y gestión económica de todas estas actuaciones durante dicho ejercicio.

6.6.5 SERVICIO DE COORDINACIÓN DE JORNADAS DE ESPECIALISTAS

En el marco de la Instrucción de la FGE núm. 2/2025, de 15 de julio, *sobre las jornadas de fiscales especialistas y sus conclusiones*, la Unidad de Apoyo ha creado un servicio de coordinación de jornadas de especialistas, liderado por una jefa de negociado de la AGE de nueva incorporación en la Fiscalía General del Estado. Este servicio tiene como finalidad dotar de una estructura estable y homogénea a la organización de estas actividades formativas y de trabajo. Su puesta en marcha ha permitido centralizar y profesionalizar las tareas asociadas a la planificación y gestión administrativa de las jornadas, garantizando una mayor eficiencia económica y logística.

Entre sus funciones se encuentra la definición de directrices generales para la celebración de las jornadas, asegurando la coherencia metodológica y organizativa entre todas las convocatorias.

6.6.6 SERVICIO DE INFORMÁTICA

En el año 2025 el número de incidencias atendidas por el servicio de informática fueron 585.

Asimismo, se realizaron 250 gestiones para dotar de acceso a aplicaciones externas (PNJ, FTF, Adextra, Colegio de Registradores, RETIR, SIRAJ, Registro de penados y rebeldes, SICC cuadro de mandos, índice único notarial).

También este servicio colaboró en diversos proyectos relevantes, entre ellos la implantación de GEISER en las fiscalías territoriales. Además, prestó asistencia en la organización y el soporte técnico de múltiples eventos corporativos que requerían sistemas de videoconferencia, especialmente en el salón de actos. También gestionó y coordinó el proceso de creación de los códigos de las nuevas Unidades de Delitos contra la Administración pública y de Delitos Económicos y para el Promotor de la Acción Disciplinaria, necesarios para su correcta integración en GEISER.

6.6.7 SERVICIO DE ATENCIÓN CIUDADANA, DEFENSOR DEL PUEBLO, EXPEDIENTES DE PROTECCIÓN DE DATOS Y TRANSPARENCIA

En los siguientes resúmenes se muestran los datos de actividad del servicio, relativos a 2025, significando que el despacho de todos estos asuntos se realiza con la mayor agilidad posible:

- a) Los expedientes de atención ciudadana fueron 643 (500 por sede electrónica y 143 expedientes gubernativos iniciados por otras comunicaciones).
- b) Los correos electrónicos gestionados por el servicio de atención ciudadana en el año 2025 ascendieron a 10.925.
- c) Las comunicaciones recibidas del Defensor del Pueblo en el año 2025 fueron 136.
- d) Los expedientes de protección de datos iniciados en el año 2025 fueron 26.
- e) Los expedientes de transparencia incoados en el año 2025 fueron 79.

6.6.8 SECRETARÍA PERSONAL DE LA FISCAL DE SALA

Durante el año 2025, desde la Secretaría personal de la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo se incoaron 251 expedientes gubernativos, lo que supone 48 más que en 2024. Estos expedientes permiten llevar un control ordenado de los diversos asuntos que se reciben en la Jefatura de la Unidad de Apoyo, especialmente los relacionados con la comunicación con la Inspección Fiscal y con los fiscales superiores. Asimismo, se tramitaron 240 solicitudes de publicación en

el BOE: 237 relativas a nombramientos, ceses y renunciaciones; 1 correspondiente a un convenio y 2 referidas a Circulares.

Además, se gestionaron las reuniones, comisiones de servicio y desplazamientos de los fiscales de la Unidad de Apoyo, así como el envío de numerosas comunicaciones dirigidas a fiscales de sala, fiscales superiores, jefes provinciales y de área y, en general, a miembros de la carrera fiscal.

6.6.9 SERVICIO DE RELACIONES INSTITUCIONALES Y PROTOCOLO

Durante el ejercicio 2025 se culminó el proceso de consolidación del Servicio de Relaciones Institucionales y Protocolo de la Unidad de Apoyo. Este avance fue posible gracias a que la persona responsable del servicio consolidó, mediante concurso, la jefatura del mismo, lo que ha permitido dotarlo de una estructura estable y plenamente definida. Asimismo, se ha incorporado un puesto de jefatura de negociado que presta apoyo directo y colabora activamente en el desarrollo de las funciones y actividades propias del departamento.

A lo largo de 2025 se organizaron 25 actos de distinta naturaleza celebrados por la Fiscalía General del Estado. En cada uno de ellos se elaboró un guion y un protocolo en los que se detalló su organización, desarrollo, el listado de asistentes y su ubicación concreta, en función de la naturaleza del acto. Desde este servicio se llevó a cabo la gestión integral de todos los actos, eventos y jornadas mencionados.

6.6.10 SERVICIO DE RÉGIMEN INTERIOR

El Servicio de Régimen Interior, en estrecha colaboración con la Gerencia Territorial de Órganos Centrales, presta apoyo operativo a las sedes de la Fiscalía General del Estado ubicadas en las calles Fortuny, 4, y Ortega y Gasset, 57.

Durante el ejercicio 2025 se intensificó de manera notable la actividad de este servicio. Además de coordinar con la Subdirección General de Obras y Patrimonio del MPJRC los trabajos de reforma en la sede de Ortega y Gasset, 57, destinados a la ubicación de dos nuevas unidades de especialistas, se iniciaron igualmente los trabajos preparatorios para el traslado de dicha sede y su implantación en el edificio de Castellana, 19.

6.6.11 SERVICIO DE SUSTITUCIONES DE LA CARRERA FISCAL

Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2025 se tramitaron por la Unidad de Apoyo y la Inspección Fiscal un total de 1.383 solicitudes de sustituciones o refuerzos de la carrera fiscal, tanto externas como internas. Es preciso resaltar que casi la totalidad de las peticiones se resuelven en menos de veinticuatro horas. El informe completo, del que se dio cuenta al Consejo Fiscal, puede ser consultado en *fiscal.es*.

También se tramitaron entre la Unidad de Apoyo y la Inspección Fiscal un total de 82 comisiones de tercera a segunda categoría.

En relación con el funcionamiento de la oficina, durante 2025 se pusieron en marcha diversas medidas orientadas a reducir el uso de papel en la gestión y archivo de las solicitudes de sustituciones, aprovechando que el programa SAP Logon ya almacena toda la información necesaria para su tramitación.

Asimismo, se atendieron numerosas incidencias planteadas por las fiscalías tanto en la fase de solicitud como en la certificación de las sustituciones.

6.6.12 SERVICIO DE RECURSOS HUMANOS

En la actualidad, la oficina de la Fiscalía General del Estado es un centro de destino único que engloba también la oficina de la Fiscalía del Tribunal Supremo. El servicio de recursos humanos de la Unidad de Apoyo, compuesto por dos funcionarias, gestionó en 2025 cincuenta expedientes de nombramientos, ceses y excedencias de estos funcionarios, en continua comunicación con la Gerencia de órganos centrales. Asimismo, realizó las labores de gestión de los permisos del personal funcionario adscrito a la Fiscalía General del Estado.

Por otro lado, realizó la tramitación de las altas y bajas en la aplicación Ainoa de los fiscales destinados en la Fiscalía General del Estado y en la Fiscalía del Tribunal Supremo.

6.6.13 ÁREA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

Esta área de la Fiscalía General del Estado se ocupa del servicio de biblioteca y archivo, de la actividad documental sobre las bases de datos bibliográficas y jurídicas, de la coordinación de la actividad editorial de la institución y colabora en actividades de carácter protocolario, entre ellas la guía de visitas a la sede institucional.

Estas funciones fueron desempeñadas por cuatro personas: dos tramitadoras judiciales que ejercen como bibliotecarias-documentalistas, una persona de auxilio judicial, que ejerce como auxiliar de archivo y biblioteca, y un jefe de área.

6.6.13.1 *Biblioteca*

La biblioteca de la Fiscalía General del Estado forma parte de la red bibliotecaria integrada por la biblioteca del MJPRC, la del Centro de Estudios Jurídicos y la de la Abogacía del Estado.

A fecha de 31 de diciembre de 2025, la biblioteca contabilizó un fondo bibliográfico de 14.399 monografías y puso a disposición de sus usuarios un catálogo de 56 publicaciones periódicas, de las que 55 se ofrecen en formato electrónico. Constan catalogados 14.108 artículos, todos ellos procedentes de publicaciones seriadas.

El soporte informático de las tareas bibliotecarias se realiza mediante la aplicación ABSYS, desde la cual se gestiona el fondo bibliográfico, los usuarios y los servicios que se prestan.

Durante 2025 se expurgaron publicaciones obsoletas o de escasa utilidad para el trabajo de las unidades de la Fiscalía General del Estado, lo que permitió liberar espacio en los depósitos de archivo equivalente a unas 2.000 cajas.

En relación con los ingresos y la catalogación del fondo bibliográfico durante el ejercicio 2025, la biblioteca incorporó 336 monografías. Asimismo, se procedió a la catalogación de todas las monografías adquiridas, junto con 402 artículos correspondientes a publicaciones seriadas, completando así la actualización del catálogo bibliográfico de la institución.

Durante el ejercicio, la biblioteca prestó un total de 1.285 servicios a usuarios. En este periodo se realizaron 346 préstamos y 36 préstamos interbibliotecarios. Asimismo, se suministraron 780 documentos electrónicos a los distintos usuarios. En cuanto a las consultas atendidas, se registraron 62 consultas de carácter genérico y 61 consultas específicas.

Se han elaborado y distribuido once boletines de novedades, correspondientes tanto a monografías como a publicaciones periódicas.

6.6.13.2 *Archivo*

El archivo central de la Fiscalía General del Estado continuó avanzando en la mejora de sus procedimientos internos con el objetivo de

consolidar una organización más definida y de dotarse de una normativa interna adecuada a las necesidades de gestión documental de la institución. Durante el año 2025 se redactó un proyecto orientado a su configuración como un archivo central plenamente operativo, destinado a apoyar de manera eficaz el trabajo cotidiano de los distintos órganos y unidades, así como a favorecer el desarrollo de una gestión archivística profesionalizada.

Asimismo, se participó activamente en los trabajos del Grupo *ad hoc* de Archivos Judiciales, coordinado por el Ministerio de Cultura, y en el Grupo de Accesibilidad de Publicaciones del Ministerio de la Presidencia, contribuyendo a las iniciativas impulsadas en ambos foros en materia de organización, tratamiento y accesibilidad de la información pública.

Durante el ejercicio 2025 se preparó la transferencia de los archivos de las unidades especializadas ubicadas en la sede de la Fiscalía General del Estado en la calle Ortega y Gasset, 57, de Madrid.

Los ingresos de documentación comunicados durante el ejercicio 2025 ascendieron a 353 cajas y el número total de servicios registrados por el personal del área –entre préstamos y consultas– alcanzó la cifra de 353.

6.6.13.3 *Publicaciones*

Esta unidad se encarga de la coordinación del programa editorial anual aprobado por la institución. La ejecución de dicho programa se desarrolla mediante diversas fases de trabajo y control que culminan en la distribución y difusión de las obras publicadas.

El presupuesto asignado por el Plan de Publicaciones es de 52.000 euros, habiéndose ejecutado un 82% del mismo. Durante el año 2025 se han publicado 16 obras.

6.6.13.4 *Convenios*

A lo largo del año memorial han tenido entrada en la Unidad de Apoyo cuarenta y tres convenios para su gestión, tanto nacionales como internacionales. En el citado ejercicio se firmaron un total de veintiséis convenios. En la página web *fiscal.es* pueden consultarse los convenios firmados en 2025.

Dado que el servicio experimentó un cambio completo de su plantilla, el nuevo equipo impulsó diversas actuaciones de organización interna: ordenó y actualizó el archivo, creó un registro propio y esta-

bleció protocolos de tramitación, con el fin de generar conocimiento compartido y asegurar la continuidad operativa del servicio.

6.7 Gabinete de Comunicación

6.7.1 INTRODUCCIÓN

Las interacciones entre los miembros de la carrera fiscal y los medios de comunicación en España están reguladas por un marco normativo que busca equilibrar el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la Constitución con los principios de secreto de las actuaciones, respeto a la presunción de inocencia y reserva de la investigación penal, inherentes a los procedimientos en los que intervienen.

En este contexto los criterios de actuación del Ministerio Fiscal están definidos principalmente en los siguientes textos normativos:

La Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, establece en su artículo 4.5 que el Ministerio Fiscal, para el ejercicio de sus funciones, *podrá informar a la opinión pública de los acontecimientos que se produzcan, siempre en el ámbito de su competencia y con respeto al secreto del sumario y, en general, a los deberes de reserva y sigilo inherentes al cargo y a los derechos de los afectados*.

La Instrucción de la FGE núm. 3/2005 de 7 de abril, *sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación*, insta al Ministerio Fiscal a asumir un rol activo en la transmisión de información a los medios de comunicación. El cumplimiento de esa facultad-deber debe acomodarse a los principios que estructuran y definen el funcionamiento del Ministerio Público: imparcialidad, legalidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica.

El Código Ético del Ministerio Fiscal (2020) recoge en su apartado 1 los principios que deben regir la actuación de los fiscales ante los medios de comunicación. Entre otros:

- Ejercer con prudencia su libertad de expresión respetando en todo momento las obligaciones derivadas del secreto profesional, la reserva y discreción, evitando emitir juicios que puedan comprometer su imparcialidad y objetividad, así como la imagen y crédito del Ministerio Fiscal.

- Evitar, en su relación con los medios, cualquier trato de favor, debiendo valorar si las características, el formato del medio o el programa en el que intervengan permiten transmitir con rigor y objetividad el mensaje.

La citada Instrucción 3/2005 establece además que la información debe ser institucional, veraz y canalizada a través del Gabinete de Comunicación o por medio de fiscales designados como portavoces, que pueden ser los fiscales jefes de las fiscalías especiales, los fiscales coordinadores de las unidades especializadas, los fiscales superiores de las diferentes comunidades autónomas u otros miembros del Ministerio Fiscal designados para ello.

6.7.2 ACTIVIDAD DEL GABINETE DE COMUNICACIÓN EN EL AÑO 2025

El Gabinete de Comunicación mantuvo en 2025 su línea de actuación centrada en ofrecer información clara, actualizada y directa, tanto para la ciudadanía en general a través de la página web de la Fiscalía General del Estado y sus cuentas en redes sociales, como con los medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales. Más de 200 periodistas de todo tipo de medios –escritos, digitales o audiovisuales, nacionales e internacionales– estuvieron acreditados en el año 2025 en los canales de difusión de la Fiscalía General del Estado.

Los integrantes del Gabinete de Comunicación responden directamente a las consultas de los profesionales de los medios, tras consultar con la persona indicada, o bien los ponen en contacto con miembros de la fiscalía para que sean ellos quienes los atiendan directamente.

También se ocupan de gestionar y preparar entrevistas o encuentros de los diferentes fiscales con profesionales de los medios de comunicación, así como de acompañarlos, si así lo requieren, durante las entrevistas.

El Gabinete cubrió los principales eventos de la Fiscalía General del Estado elaborando textos, fotografías y vídeos de acceso público. Asimismo, se dio cuenta de la agenda semanal de las dos personas que han ostentado la Jefatura de la Fiscalía General del Estado en este año a través del portal de transparencia.

En 2025 continuó siendo muy relevante la actividad de las fiscalías especiales y de las unidades especializadas, además de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, cuya actividad genera un gran interés por parte de los medios de comunicación.

Se realizaron diversas entrevistas en medios de comunicación, como las que concedieron la Fiscal de Sala Coordinadora de Derechos Humanos y Memoria Democrática a El País; el Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad y Salud en el Trabajo a Radio 5; la entonces Fiscal de Sala Jefa de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, actual Fiscal General del Estado, en Televisión

Española con ocasión del 20.º aniversario de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género; y la Fiscal de Sala Jefa de la Fiscalía Especial Antidroga en la cadena COPE y en Telecinco para hablar del problema del narcotráfico en la zona de Algeciras, entre otras.

Con motivo de su jubilación, el entonces Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente, Urbanismo y Patrimonio Histórico ofreció una entrevista en El País. En el anuario del motor de El Mundo, el Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial publicó un artículo sobre la actividad de la Unidad especializada que dirige.

La concesión del premio PREVER 2024 a la Unidad especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo fue una satisfacción por el reconocimiento del trabajo realizado y tuvo su espacio en la web de la FGE.

Mención especial merece la celebración en Madrid de la XXXII Asamblea de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. La cobertura del acto, celebrado en la sede del Instituto Cervantes durante tres días, permitió realizar una proyección internacional de la Fiscalía española que hasta ese año había ostentado la Secretaría General de AIAMP.

El Gabinete de Comunicación prestó apoyo también a las fiscalías territoriales que no disponen de oficinas de comunicación propias, ante las numerosas solicitudes de información de medios de comunicación sobre sus diversas actividades.

A pesar de que el Gabinete de Comunicación de la Fiscalía General se ha reforzado en los últimos años, debemos incidir en la necesidad de que exista en cada una de las fiscalías de las comunidades autónomas una oficina de comunicación debidamente dotada de profesionales de este ámbito. En la actualidad, solo las Fiscalías de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Galicia y Madrid cuentan con un gabinete de comunicación, cuyo único integrante depende de las consejerías de justicia correspondientes.

Finalmente, en cuanto a la plantilla de profesionales que integra el Gabinete, es preciso señalar que en diciembre de 2025 tuvo lugar el cese de la hasta entonces Directora de Comunicación, habiéndose procedido al nombramiento del nuevo Director de Comunicación en febrero de 2026.

6.7.3 SECCIÓN DE ACTUALIDAD DE LA WEB WWW.FISCAL.ES

A lo largo del ejercicio 2025 se publicaron en la sección de «Actualidad» de la página web de la Fiscalía General del Estado un

total de 163 contenidos informativos, con noticias de carácter institucional, formativo y territorial.

En términos porcentuales, la distribución de los contenidos fue la siguiente: la actividad institucional de la Fiscalía General del Estado representa el 32,5% del total de la información de actualidad; las unidades especializadas, el 29,4%; la formación, el 20,9%; las fiscalías superiores y provinciales, el 9,2%; las fiscalías de órganos centrales y fiscalías especiales de ámbito nacional, el 4,3%; y, finalmente, los obituarios y homenajes, el 3,7%.

El apartado que registra mayor volumen de información es el dedicado a la actividad institucional del/la Fiscal General del Estado y sus órganos de asesoramiento. Aquí se incluyen las tomas de posesión, visitas institucionales, reuniones con la sociedad civil, comunicaciones del Consejo Fiscal, decretos, circulares y consultas del/la Fiscal General del Estado y la participación de la Fiscalía en foros internacionales. En conjunto, este núcleo suma 53 contenidos.

Seguidamente, las unidades especializadas concentran un total de 48 publicaciones. Se trata de uno de los bloques más dinámicos del conjunto informativo. Las noticias difundidas recogen actuaciones, jornadas técnicas y actividades de coordinación desarrolladas por las distintas áreas de especialización del Ministerio Fiscal, en materias de elevada sensibilidad social y relevancia jurídica.

Las actividades de formación de la carrera fiscal aglutinan un total de 34 publicaciones, fiel reflejo de la implementación del Plan de Formación de la carrera fiscal y de la importancia que la institución otorga a la formación, como espacio de intercambio de conocimiento y de actualización permanente.

Las fiscalías de las comunidades autónomas y las provinciales sumaron 15 publicaciones, centradas principalmente en tomas de posesión, juntas de coordinación autonómica y actuaciones desarrolladas ante juzgados, audiencias provinciales y tribunales superiores de justicia. También se incluye en este apartado la formación vinculada a la Escuela de Verano del Ministerio Fiscal en la localidad coruñesa de Mariñán.

Las publicaciones referidas a los órganos centrales como la Fiscalía del Tribunal Supremo, la del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y de la Audiencia Nacional y las Fiscalías Especiales Anti-droga y contra la Corrupción y Criminalidad Organizada también tuvieron su espacio con 7 publicaciones en la web.

Finalmente, en el año memorial se publicaron seis noticias relacionadas con fallecimientos y homenajes a título póstumo a fiscales,

que reflejan el reconocimiento institucional a su trayectoria y contribución al Ministerio Fiscal.

PÁGINA WEB

Contenido informativo	Publicaciones
FGE. Actividad institucional e instrumentos normativos. Tomas de posesión (no territoriales). Actividad internacional del FGE. Consejo Fiscal. Junta de Fiscales de Sala. Junta de Fiscales Superiores	53
Fiscalías de órganos centrales y fiscalías especiales de ámbito nacional. Fiscalía del Tribunal Supremo. Tribunal Constitucional. Tribunal de Cuentas. Audiencia Nacional. Fiscalías Especiales: Antidroga y Anticorrupción	7
Formación. Formación inicial y continua (sin jornadas de especialistas, ni Escuela de Mariñán)	34
Unidades especializadas. Cooperación Internacional. Criminalidad Informática. Delitos contra la Administración Pública. Delitos de Odio y Discriminación. Delitos Económicos. Derechos Humanos y Memoria Democrática. Medio Ambiente y Urbanismo. Menores. Personas con Discapacidad y Mayores. Protección y Tutela de las Víctimas en el Proceso Penal. Seguridad Vial. Seguridad y Salud en el Trabajo. Trata de Personas y Extranjería. Violencia sobre la Mujer. Vigilancia Penitenciaria . . .	48
Fiscalías CCAA y provinciales. Tomas de posesión. Noticias territoriales. Juntas de coordinación de las CCAA. Escuela de Mariñán. Actuaciones en juzgados, audiencias provinciales y tribunales superiores	15
Obituarios y homenajes a título póstumo de miembros del Ministerio Fiscal	6
Total	163

6.7.4 REDES SOCIALES

Cuenta de X @fiscal_es

La cuenta de la Fiscalía General del Estado en la red social X (antes *Twitter*) es un canal informativo primordial para difundir la

actividad de la institución y de la carrera fiscal. Registra 31.237 seguidores y 5.250 publicaciones. Son datos que reflejan una actividad sostenida y una presencia consolidada. Las impresiones o visualizaciones son la métrica utilizada por X para contabilizar las veces que una publicación se muestra en la plataforma, con independencia de la interacción del usuario.

**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE SEGUIDORES EN X (ANTIGUO TWITTER)
@FISCAL_ES**

La FGE se unió a X-TW en marzo de 2018. Hoy cuenta con 5.250 publicaciones

Año	N.º de seguidores	Aumento %
2018	4.500 (a 31 de diciembre de 2018)	–
2019	11.930 (a 31 de diciembre de 2019)	7.430 (165,11)
2020	14.900 (a 31 de diciembre de 2020)	2.970 (24,89)
2021	20.149 (a 31 de diciembre de 2021)	5.249 (35,22)
2022	24.926 (a 31 de diciembre de 2022)	4.777 (23,70)
2023	29.066 (a 10 de abril de 2024)*	4.140 (16,61)
2024	30.400 (a 21 de abril de 2025)*	1.333 (4,6)
2025	31.237 (a 28 de abril de 2026)*	837 (2,8)

* El recuento de los datos para la elaboración de esta estadística se realiza el mes de abril del año siguiente al ejercicio analizado.

En este contexto, destaca de forma muy significativa el contenido explicativo sobre «Qué es ser fiscal», que alcanza 40.032 impresiones. Este resultado debe interpretarse teniendo en cuenta que incorpora un enlace a un vídeo alojado en la cuenta de *YouTube* de la Fiscalía General del Estado (@fiscaliageneralestadominis9965), lo que amplía su potencial de difusión más allá de la propia plataforma y contribuye al volumen de impresiones registrado.

El siguiente post más visitado fue el correspondiente al n.º 11/2025 del informativo «Infofiscalía» del 30 de abril de 2025: *Declaración extemporánea de la persona investigada*, con 20.404 impresiones. Los contenidos de naturaleza técnico-jurídica correspondientes a la serie «Infofiscalía» tienen en general gran alcance, con publicaciones que se sitúan de forma recurrente entre las 7.000 y 9.000 visitas. Además de la citada, destaca la del 28 de julio de 2025, con 9.035 impresiones, que recoge la Consulta de la FGE núm. 1/2025 *sobre la interpretación de la excepción a la dispensa de la obligación de*

declarar prevista en el artículo 416 de la LECrim. Estas publicaciones denotan la existencia de una demanda de información jurídica especializada, que posiciona a la Fiscalía como referente de la actualidad normativa para operadores jurídicos y profesionales del Derecho.

Por otra parte, algunos contenidos alcanzan cifras destacadas cuando se vinculan a hitos relevantes como fue el caso del *post* sobre la presentación de la Memoria anual, con 15.624 impresiones, consiguiendo el tercer puesto en cuanto a número de impresiones de todo el año 2025.

La toma de posesión de fiscales adscritos a la Unidades especializadas de Delitos Económicos y contra la Administración Pública registró 9.284 impresiones; un alto interés que coincide con la creación de estas dos nuevas unidades especializadas destinadas a reforzar la lucha contra la corrupción y el fraude.

Las publicaciones relativas a la formación inicial de la 63.^a Promoción de Fiscales mantienen una presencia constante entre los contenidos de mayor alcance. Tuvieron gran seguimiento la inauguración del curso selectivo en el Centro de Estudios Jurídicos (20 de enero de 2025, con 9.913 impresiones), así como la publicación sobre la jura o promesa de los nuevos fiscales (17 de diciembre de 2025, con 9.951 impresiones).

En cuanto a las publicaciones sobre formación continua se aprecia una presencia estable en términos de alcance. Entre ellas, destaca la representación teatral «Arrancamiento», en el marco del *Curso sobre víctimas de violencia de género y violencia vicaria* (7 de abril de 2025, 7.802 impresiones) seguida del anuncio del webinar sobre *Gestación por sustitución y el papel de la Fiscalía* (24 de abril de 2025, 6.313 impresiones), y la proyección de la película «Soy Nevenka» dentro del *Curso sobre interrogatorio a víctimas de delitos sexuales* (7 de abril de 2025, 5.983 impresiones).

En 2025 cabe reseñar la importancia y repercusión de las publicaciones sobre las «Becas SERÉ», de apoyo económico para preparar oposiciones a las carreras judicial y fiscal; en especial, la publicación del 5 de noviembre, con 7.584 impresiones.

En relación con las actuaciones de las distintas unidades especializadas del Ministerio Fiscal la más destacada fue la publicación del *post* sobre *La muerte de miles de españoles en campos de exterminio nazis* (5 de mayo de 2025, 8.455 impresiones), por parte de la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática.

Cuenta de Instagram @fge.fortuny4

La cuenta de Instagram de la Fiscalía General del Estado sigue consolidándose como otro de los canales clave en la difusión de la actividad del Ministerio Fiscal. Con respecto al ejercicio anterior, la cuenta experimentó un crecimiento del 47,8% en el número de seguidores, tal y como refleja la tabla.

**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE SEGUIDORES EN INSTAGRAM
@FGE.FORTUNY4**

La FGE se unió a INSTAGRAM en enero 2019, cuenta con 1.433 publicaciones

Año	N.º de seguidores	Aumento
2020	1.184	–
2021	1.617	433 (36.57%)
2022	2.192	575 (35.56%)
2023	3.343	1.151 (52.51%)
2024	4.090	747 (22.35%)
2025	6.044	1.954 (47.8%)

La contabilidad de los datos para la elaboración de esta estadística se realiza el mes de abril del año siguiente al ejercicio analizado.

En este ejercicio destacan especialmente las publicaciones relacionadas con la formación de la 63.^a Promoción de Fiscales. La publicación con mayor alcance corresponde a la entrega de despachos del 17 de diciembre (25.393 visualizaciones y 283 «Me gusta»), seguida del inicio del curso selectivo en el Centro de Estudios Jurídicos (19.245 visualizaciones y 332 «Me gusta»).

Por otra parte, y como viene siendo habitual, el bloque más significativo en términos cuantitativos –esto es, en número de publicaciones– es el relativo a las actividades que se desarrollan en la Fiscalía General del Estado. Destacan especialmente los actos de toma de posesión. Entre ellos, sobresale la de uno de los fiscales adscritos a la Unidad de delitos económicos (18 de noviembre, 12.430 visualizaciones y 197 «Me gusta»).

Asimismo, el nombramiento de la Excm. Sra. Dña. Teresa Peramato Martín como Fiscal General del Estado generó un notable interés, reflejado en diversas publicaciones, como la promesa del cargo

ante S. M. el Rey (10 de diciembre, 7.167 visualizaciones y 124 «Me gusta») y su designación como consejera nata del Consejo de Estado (18 de diciembre, 8.198 visualizaciones y 107 «Me gusta»).

Junto a este tipo de contenidos institucionales, tuvieron también presencia publicaciones con un enfoque más personal, como la visita de una joven asturiana que obtuvo la nota más alta en la PAU y que manifestó su interés en ser fiscal. En este caso, el entonces Fiscal General del Estado la recibió junto a su familia en la sede de la Fiscalía General del Estado. La publicación, del 27 de junio, alcanzó 7.637 visualizaciones y 128 «Me gusta».

Hay que destacar asimismo la publicación dedicada a quien fuera Fiscal Jefe del TSJ de Andalucía, Luis Portero, asesinado por la banda terrorista ETA en el año 2000, que registra una de las interacciones más altas en ambas cuentas, Instagram y X, en el periodo analizado (8.912 visualizaciones y 238 «Me gusta», en Instagram).

Asimismo, los obituarios y despedidas de fiscales también concentran un número relevante de interacciones dentro de la actividad de la cuenta.

Todos los datos de esta estadística corresponden al mes de abril del año siguiente al ejercicio analizado.

7. SECRETARÍA TÉCNICA

La Secretaría Técnica, junto con la Inspección Fiscal, la Unidad de Apoyo y los Fiscales de Sala, integra la Fiscalía General del Estado (art. 13.1 EOMF).

Constituye el equipo de apoyo jurídico al/a la Fiscal General del Estado, contando entre sus funciones, conforme al precepto mencionado, *los trabajos preparatorios que se les encomienden en aquellas materias en las que corresponda a la Junta de Fiscales de Sala asistir al Fiscal General del Estado, así como cuantos otros estudios, investigaciones e informes estime este procedente*; la colaboración en la planificación de formación de los miembros de la carrera fiscal cuya competencia corresponde al Centro de Estudios Jurídicos; y, finalmente, *las funciones que las Leyes atribuyan al Ministerio Fiscal en materia de cooperación judicial internacional, en el marco de las directrices de política exterior emanadas del Gobierno*, todo ello sin perjuicio de las competencias encomendadas a otros órganos en este ámbito.

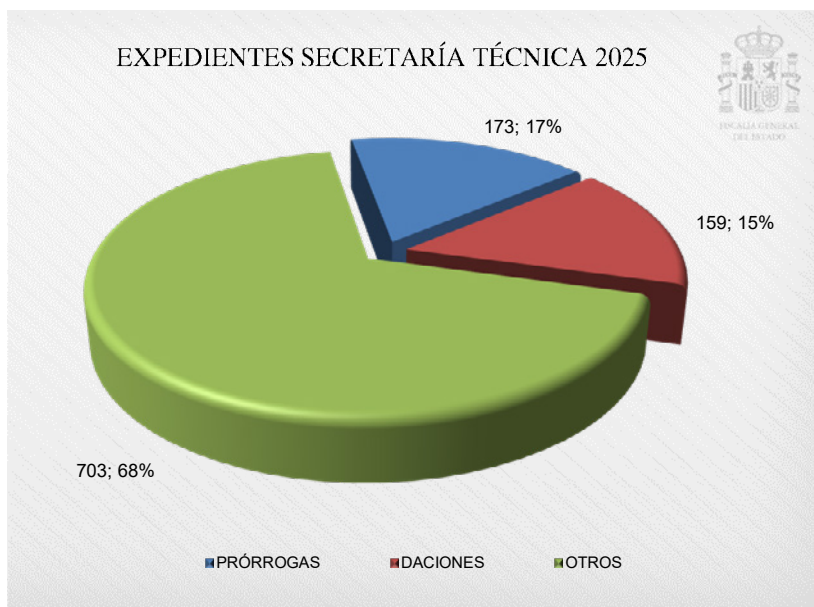
El apoyo a la labor institucional de la persona titular de la Fiscalía General del Estado y de asesoramiento técnico-jurídico se ha concretado en el año 2025 en las más diversas materias.

Se ha contabilizado este año la cifra total de 1.035 expedientes, lo que supone un aumento del 12,25% respecto a los registrados en la anualidad de 2024 (922). El contenido de dichos expedientes es el reflejo de la variada naturaleza de los asuntos que acceden a la Secretaría Técnica, siendo los de mayor trascendencia las solicitudes de prórroga del plazo para tramitar diligencias de investigación preprocesal y las daciones de cuenta.

Las diligencias de investigación preprocesal constituyen la vía prevista en el art. 5 EOMF para que los fiscales, en un marco procedimental propio, puedan ejercer sus facultades de investigación en relación con hechos de los que tengan conocimiento y que revisitan caracteres de infracción penal. Estas diligencias están sometidas a un plazo de seis meses desde su incoación (un año para el caso de diligencias desarrolladas por la Fiscalía Especial contra la corrupción y la criminalidad organizada) en el que ha de desarrollarse esa actividad investigadora. Este límite temporal obliga a los fiscales encargados de investigar, a través de sus jefaturas, a solicitar la prórroga de las diligencias cuando no hubiera sido posible en dicho periodo realizar las necesarias para determinar el carácter delictivo de los hechos o la autoría de estos, correspondiendo al/la Fiscal General del Estado autorizar dichas prórrogas. En este contexto en el año 2025 se han revisado 173 solicitudes de prórrogas de diligencias de investigación preprocesal, siendo mayoritariamente autorizadas.

La dación de cuenta está expresamente prevista en el art. 25 EOMF y constituye una obligación que afecta y compele a todos los miembros del Ministerio Fiscal y que responde a la necesidad de que el Fiscal General del Estado esté en todo momento informado sobre aquellos asuntos que siendo competencia de los fiscales tengan especial relevancia o trascendencia jurídica y/o social. En la anualidad a la que se contrae la memoria las daciones han ascendido a 159.

Junto a la autorización de prórrogas y la recepción de las daciones de cuenta, se han registrado otros 703 expedientes en la Secretaría Técnica integrados de contenido muy diverso.



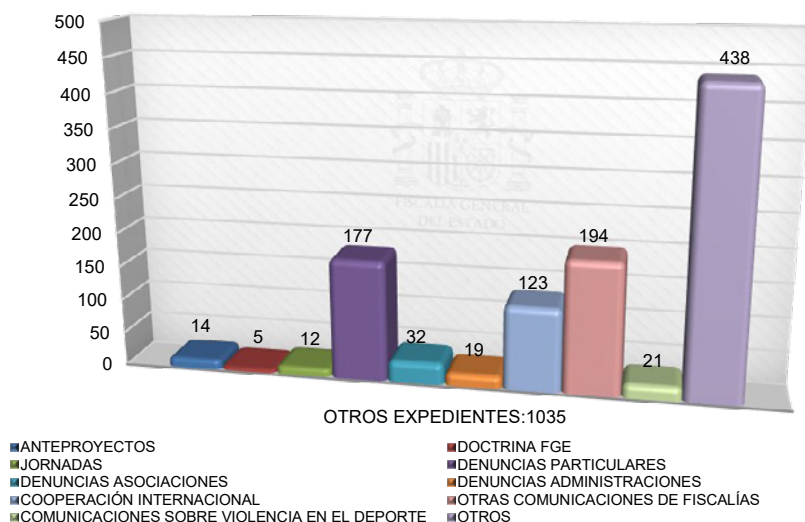
Respecto de este bloque de 703 expedientes, la extraordinaria variedad de las materias a las que pueden estar referidos, y que abarcan los distintos órdenes jurisdiccionales con intervención del Ministerio Fiscal, hace difícil su detalle desglosado.

No obstante, se pueden enumerar como más relevantes: la emisión de informe en 14 anteproyectos de ley o normas reglamentarias que afectan a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal; la elaboración del borrador de 2 circulares, 2 instrucciones y 1 consulta; el análisis de 12 conclusiones de jornadas de fiscales especialistas celebradas en este periodo temporal; la emisión de informe en 5 quejas; el informe de 5 protocolos; la intervención en 3 cuestiones prejudiciales; la resolución de 9 consultas informales.

Seguidamente, sin ánimo alguno de exhaustividad, se pueden destacar por su volumen: 252 expedientes con origen en denuncias (177 de particulares; 32 de asociaciones; 19 de distintas administraciones, correspondiendo el resto a comunicaciones sobre cambio competencial entre fiscalías); 123 expedientes derivados de la intensa actividad desarrollada en la Secretaría Técnica en materia de cooperación internacional; 194 expedientes conformados por comunicaciones de fiscalías que, sin constituir daciones de cuenta, informan a la FGE de distintas cuestiones de orden jurídico, organizativo o institucional de

su ámbito competencial; o las 21 comunicaciones relativas a la violencia en el deporte en íntima concordancia con la intervención de un fiscal integrante de la Secretaría Técnica como vocal en el Pleno de la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte a la que se hará posteriormente referencia. El resto de los expedientes es de difícil agrupación.

OTROS EXPEDIENTES REGISTRADOS EN SECRETARÍA TÉCNICA DURANTE EL AÑO 2025



De otro lado, y al margen de lo expuesto anteriormente, otra de las importantes funciones que desarrolla la Secretaría Técnica es la elaboración de la Memoria de la Fiscalía General del Estado que se publica anualmente. De conformidad con lo establecido en la Instrucción de la FGE núm. 1/2014, de 21 de enero, *sobre las memorias de los órganos del Ministerio Fiscal y de la Fiscalía General del Estado*, corresponde a la Secretaría Técnica la coordinación general, recepción, selección y supervisión de todas las memorias de los diferentes órganos de la Institución, que posteriormente se han de integrar en un texto global conformando la Memoria de la FGE. Esta ocupación conlleva una labor de depuración y vinculación o interrelación de los textos para lograr una exposición armónica y conciliada de la obra, de

manera que la misma traslade a la sociedad la visión más completa posible de la actividad del Ministerio Fiscal.

Entre todas las actividades desarrolladas por la Secretaría Técnica, de las cuales se ha hecho mención anteriormente, por su especial entidad, se sintetizan las siguientes:

7.1 Circulares, Consultas e Instrucciones

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

Durante el ejercicio correspondiente al año 2025 se han elaborado dos borradores de Circular, dos borradores de Instrucción y un borrador de Consulta, cuyos textos completos forman parte del Anexo que se adjunta al final de la Memoria.

– Circular 1/2025, de 26 de junio, *sobre los delitos de usurpación y allanamiento de morada y el instituto de la conformidad ante el Tribunal del Jurado*.

En esta Circular, tras la promulgación y entrada en vigor de la LO 1/2015, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia* –que incluye una serie de reformas, entre otras, con la finalidad de dotar de mayor agilidad a los procedimientos penales–, se analizan dos de sus importantes modificaciones: de un lado, la incorporación de los delitos de usurpación y allanamiento de morada al catálogo de los que pueden tramitarse por el procedimiento para el enjuiciamiento rápido (título III del libro IV LECrim) y, de otro, el análisis del instituto de la conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

– Circular 2/2025, de 7 de noviembre, *sobre la audiencia preliminar del procedimiento abreviado*.

La Circular aborda el desarrollo de este acto procesal, que fue introducido en el ámbito del procedimiento abreviado por la LO 1/2025, de 2 de enero, con la finalidad de preparar el juicio oral, decidir sobre la admisión de pruebas, depurar defectos procesales y solventar aquellas cuestiones que pudieran impedir la celebración de aquel o determinar su suspensión, incluida la posible nulidad de pruebas por vulneración de derechos fundamentales. También se erige como

momento procesal en el que las partes pueden, mediante una conformidad, lograr una finalización anticipada del proceso con el dictado de una sentencia en los términos que acuerden.

El texto además analiza con detalle dos de las novedades introducidas por la citada ley orgánica en el instituto de la conformidad, a saber: la supresión del límite penológico para poder dictar sentencia de estricta conformidad según el acuerdo alcanzado por las partes, así como la introducción de un trámite de audiencia a la víctima o perjudicado por parte del Ministerio Fiscal con carácter preceptivo, siempre que concurran determinadas situaciones o circunstancias.

– Instrucción 1/2025, de 26 de mayo, *sobre el/la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática y sobre las secciones especializadas en las fiscalías territoriales*.

Se pone de manifiesto en esta Instrucción cómo el modelo de especialización en el seno del Ministerio Fiscal iniciado hace más de dos décadas se ha convertido en una herramienta imprescindible para garantizar el principio constitucional de unidad de actuación y, con él, el de igualdad de toda la ciudadanía ante la ley. Sirve igualmente este modelo para ofrecer una respuesta integral, cualificada, coordinada y eficaz ante determinados fenómenos y se acomoda a las necesidades de una sociedad que se encuentra en permanente evolución.

En este marco, y dando respuesta a la especial sensibilidad de la sociedad española hacia los derechos humanos, se ha creado la figura del/de la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática (art. 28 y disposición final primera de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria democrática).

La Instrucción expone, con relación a esta reciente especialización, su fundamento y el ámbito de actuación en las distintas jurisdicciones, abarcando las funciones específicas del/de la Fiscal de Sala Coordinador/a y la organización y funciones de las secciones territoriales.

– Instrucción 2/2025, de 15 de julio, *sobre las jornadas de fiscales especialistas y sus conclusiones*.

El texto incide en el rasgo de eje vertebrador que supone la especialización para la Institución, constituyendo su objetivo el de mejorar la respuesta estatal ante determinados fenómenos delictivos y, por ende, con directa repercusión en una tutela más eficaz respecto de algunos colectivos. Dentro de las importantes funciones de coordinación y supervisión que ostentan los Fiscales de Sala al frente de las especialidades, la Instrucción se focaliza en la celebración de las jorna-

das de fiscales especialistas, al tener su razón de ser en lograr el principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal, la puesta en común del trabajo y experiencias de los compañeros, así como la elaboración de criterios únicos de actuación. La Instrucción desarrolla una regulación específica y precisa sobre las pautas de actuación respecto a su convocatoria, celebración y sus conclusiones, con la pretensión de lograr tanto la homogeneidad entre las distintas especialidades como la de evitar que se desnaturalice o devalúe la finalidad de aquellas.

– Consulta 1/2025, de 28 de julio, *sobre la interpretación de la excepción a la dispensa de la obligación de declarar prevista en el art. 416.1.1.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*.

El texto responde a la consulta planteada a la Fiscalía General por una fiscalía territorial respecto a la interpretación que debe hacerse del art. 416.1.1.º LECrim y, en particular, del concepto «víctima menor de edad».

Se analiza con profundidad la posibilidad de que la víctima pueda acogerse a la dispensa en los asuntos relacionados con la violencia sobre la mujer cuando los hechos hayan sido presenciados por menores de edad y el sujeto activo sea su pareja o expareja. Tras un pormenorizado estudio de la cuestión planteada, la Consulta concluye que se entenderán comprendidos en el concepto «víctima menor de edad» no solo los sujetos pasivos del delito, sino también las y los menores que se hayan visto expuestos o hayan sido testigos de conductas violentas perpetradas contra su madre, tutora o guardadora, por la pareja o expareja de esta, en circunstancias que posibiliten que el/la menor tome conciencia de la violencia ejercida. En consecuencia, en tales casos, la Consulta estima que la madre no podrá acogerse a la dispensa de declarar.

7.2 Formación de la carrera fiscal

7.2.1 FORMACIÓN INICIAL

7.2.1.1 Introducción

La incorporación a la carrera fiscal mediante un adecuado modelo de formación inicial garantiza un conocimiento jurídico amplio de las principales ramas del derecho que cualquier fiscal debe manejar en su actividad profesional. Por lo demás, el elevado nivel técnico jurídico de los miembros del Ministerio Fiscal debe ser promovido, actualizado y reforzado durante toda su vida profesional mediante un exi-

gente sistema de formación continuada, una vez que de su excelencia y cualificación profesional dependerá que puedan desempeñar con eficacia y rigor las funciones que les asigna el ordenamiento jurídico.

La regulación del *Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*, supuso un sustancial logro para nuestra Institución al atribuir a la Fiscalía General del Estado la competencia sobre el diseño estratégico de los planes de formación inicial y continuada de la carrera fiscal, todo ello con la clara finalidad de aumentar la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, tal y como se expresa en la Exposición de Motivos de la norma en la que se refleja que: «se consigue [...] la participación de la Fiscalía General del Estado en la formación de los fiscales, como demanda el GRECO para potenciar la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, dada la singularidad presupuestaria que tiene la formación de este colectivo dentro del presupuesto del Centro de Estudios Jurídicos».

El plan de formación inicial y continuada constituye el instrumento a través del cual se diseña la estrategia formativa tanto de quienes aspiran al ingreso a la carrera fiscal como de quienes ya son miembros del Ministerio Fiscal. Se trata, por tanto, de un documento de una importancia decisiva en la labor de ordenación estratégica que asume la Fiscalía General del Estado en esta materia.

Para dar continuidad a la estrategia formativa propia de la Fiscalía General del Estado en el año 2025 se perfilaron las mismas líneas que inspiraron la elaboración del Plan de Formación 2024, esto es, la perspectiva de género e igualdad; la lucha contra la corrupción y criminalidad organizada; la modernización, la gestión del cambio y el liderazgo; la transparencia, la comunicación y la deontología de la carrera fiscal; la especialización; los derechos humanos; el Estado de derecho; el derecho comparado, europeo e internacional; los nuevos modelos de justicia: mediación, justicia restaurativa y conformidades; el nuevo modelo de proceso penal y el fiscal investigador.

Dentro del marco de los principios, ejes y objetivos del Plan de Formación, se continuó con el desarrollo de distintos formatos, fomentando una metodología práctica y cooperativa de carácter presencial y virtual. Esto ha redundado en beneficio de todos los fiscales, al facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, pero puede tener particular relevancia en las situaciones derivadas de la maternidad, promoviendo la igualdad real de oportunidades para el acceso de las mujeres a la formación y, con ello, a su promoción profesional.

Como señala la Instrucción de la FGE núm. 1/2024, de 19 de septiembre, *sobre formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal*, la

elaboración del plan de formación es una tarea compleja que ha de estar presidida por el análisis riguroso de las necesidades formativas y de las soluciones metodológicas más eficaces para los/as fiscales. Ello determina la conveniencia de programar las diversas fases mediante la fijación de unos lapsos temporales suficientemente amplios y realistas.

Así, la Secretaría Técnica, de conformidad con lo dispuesto en la referida Instrucción y de las funciones que recoge el apartado 2.º del artículo 13.3 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, procedió a la elaboración del Plan de Formación inicial y continuada para el año 2025.

Para su confección se analizaron las sugerencias que los miembros de la carrera fiscal habían efectuado en respuesta al escrito remitido desde la Secretaría Técnica, recabando su colaboración para la planificación de las actividades formativas. También se interesó la opinión de los y las Fiscales de Sala especialistas acerca de la necesidad de celebrar sus correspondientes jornadas.

Asimismo, se valoraron las necesidades formativas detectadas desde la Fiscalía General del Estado y las novedades legislativas. También se tuvo en consideración la Memoria de la Fiscalía General del Estado del año precedente y las últimas Circulares e Instrucciones de la Fiscalía General del Estado.

Una vez elaborado se dio traslado del borrador del Plan de Formación a los integrantes de la Comisión de Formación y a los y las Fiscales de Sala coordinadores y delegados, a fin de que pudiesen efectuar aportaciones y sugerencias al documento. A la vista de ellas, la Secretaría Técnica redactó una nueva versión del Plan de Formación y se convocó a la Comisión de Formación. El Plan de Formación 2025 sería aprobado por Decreto del Fiscal General del Estado el 4 de octubre de 2024.

7.2.1.2 *Formación inicial*

La 63.^a promoción de acceso a la carrera fiscal se ha conformado por un total de 79 integrantes. A continuación, se muestran los datos de distribución por género:

Género	Porcentaje
Hombres.	24
Mujeres.	76

La edad media aproximada de los mismos es de 29 años.

En cuanto al lugar de origen del alumnado, un 30% es de Andalucía, mientras que cerca del 13% proceden de la Comunidad de Madrid.

El tercer puesto en cuanto a procedencia corresponde a Galicia con un 6,5%, seguido de Aragón con un 5% aproximadamente.

Respecto al contenido del curso teórico-práctico, se diseñaron dos fases que tuvieron que ser superadas de forma sucesiva por cada uno de los fiscales en prácticas: 1) una fase teórico-práctica de formación multidisciplinar; 2) un período de prácticas tuteladas en las distintas fiscalías.

La primera fase, con un formato presencial, se desarrolló íntegramente en la sede del Centro de Estudios Jurídicos del 15 de enero al 6 de junio de 2025. Esta etapa tuvo una duración de veinte semanas, durante la que los/as fiscales en prácticas recibieron formación en distintas áreas, entre otras: Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; derechos y garantías constitucionales; práctica procesal penal; formación especializada; jurisdicción civil y menores; derechos humanos, derecho comparado y europeo; y perspectiva de género e igualdad.

Esta capacitación se vio completada por otra de carácter multidisciplinar dedicada a proporcionar conocimientos en principios deontológicos de la carrera fiscal; protección de datos; tecnologías de la información y la comunicación; idiomas y liderazgo; así como comunicación y negociación. También se realizaron talleres, charlas, seminarios y visitas a distintas instituciones y con operadores jurídicos que trabajan y se relacionan diariamente con el Ministerio Fiscal.

En la primera fase del curso teórico-práctico se aplicó una metodología activa y participativa que fue facilitada por la creación de grupos reducidos. Ello con el fin de que pudieran desarrollar las competencias técnicas, destrezas personales y habilidades que serán fundamentales para el posterior desempeño y desarrollo de su carrera profesional.

En este sentido, predominó la formación práctica basada en el método del caso concreto y centrada en el estudio de expedientes judiciales reales de diferentes fiscalías territoriales. Ello se complementaría con el estudio pormenorizado de la doctrina de la Fiscalía General del Estado plasmada en sus circulares, consultas e instrucciones y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y de los tribunales supranacionales.

Especial importancia adquirió en la formación inicial el módulo sobre práctica procesal penal que se impartió con carácter transversal en las distintas especialidades y que fue dirigido a que los alumnos conocieran y perfeccionaran la técnica de aplicación de la ley penal y procesal.

En el Plan de 2025, la formación en las distintas especialidades (civil; menores; vigilancia penitenciaria; trata de personas y extranje-

ría; criminalidad informática; cooperación internacional; seguridad vial; odio y discriminación; discapacidad y personas mayores; violencia sobre la mujer; delitos económicos; delitos contra la salud pública; seguridad y salud en el trabajo; derechos humanos y memoria democrática) ha sido el eje vertebrador de la formación, que posteriormente fue afianzada durante la fase de prácticas tuteladas.

Como novedad destacada, se incorporó un taller de interrogatorio a víctimas de delitos contra la libertad sexual, con especial atención a niñas, niños y adolescentes y a personas con discapacidad, complementado con psicología del testimonio.

La Fiscalía General del Estado sigue apostando por fomentar la formación en delitos económicos y en la lucha contra la corrupción. Ello es fruto de un plan estratégico de lucha integral contra la corrupción y el fraude impulsado por la Fiscalía General del Estado y que se ha materializado en un convenio de colaboración con las Oficinas Antifraude de Andalucía, Illes Balears, Cataluña y la Comunitat Valenciana firmado el 19 de junio de 2023, así como en el convenio de colaboración suscrito con la Agencia Tributaria el 19 de julio de 2023 y que tiene por finalidad incrementar el nivel de formación de los y las fiscales en materia jurídica, financiera, económica y contable.

Con el módulo sobre el fiscal investigador, el alumnado abordó el estudio de la Circular FGE 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*, con el fin de impulsar las capacidades y potencialidades de la actividad extraprocesal de la Fiscalía, conforme a los principios de eficacia, agilidad y pleno respeto a las garantías procesales de las personas investigadas y a los derechos de las víctimas del proceso penal.

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, que introduce profundas reformas orientadas a la eficiencia del servicio público de justicia, ha exigido la incorporación inmediata de sus novedades al plan de formación de la carrera fiscal. Su impacto estructural y procesal ha hecho imprescindible que la formación, tanto inicial como continuada, incluya módulos específicos que permitan a los y las fiscales adaptarse ágilmente a este nuevo marco normativo y operativo.

Se ha incluido formación y capacitación suficiente y adecuada en materia de prevención de riesgos laborales, relativa a los riesgos en el puesto de trabajo, las medidas de prevención y protección aplicables y la actuación en los casos de emergencia, dando cumplimiento a los postulados del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio Fiscal en materia de prevención de riesgos laborales.

Uno de los objetivos prioritarios de la Fiscalía General del Estado fue favorecer la formación lingüística de quienes se incorporaron a la

carrera fiscal, ofreciendo los mismos contenidos que se impartieron en la formación continuada de los/as fiscales: cursos *online* agrupados en itinerarios formativos por niveles y materias para los idiomas: inglés, francés, alemán, italiano y portugués.

Asimismo, el Plan de Formación 2025 ha incluido formación en ofimática, proporcionando a los fiscales en prácticas un itinerario formativo de 100 horas diseñado específicamente para su capacitación que abarca el uso de herramientas esenciales como Word, Excel, PowerPoint y Outlook, facilitando el desarrollo de habilidades digitales clave para su desempeño profesional.

Se ha acentuado el carácter transversal de las perspectivas deontológica y de género, que deben estar presentes en las actividades formativas siempre que sea posible a través de ponencias o contenidos específicos. Su inclusión en el Plan de Formación es una muestra más del compromiso institucional y el impulso por mejorar la calidad del servicio prestado a la ciudadanía.

Ello responde a una necesidad formativa ineludible, alcanzar la igualdad real y efectiva de hombres y mujeres en la carrera fiscal, tanto en su acceso como en el desarrollo de su profesión conforme al Plan de Acción 2021-2022, en desarrollo del Plan de Igualdad de la carrera fiscal y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 310 LOPJ –modificado por Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, *sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género*–, según el cual todas las pruebas selectivas para el ingreso y la promoción en las carreras judicial y fiscal habrán de contemplar el estudio del principio de igualdad entre mujeres y hombres, incluyendo las medidas en materia de violencia sobre la mujer.

Durante todos los viernes del curso presencial se ha previsto la realización de visitas formativas a diferentes instituciones relacionadas con las funciones desarrolladas por el Ministerio Fiscal. Hemos de destacar las visitas al Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunal de Cuentas, UME, Congreso de los Diputados, Senado, Instituto Anatómico Forense, centros de menores, personas con discapacidad y mayores, centros penitenciarios, laboratorio de criminalística de la Guardia Civil, UDYCO, CIE, RAE, DGT, Grupo de Investigación Tecnológica de la Guardia Civil, Banco de España y VioGén.

Al encontrarse vacante la plaza de Director de Formación de la carrera fiscal desde diciembre del año 2022, se ha venido prestando desde la Secretaría Técnica, por la fiscal responsable de la formación las funciones propias de la plaza tales como la asistencia y

colaboración precisas para la coordinación, seguimiento y supervisión de la ejecución de los planes de estudios del Centro de Estudios Jurídicos sobre formación inicial y continuada de la carrera fiscal propuestos por la Fiscalía General del Estado; la evaluación de calidad y resultados de las actividades de formación inicial y continuada de la carrera fiscal; la coordinación del personal docente que intervenga en las actividades formativas de la carrera fiscal; la celebración de la Junta de Profesores, en el caso del curso selectivo de los miembros de la carrera fiscal; y la asignación de puntuación, también en el mismo supuesto.

Con respecto al personal docente. Durante el curso selectivo, en su fase teórico-práctica, desarrollaron su labor docente un total de 197 profesores.

	Hombres	Mujeres
Personal docente	46% del total	54% del total

La fase de prácticas tuteladas, en cuanto integrada dentro del periodo de formación inicial, participó de los objetivos y finalidades previstos en el plan de formación anual aprobado por la Fiscalía General del Estado.

Esta segunda fase formativa se desarrolló del 10 de junio al 5 de diciembre de 2025 en las fiscalías del lugar de residencia de los/as fiscales o en las que eligieron al comienzo del curso selectivo teórico práctico. Este período comprendió veinte semanas, entre los meses de junio a diciembre, respetando el descanso en el mes de agosto. La finalidad de esta fase es que los/as alumnos/as pusieran en práctica los conocimientos adquiridos durante la fase de oposición consolidados en la fase presencial en el Centro de Estudios Jurídicos, bajo la supervisión directa de quienes fueron designados tutores y tutoras en las respectivas fiscalías en que desarrollaron las prácticas.

La elección de los coordinadores se realizó por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, tras la valoración del proyecto de actuación remitido, respecto de los distintos peticionarios, por las jefaturas provinciales y/o de área, así como de su experiencia docente y de coordinación en años anteriores.

Se nombraron 249 tutores, de los cuales un 67,07% han sido mujeres. Ha habido presencia de equipos tutoriales en 29 provincias, siendo Madrid la provincia con mayor número de tutores con un total de 9 equipos tutoriales.

7.2.2 FORMACIÓN CONTINUADA

La formación continuada del Ministerio Fiscal se configura como un derecho individual de los miembros de la carrera fiscal y como un deber institucional de los poderes públicos, conforme a lo dispuesto en el art. 118.c) del Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, *por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal* (en adelante, RMF). Sobre esta base normativa, el ejercicio 2025 ha supuesto un avance sustancial en la definición y consolidación de un modelo formativo propio, reforzado por la Instrucción 1/2024, de 19 de septiembre.

Esta Instrucción ha afianzado el papel de la Secretaría Técnica en el diseño, planificación, seguimiento y evaluación de la formación continuada, en estrecha colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos, garantizando una alineación efectiva entre las necesidades reales de la carrera fiscal y la oferta formativa desarrollada.

La formación continuada constituye uno de los pilares esenciales para garantizar la calidad, eficacia y coherencia del ejercicio de las funciones constitucionales del Ministerio Fiscal. En un contexto normativo, social y tecnológico en constante transformación, la actualización permanente de conocimientos, habilidades y competencias de los y las fiscales resulta imprescindible para asegurar una respuesta adecuada a las nuevas formas de criminalidad, a los cambios legislativos y a las crecientes exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales y de las víctimas.

Durante el ejercicio 2025, la formación ha experimentado una evolución significativa, tanto desde el punto de vista organizativo como metodológico y material, consolidándose un modelo estratégico propio, conforme a las directrices marcadas por la Fiscalía General del Estado y orientado a una formación de alta calidad, especializada, accesible y adaptada a la realidad profesional del Ministerio Fiscal.

Una de las novedades más relevantes ha sido el refuerzo de la participación directa de los y las fiscales en todas las fases del ciclo formativo. La detección de necesidades formativas se ha basado de manera sistemática en las aportaciones de los miembros de la carrera fiscal, así como en las propuestas formuladas por los y las Fiscales de Sala especialistas.

Este enfoque participativo se ha extendido igualmente a la docencia, coordinación y dirección de las actividades formativas, favoreciendo un modelo en el que el conocimiento experto interno del Ministerio Fiscal adquiere un papel central. De este modo, la formación continuada se consolida no solo como un instrumento de actuali-

zación, sino también como un espacio de reflexión compartida, intercambio de experiencias y construcción colectiva de criterios de actuación.

Durante el año 2025 se ha producido un incremento sostenido tanto del número de actividades formativas como de la participación de los miembros de la carrera fiscal, superando las cifras de ejercicios anteriores. Este crecimiento no ha sido meramente cuantitativo, sino que se ha apoyado en una mejora sustancial de la eficiencia organizativa, con una mayor cobertura de plazas ofertadas, una reducción de las vacantes y una gestión más eficaz de las renunciaciones.

La coordinación reforzada entre la Secretaría Técnica y el Centro de Estudios Jurídicos ha permitido optimizar los recursos disponibles y maximizar el aprovechamiento de la oferta formativa, manteniendo al mismo tiempo altos niveles de satisfacción y valoración por parte de las personas participantes, con puntuaciones medias de sobresaliente.

Durante el ejercicio 2025, han participado en actividades de formación continuada 2.370 fiscales, lo que supone un nuevo incremento respecto de ejercicios anteriores y confirma una tendencia ascendente sostenida en la participación formativa de la carrera fiscal. Así, el número de participantes ha evolucionado progresivamente desde 1.200 en 2021, 1.569 en 2022, 1.925 en 2023 y 2.137 en 2024, hasta alcanzar en 2025 la cifra más elevada del periodo analizado.

Este crecimiento sostenido pone de manifiesto tanto el interés de la carrera fiscal por la formación continua como la adecuación de los contenidos y formatos ofertados a las necesidades reales del desempeño profesional.

Desde el punto de vista de la modalidad de impartición, las actividades formativas dirigidas a la carrera fiscal se han desarrollado combinando formación presencial y formación en línea. De las actividades celebradas en 2025, una parte significativa se ha impartido en formato online, fundamentalmente a través de webinarios y cursos virtuales, lo que ha permitido ampliar el acceso a la formación y reducir las limitaciones derivadas de la dispersión territorial. Al mismo tiempo, se ha mantenido una oferta presencial relevante, especialmente en aquellas actividades que, por su naturaleza práctica o especializada, requieren un contacto directo más intenso entre docentes y participantes.

Cabe destacar igualmente que, junto a las actividades formativas ordinarias, durante 2025 se han celebrado siete webinarios específicos promovidos por la Fiscalía General del Estado y dirigidos a toda la carrera fiscal, con contenidos de especial actualidad y complejidad técnica, que han contribuido a reforzar la formación inmediata y transversal de los y las fiscales.

Otra de las principales novedades introducidas ha sido la incorporación de cursos autoformativos de iniciación a la especialización, dirigidos a facilitar un primer acercamiento estructurado a determinadas áreas de especialización, con contenidos homogéneos y accesibles.

Esta pluralidad de formatos ha contribuido de forma decisiva a mejorar la conciliación de la vida profesional y personal, promoviendo además la igualdad real en el acceso a la formación.

El Plan de Formación Continuada 2025 ha intensificado su capacidad de respuesta frente a las novedades legislativas de mayor impacto para el Ministerio Fiscal. En particular, la aprobación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, ha exigido la puesta en marcha de acciones formativas específicas orientadas a facilitar la comprensión y aplicación práctica de sus profundas reformas organizativas y procesales.

De igual modo, se ha reforzado de manera notable la formación vinculada al nuevo modelo de proceso penal y al papel del fiscal como investigador, con especial atención a la Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, abordando tanto los aspectos normativos como las implicaciones prácticas de esta función.

Entre las novedades sustantivas del ejercicio 2025 destaca el impulso decidido a la formación en áreas estratégicas, consideradas prioritarias para la actuación del Ministerio Fiscal, entre las que cabe mencionar:

- La lucha contra la corrupción, el fraude y la criminalidad económica compleja, con actividades especializadas y formación conjunta con otras instituciones.

- La criminalidad informática y la investigación tecnológica, incorporando contenidos relativos al uso de nuevas tecnologías, la prueba digital, los criptoactivos y la protección de derechos fundamentales en el entorno digital.

- La protección integral de las víctimas, con especial atención a víctimas de violencia de género y violencia sexual, menores, personas con discapacidad y personas mayores, desde un enfoque multidisciplinar.

- El desarrollo de nuevos modelos de justicia, como la mediación, la justicia restaurativa y los mecanismos adecuados de solución de controversias (MASC).

- La modernización del lenguaje jurídico, la comunicación institucional y la oratoria forense, orientadas a mejorar la calidad del servicio público y la relación con la ciudadanía.

Paralelamente, se ha consolidado el carácter transversal de la perspectiva de género y deontológica, integradas sistemáticamente en el diseño de las actividades formativas.

Como complemento a la formación puramente técnico-jurídica, el Plan de Formación Continuada 2025 ha reforzado la oferta en competencias transversales, incorporando actividades dirigidas al desarrollo del liderazgo, la gestión de equipos, la gestión del cambio, la prevención del estrés laboral y los riesgos psicosociales.

En cuanto a la formación en idiomas forales, la Dirección General de Justicia de la Generalitat Valenciana ha ofertado formación en todos los niveles del idioma valenciano, tanto en formato presencial como virtual. En el mismo sentido, la Dirección Xeral de Política Lingüística respecto a todos los niveles de lengua gallega (Celga), niveles 2, 3 y 4, que se corresponden, respectivamente, con el B1, B2 y C1 del MCERL. La Dirección General de Justicia del País Vasco ha ofrecido formación de euskera en todos los niveles. El Departament de Justícia, Drets i Memòria de la Generalitat de Catalunya, a través del Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada (CEJFE), impartió cursos de catalán de los niveles B1, B2 y C1. Posteriormente, colaboró con la formación de la carrera fiscal con un curso de catalán del nivel A2 de preparación, para obtener el certificado oficial que se corresponde con los que establece el Marco europeo común de referencia para las lenguas.

Asimismo, se ha mantenido y ampliado la formación en idiomas extranjeros, mediante itinerarios online estructurados por niveles y orientados a las necesidades profesionales del Ministerio Fiscal, favoreciendo una mayor proyección europea e internacional de la carrera fiscal.

Respecto a las actividades formativas incluidas en el Plan de Formación, se han desarrollado presencialmente en la sede de la Fiscalía General del Estado o en instituciones tales como la Agencia Tributaria o el Banco de España.

La duración media de las actividades desarrolladas en modalidad presencial ha sido de 12 horas lectivas. La media de plazas ofertadas ha sido de 40 por actividad, con una tasa de cobertura del 92%, con 37 participantes de media por actividad.

Continuando con la senda marcada desde el año 2021, la Fiscalía General del Estado ha asumido íntegramente la gestión y organización de las jornadas de especialistas, lo que ha supuesto un avance hacia la autonomía organizativa. En este sentido, la Instrucción 1/2024 ha afianzado este cambio sustancial en la concepción tradicional de las reuniones de especialistas que se han reflejado en el Plan de Formación 2025 como actividades orgánicas al margen de la formación de la carrera fiscal.

Se ha fomentado la colaboración con otras instituciones en la organización de actividades formativas logrando la creación de foros

de excepcional valor para el intercambio de experiencias y de conocimientos técnico-jurídicos. Entre ellas podemos destacar la colaboración con el Banco de España, la Agencia Tributaria o el CESEDEN entre otras.

En la ejecución del Plan de formación continuada 2025 de la carrera fiscal, se han desarrollado en formato presencial y online, las siguientes actividades formativas:

1. Víctimas de violencia de género: mujeres e hijas/os. Instrumentalización de los y las menores en contextos de violencia de género. Violencia vicaria.
2. Modernización del lenguaje jurídico y oratoria.
3. Intervención del Ministerio Fiscal en asuntos civiles con incidencia transfronteriza y en procedimientos de cooperación jurídica internacional civil.
4. Cuestiones prejudiciales europeas.
5. El acceso y el uso de las comunicaciones procedentes de plataformas encriptadas.
6. La actuación del Ministerio Fiscal en la persecución de los delitos de odio cometidos contra las personas con discapacidad. Nueva mirada de la disforia a partir de la Circular FGE 7/2019.
7. Fines de la pena y medidas de seguridad. La reinserción social como objetivo.
8. El Ministerio Fiscal ante la nueva regulación de la obtención de la prueba electrónica aprobada en el Reglamento (EU) 2023/1543 y la prueba electrónica.
9. Iniciación en materia de delitos económicos.
10. Diligencias de investigación del Ministerio Fiscal. Análisis de la Circular FGE 2/2022 *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*.
11. El interrogatorio de víctimas de delitos contra la libertad sexual. Especial incidencia en niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad.
12. Jornada sobre liderazgo y comunicación para miembros del Ministerio Fiscal.
13. Intervención con menores en situación de riesgo.
14. Mecanismos de prevención contra el estrés.
15. Jornadas de coordinación de fiscales especializados en materia constitucional.
16. Mesa redonda de catedráticos sobre el cohecho.
17. Iniciación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
18. La protección internacional de los Derechos Humanos.

19. Encuentro Tripartito sobre seguridad y salud en el trabajo: CGPJ, Inspección de Trabajo y FGE.

20. Escuela de Verano del Ministerio Fiscal (Pazo de Mariñán). XXX Aniversario de la Ley 5/1995, de 2 de mayo, del Tribunal del Jurado.

21. Cuando la mercancía es el ser humano: trata y tráfico de personas. Análisis práctico de los delitos. El papel del fiscal en la lucha contra la trata: la participación en la instrucción, el escrito de calificación y la actuación en el juicio oral.

22. Formación de formadores sobre la actualización de la doctrina constitucional aplicable a la actividad cotidiana del fiscal.

23. Seminario de investigación tecnológica.

24. Protección, seguridad y reparación: claves de un proceso judicial respetuoso con las víctimas de violencia de género.

25. Acciones colectivas en defensa de los consumidores y usuarios.

26. Delitos de maltrato animal, evolución histórica y novedades tras la reforma operada por Ley Orgánica 3/2023, de 28 de marzo.

27. Violencia de género y otras manifestaciones de la violencia machista.

28. Violencia y odio en el deporte.

29. Los grupos y organizaciones criminales para la comisión de ciberataques y actividades criminales de carácter defraudatorio *online*.

30. Delito de contrabando: normativa, contenido de la instrucción, calificación y prueba en el juicio oral. Análisis jurisprudencial del delito de contrabando.

31. Recuperación de activos y decomiso en la UE: aspectos sustantivos y procesales.

32. La violencia sexual *online*: estudio de las reformas operadas entre 2021 y 2023 en el Código Penal, con especial referencia a las víctimas menores de edad.

33. Revisión del proceso penal: problemas prácticos en las distintas fases procesales. Soluciones jurisprudenciales.

34. Participación del Ministerio Fiscal en EMPACT.

35. Actividades formativas de iniciación a la especialización asíncronos:

a. Curso *online* sobre responsabilidad penal del menor y protección.

b. Curso *online* sobre violencia de género.

c. Curso *online* sobre trata y extranjería.

d. Curso *online* sobre seguridad vial.

e. Curso *online* sobre Discapacidad y Mayores.

f. Curso *online* de iniciación a la especialización en delitos de odio y discriminación.

36. Menores y redes sociales.

37. El uso de herramientas criminológicas y de nuevas tecnologías en el proceso penal.

38. El uso de medidas de investigación tecnológica en la investigación del narcotráfico.

39. La reconstrucción de los siniestros viales. Periciales en los accidentes de tráfico: periciales técnicas, periciales médicas, su estudio y técnica de interrogatorio a los peritos para simplificar su entendimiento a los tribunales.

40. Formación de formadores sobre el sistema de valoración del daño corporal.

41. Curso-estancia en la Agencia Tributaria sobre delincuencia económica.

42. Procesos civiles y menores.

43. Reflexiones sobre la aplicación 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* (III Edición). CGPJ; Consejo Nacional del Notariado y FGE.

44. Curso-estancia en la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

45. Resolución de conflictos interpersonales.

46. Economía, contabilidad y auditoría de cuentas.

47. Los abogados fiscales, problemas profesionales y posibles soluciones.

48. Actualización jurisprudencial en materia de delincuencia vial.

49. Inteligencia artificial, protección de datos personales y Administración de Justicia.

50. La justicia restaurativa en los delitos de odio y discriminación.

51. Blanqueo de capitales: persecución transfronteriza de activos.

52. Violencia de género: factores de riesgo, detección y protección de las mujeres víctimas y de sus hijos e hijas.

53. Tráfico de personas: una mirada global del fenómeno migratorio en España.

54. La prueba financiera y el blanqueo en los delitos de trata, prostitución e inmigración ilegal.

55. El Ministerio Fiscal en la Ley 20/2022, de 19 de octubre, *de Memoria Democrática*.

56. El uso de técnicas especiales de investigación como las entregas controladas y los agentes encubiertos.

- 57. Conflictos de jurisdicción: una visión jurisdiccional conjunta.
- 58. Transferencia de procedimientos penales en la UE a la luz del nuevo Reglamento de la UE.
- 59. Nuevos métodos de comisión *online* de delitos contra los bienes personalísimos.
- 60. Un enfoque multidisciplinar e interdisciplinar para la atención y garantía de los derechos de las personas con discapacidad y mayores.
- 61. El derecho de la UE y su aplicación por las autoridades judiciales nacionales. La primacía del derecho de la UE y su impacto en el ordenamiento jurídico nacional. La doctrina del TJUE sobre los derechos fundamentales en la UE (CDFUE) y su incorporación al ordenamiento constitucional interno.
- 62. Evolución de la violencia de género en España y el derecho comparado.

En el marco de la colaboración institucional impulsada desde la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, durante el periodo objeto de esta Memoria se han promovido y coordinado numerosas actividades formativas desarrolladas conjuntamente con otras instituciones nacionales e internacionales, que han contribuido de manera relevante al fortalecimiento de la especialización y actualización permanente de la carrera fiscal.

En colaboración con el Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC) se celebraron diversas acciones formativas de especial interés, entre las que destacan el curso sobre radicalización violenta y extremismo yihadista, así como la participación de miembros del Ministerio Fiscal en programas académicos de alto nivel, como el V Curso Universitario en Violencia sobre la Mujer, el VIII Máster de Seguridad Vial y Tráfico, el II Máster en Protección Integral del Medio Ambiente y el II Official University Master's Degree in Economic Crime & Anti-Corruption Investigations, este último impartido por la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil en colaboración con la Universidad Carlos III de Madrid. Asimismo, se desarrollaron el III Curso sobre radicalización violenta y extremismo yihadista y el V Curso universitario en delitos de odio, organizados por el CUGC a través de la Dirección General de la Guardia Civil y en colaboración con el Servicio de Información de dicho cuerpo.

En el ámbito de la formación transversal y competencial, se desarrollaron actividades formativas en resolución de conflictos interpersonales, así como acciones formativas online en materia de derechos civiles especiales o forales de las comunidades autónomas, con una

oferta específica de plazas en estas materias. Asimismo, se impulsaron actividades formativas online en competencias lingüísticas, incluyendo seminarios de conversación en idiomas organizados en el marco del programa lingüístico de la Red Europea de Formación Judicial (REFJEJTN).

En este mismo contexto, se ofertó la segunda edición de los cursos de ofimática, con una amplia disponibilidad de plazas, contribuyendo al refuerzo de las competencias digitales de los miembros de la carrera fiscal.

Finalmente, debe resaltarse la participación en actividades institucionales de especial relevancia, como el X Congreso del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, y el IX Workshop sobre mundo judicial y aviación, organizado conjuntamente por la Asociación Profesional de Controladores de Tránsito Aéreo (APROCTA), EUROCONTROL, ENAIRE, el Colegio Oficial de Pilotos de la Aviación Comercial (COPAC) y la Universidad de las Islas Baleares.

En conjunto, estas actuaciones reflejan el firme compromiso de la Fiscalía General del Estado con la cooperación institucional, la formación especializada y la proyección nacional e internacional de la carrera fiscal, contribuyendo a una mejora continua de la calidad del servicio público de justicia.

En el marco de la colaboración mantenida por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado con el Programa HELP de Formación en Derechos Humanos del Consejo de Europa, así como con la Escuela Judicial y el Consejo General de la Abogacía Española, se han desarrollado diversas acciones formativas dirigidas a reforzar el conocimiento y la aplicación práctica de los estándares europeos en materia de derechos humanos, con especial atención a su impacto en el ejercicio de la función fiscal.

Esta cooperación ha permitido integrar en la formación de la carrera fiscal contenidos alineados con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los principios comunes del Estado de Derecho, favoreciendo una preparación homogénea, especializada y coherente con el marco jurídico europeo.

7.2.3 FORMACIÓN INTERNACIONAL

La formación internacional de la carrera fiscal constituye una línea estratégica esencial dentro del modelo formativo impulsado por la Fiscalía General del Estado, en coherencia con el creciente protago-

nismo del derecho europeo e internacional, así como con la necesaria apertura a sistemas jurídicos comparados y al fortalecimiento de la cooperación judicial transfronteriza.

Durante el año 2025, la formación internacional de fiscales se ha desarrollado fundamentalmente a través de la colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), en el marco de las redes internacionales de formación judicial de las que forma parte, en particular la Red Europea de Formación Judicial (REFJ/EJTN), así como mediante la cooperación con la Academia de Derecho Europeo (ERA), el Consejo de Europa y otras instituciones homólogas.

En este contexto, un total de 108 fiscales han participado en actividades formativas de carácter internacional organizadas en el seno de la REFJ/EJTN, integradas en un conjunto de 169 actividades formativas celebradas en 2025 en materias como derecho penal y procesal europeo, derechos humanos, cooperación judicial internacional, metodologías de formación judicial y formación lingüística. Esta participación de la carrera fiscal ha superado ampliamente el umbral mínimo exigido por la Comisión Europea para este tipo de programas, reflejando el compromiso de la Fiscalía General del Estado con la dimensión europea de la función fiscal.

Especial relevancia ha tenido el programa de intercambios de la REFJ/EJTN, que permite a fiscales españoles compartir experiencias profesionales con sus homólogos de otros Estados miembros y con instituciones de la Unión Europea. Durante el año 2025, 29 fiscales han participado en actividades de intercambio, entre las que destaca de manera particular la participación de 23 fiscales de nuevo ingreso de la 63.^a promoción de la carrera fiscal en el programa AIAKOS, orientado a favorecer un conocimiento temprano del funcionamiento comparado de los sistemas judiciales europeos.

De forma recíproca, fiscales extranjeros han realizado estancias formativas en fiscalías españolas, contribuyendo al intercambio de buenas prácticas y al refuerzo de la cooperación judicial internacional. Asimismo, fiscales españoles han participado en visitas de estudio a instituciones europeas de especial relevancia, como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Eurojust o la Fiscalía Europea, reforzando el conocimiento práctico del entramado institucional europeo.

En el ámbito específico de la igualdad de género y la protección de las víctimas, siete fiscales han participado en actividades formativas internacionales organizadas en colaboración con la REFJ/EJTN y la ERA, centradas en el derecho europeo en materia de igualdad y en los derechos de las víctimas de violencia de género.

Igualmente, en el marco de la cooperación con el Consejo de Europa y el programa HELP de formación en derechos humanos, fiscales españoles han participado en actividades formativas internacionales relacionadas con la cooperación penal internacional, la protección de los derechos fundamentales, la lucha contra la trata de seres humanos, la justicia adaptada a la infancia y las garantías procesales en el proceso penal.

La formación internacional desarrollada en 2025 ha permitido, en definitiva, reforzar la especialización de la carrera fiscal, favorecer el conocimiento de los instrumentos europeos e internacionales y consolidar una visión compartida de los valores del Estado de Derecho, los derechos humanos y la cooperación judicial, contribuyendo de manera directa a la mejora del ejercicio de la función fiscal en un contexto jurídico cada vez más globalizado.

7.2.3.1 *Formación Continuada en el Ámbito Internacional. La Red Europea de Formación Judicial (EJTN)*

La Red Europea de Formación Judicial (EJTN, por sus siglas en inglés, REFJ, por sus siglas en francés) es una asociación internacional sin ánimo de lucro que reúne a instituciones de formación de jueces y fiscales de todos los Estados miembros de la Unión Europea. Se trata del principal foro europeo para la formación y el intercambio de conocimientos de jueces y fiscales, así como de otros operadores de justicia. La formación ofrecida por la EJTN, que abarca tanto la formación inicial como la formación continua, se realiza a través de distintos formatos tanto presenciales como *online*, además de los programas de intercambio o de los programas de formación lingüística.

Tratándose de una materia de formación, en este caso internacional, la Secretaría Técnica está directamente involucrada en las actividades de la EJTN, en coordinación con el Centro de Estudios Jurídicos. Por ello, la Secretaría Técnica forma parte del Subgrupo de Trabajo de Derechos Fundamentales y ha ostentado la condición de «convener», hasta febrero de 2026, del Subgrupo de Trabajo de Justicia Penal, el de mayor relevancia de la EJTN; como «convener» asume, con asistencia del personal de la EJTN, la dirección de las reuniones del subgrupo de trabajo e impulsa sus actividades, así como la participación e implicación de los demás miembros del subgrupo de trabajo.

En 2025, la Secretaría Técnica dirigió dos actividades formativas y un *lunchtime* webinar en el seno de la EJTN. En mayo, el seminario *International Cooperation in Criminal Matters: EU legal framework:*

Mutual legal assistance and extradition with 3rd. countries (Western Balkans); en noviembre, el seminario *Fostering cross-border cooperation: The functioning of the EAW in practice and in the digital era*; y, en mayo, el *lunchtime* webinar *Digitalisation in judicial cooperation in criminal matters. The use of videoconference by practitioners (in practice)*.

En el marco del programa AIAKOS de formación inicial de la EJTN, en mayo, se recibió la visita de un grupo de participantes de diferentes nacionalidades de la Unión Europea.

La Secretaría Técnica participó, además de las reuniones preparatorias de las distintas actividades formativas que organizó, en las dos reuniones anuales de cada uno de los dos subgrupos de trabajo en los que participa, en dos reuniones para el diseño de la estrategia de digitalización de la justicia en la UE, en las reuniones para determinar las necesidades formativas en la UE para el año 2025 y en la Asamblea General de la EJTN.

158 fiscales españoles participaron en las 118 actividades ofertadas por la EJTN para miembros del Ministerio Fiscal en 2025, de ellos, 41 fueron hombres (25,95%) y 117 mujeres (74,05%).

ACTIVIDADES DIRIGIDAS A FISCALES 2025

	N.º	Participantes	Hombres	Mujeres
Seminarios EJTN	84	91	23	68
Estancias larga duración EJTN . . .	3	3	1	2
Intercambios EJTN	17	21	8	13
Visitas de estudios EJTN	5	5	0	5
Seminarios ERA	8	15	4	11
Intercambio AIAKOS	1	23	5	18
Total	118	158	41	117

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

Si bien la emisión del informe preceptivo en el trámite prelegislativo compete al Consejo Fiscal (art. 14.4 j EOMF), en la práctica la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado elabora un borrador de informe que es puesto a disposición del vocal ponente y del resto de los vocales y que, lógicamente, puede ser asumido o no, de forma total o parcial, por el Consejo.

Durante el año 2025 se han efectuado los trabajos preparatorios de los informes que el Consejo Fiscal ha emitido en la tramitación pre-parlamentaria de diversas reformas legislativas que afectan, de una u otra manera a la estructura, organización o funciones del Ministerio Fiscal. Por orden cronológico son los siguientes:

- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el sistema de registros administrativos de apoyo a la administración de justicia.

- Proyecto de Real Decreto por el que se regularizan los Anexos II.2, V.2 y VI de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal.

- Anteproyecto de Ley Orgánica reguladora del derecho de rectificación.

- Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal.

- Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para la trasposición de la Directiva (UE) 2024/1226 de Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673.

- Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Disposición Transitoria cuarta de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia y se crean secciones de violencia contra la infancia y adolescencia en determinados Tribunales de Instancia.

- Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

- Proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento para la reubicación y el traslado de personas menores de edad extranjeras no acompañadas en caso de declaración de una situación de contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada.

- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos.

- Proyecto de Reglamento que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales en relación al acuerdo adoptado por el Pleno del TS de 9 de julio de 2025.

- Proyecto de modificación de Reglamento 2/2011, de 28 de abril, de la carrera judicial para la efectiva formación y especialización en materia de violencia sobre la mujer de los profesionales que trabajan en dicho ámbito.
- Proyecto de Real Decreto sobre los sistemas de acogimiento de niños, niñas y adolescentes y determinación de los estándares de calidad.
- Anteproyecto de Ley Orgánica reguladora del derecho al secreto de los profesionales de la información y de los prestadores de servicios de medios de comunicación.

Sin perjuicio del borrador elaborado por la Secretaría Técnica en las materias que por su naturaleza y contenido así lo requirieron, también se emitió informe por las Unidades especializadas de la FGE y las diferentes secciones jurisdiccionales de la Fiscalía del Tribunal Supremo, así como por el Delegado de Protección de Datos, de los que se da traslado igualmente al Consejo Fiscal para su conocimiento y análisis, de acuerdo con la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados* y el Decreto de 21 de junio de 2019 de la Fiscal General del Estado por el que se aprobaron los «Criterios de ejercicio de la competencia del Consejo Fiscal para informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal».

7.4 Participación en comisiones y grupos de trabajo en representación de la Fiscalía General del Estado

Entre los cometidos de este órgano del Ministerio Fiscal debe citarse la participación de los y las fiscales que la integran en diversas comisiones o grupos de trabajo de la más variada índole en las que se precisa su intervención, bien porque así esté dispuesto legalmente o bien porque sea solicitado por algún organismo o institución.

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

7.4.1 PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO MÉDICO FORENSE

El Consejo Médico Forense aparece configurado en el Real Decreto 355/2014, de 16 de mayo, por el que se crea y regula, como órgano consultivo en materia científico técnica dentro del ámbito de la

medicina legal y forense, dependiente del Ministerio de Justicia, cuyo fin último es contribuir al logro de una respuesta pericial uniforme y de calidad por parte de los distintos profesionales que tienen encomendada la función de apoyo y auxilio al funcionamiento de juzgados y tribunales, en cuantas cuestiones se sometan a su consulta relacionadas con la medicina legal y forense y con el Cuerpo Nacional de Médicos Forenses.

Uno de los miembros del Pleno del Consejo Médico Forense ha de pertenecer a la carrera fiscal, estando designada al efecto por el Fiscal General del Estado una fiscal de la Secretaría Técnica.

En fecha 4 de diciembre de 2025 se celebró la XIII sesión del Pleno bajo la presidencia de la Directora General para el Servicio Público de Justicia.

Entre las cuestiones objeto del orden del día, se procedió a la toma de posesión de los nuevos vocales y, tras la lectura y aprobación del acta de la reunión anterior, se entró en el debate y aprobación, de resultar necesario, de los siguientes asuntos más relevantes:

- Aprobación de Documento de recomendaciones para la adecuada gestión en el acceso a las salas de autopsia de los servicios de patología de los institutos de medicina legal.
- Debate del Código ético y de buenas prácticas en los institutos de medicina legal y ciencias forenses.
- Debate y aprobación de informe sobre el proceso de oposiciones al Cuerpo Nacional de Médicos Forenses una vez la primera promoción de especialistas vía MIR haya finalizado su proceso formativo.
- Convalidación de informe sobre el plan de formación continua del CEJ para médicos forenses.
- Información sobre el estado de los grupos de trabajo del Comité Científico Técnico sobre las siguientes materias: actualización de Guía de actuación en la atención a menores víctimas en los IMLCF siguiendo las directrices del Consejo de Europa sobre justicia adaptada a la infancia y el modelo Barnahus; estado del Protocolo de determinación de la edad en casos de menores no acompañados; estudio de muertes en contexto migratorio; estudio de muertes en custodia.

7.4.2 COMISIÓN NACIONAL PARA EL USO FORENSE DEL ADN

La Comisión Nacional para el uso forense del ADN (en adelante, CNUFADN), constituida en octubre de 2008, tiene por objeto la acreditación, coordinación, elaboración de protocolos oficiales y la

determinación de las condiciones de seguridad de los laboratorios facultados para contrastar perfiles genéticos en la investigación y persecución de delitos y la identificación de cadáveres.

El Pleno de la Comisión se reunió el 15 de enero de 2025 para ahondar en los trabajos relativos a la elaboración del formulario para la toma de muestras de familiares de víctimas de la guerra civil y la dictadura cuya aprobación definitiva se produjo en la reunión anual del Pleno celebrada el 15 de diciembre de 2025.

Así mismo, cabe destacar que el 30 de julio de 2025 la Comisión emitió un informe relativo al borrador de Real Decreto por el que se regula el banco estatal de víctimas de la guerra civil y la dictadura.

7.4.3 COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL PLAN DE IGUALDAD

La Secretaría Técnica es uno de los miembros de la Comisión de Seguimiento del II Plan de igualdad de la carrera fiscal y en esta calidad ha participado de todas las reuniones mantenidas por la mencionada Comisión en el 2025.

La Comisión de Seguimiento del II Plan de Igualdad de la carrera fiscal elaboró un texto que informó el Consejo Fiscal el 11 de julio de 2024 y, finalmente, fue aprobado en virtud de Decreto del Fiscal General del Estado de 3 de octubre de 2024.

Una de las grandes novedades de este II Plan de Igualdad de la carrera fiscal fue la creación de la figura del/de la responsable en igualdad en las fiscalías territoriales y en los órganos centrales. Las funciones de la persona responsable en igualdad comprenden, entre otras, la elaboración de informes relativos a la situación de igualdad dentro de su ámbito de actuación y la remisión de propuestas y dudas a la Comisión de Seguimiento.

Tras la entrada en vigor del II Plan de igualdad, la práctica demostró la necesidad de añadir varios párrafos al mismo que aclarasen extremos relativos a la nueva figura del/de la responsable en igualdad. Así, se aprobaron dos adendas al II Plan de igualdad de la carrera fiscal. La primera de estas adendas, aprobada el 19 de diciembre de 2024 por el Pleno del Consejo Fiscal, establecía la designación de la persona responsable en igualdad en los supuestos en los que no existiera mediador del Protocolo de acoso y no hubiera peticionarios/as a responsable en igualdad. La segunda, que ha sido aprobada el 30 de enero de 2026, concreta el canal a través del cual los/las responsables en igualdad enviarán sus respectivos informes anuales.

Durante el 2025, se procedió al nombramiento de los/las responsables en igualdad tanto en las fiscalías territoriales como en los órganos centrales.

A principios de 2026 se remitió a todos/as los/as responsables en igualdad un cuestionario confeccionado por la Comisión de Seguimiento para facilitar la elaboración de sus respectivos informes anuales. En el primer trimestre del 2026 se recibieron en la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado 58 informes de los/as responsables en igualdad, el 98,4% de los informes consideraban satisfactorio o muy satisfactorio el cumplimiento del II Plan de igualdad de la carrera fiscal.

Del análisis de los informes remitidos se desprende que se está dando cumplimiento al Manual de Estilo para consolidar el uso no sexista del lenguaje tanto en la comunicación procesal como extraprocesal interna y externa de las fiscalías.

En materia de conciliación tan sólo siete fiscalías han dado cuenta de la existencia de salas de lactancia para mujeres embarazadas. Resultaría conveniente de cara al futuro que los cuestionarios de igualdad recogieran también algún apartado relativo al cuidado de mayores o personas con discapacidad.

La conciliación familiar y profesional se favorece a través de la flexibilización de horarios, así como con la existencia de medios técnicos como ordenadores portátiles o dispositivo electrónico *surface* que posibilitan el teletrabajo siempre y cuando queden atendidos los servicios presenciales de cada fiscalía.

Los planes de servicio relativos a guardias son comunicados previamente a las distintas plantillas con una antelación que oscila entre los tres y los seis meses con carácter general. Los servicios mensuales son comunicados con una antelación de entre siete y quince días.

La asignación de lotes de trabajo, de servicios y de guardia en cada fiscalía obedece a distintos criterios equitativos donde también se tiene en cuenta otras variables como el escalafón, la antigüedad, el especial conocimiento en la materia sin que en ningún caso se haya comunicado ningún caso de discriminación.

7.4.4 COMISIÓN PARA LA VIOLENCIA, RACISMO, XENOFobia E INTOLERANCIA EN EL DEPORTE (CVRXID)

Como se ha reflejado en las memorias de ejercicios anteriores, la Ley 19/2007, de 11 de julio, *contra la violencia, el racismo, la*

xenofobia y la intolerancia en el deporte previó la creación de una Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte que debía sustituir a la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia en los Espectáculos Deportivos hasta entonces existente. Se trata, como dispone el art. 20 del citado texto legal, de un órgano colegiado encargado de la formulación y realización de políticas activas contra la violencia, la intolerancia y la evitación de las prácticas racistas y xenófobas en el deporte y está integrado por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, de las federaciones deportivas españolas o ligas profesionales, asociaciones de deportistas y por personas de reconocido prestigio en el ámbito del deporte y la seguridad, la lucha contra la violencia, el racismo y la intolerancia, así como la defensa de los valores éticos que encarna el deporte. Su composición y funcionamiento debía establecerse reglamentariamente y así se hizo mediante el Real Decreto 748/2008, de 9 de mayo, que prevé su funcionamiento en Pleno y mediante una Comisión Permanente, como órgano ejecutivo de aquel, formando parte de ambos un miembro de la carrera fiscal designado por el Fiscal General del Estado.

En cumplimiento de dicha previsión normativa, durante 2025 –como los años anteriores– un fiscal miembro de la Secretaría Técnica ha asistido a las reuniones que, con periodicidad generalmente quincenal, celebró la Comisión Permanente para llevar a cabo las funciones que a esta se le atribuyen en el apartado 4.º del artículo 8 del Real Decreto 748/2008, entre las que destacan la formulación de propuestas de incoación de expedientes sancionadores por infracciones a la Ley 19/2007, así como la declaración de los encuentros de alto riesgo, conforme a lo dispuesto en el art. 10.2, siempre dentro del ámbito de aplicación de la misma ley, que se circunscribe a las competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal, que se organicen por entidades deportivas en el marco de la Ley del Deporte (hoy, la Ley 39/2022, de 30 de diciembre), o aquellas otras organizadas o autorizadas por las federaciones deportivas españolas. Además, en dichas reuniones el Fiscal asistente informa a la Comisión de los diferentes criterios fijados por el Ministerio Público en orden al mantenimiento del principio de unidad de actuación y que sirven para delimitar la diferenciación entre ilícitos administrativos y penales respecto a aquellos hechos producidos o relacionados con el ámbito del deporte.

7.5 Labor de coordinación en materia de sustracción de recién nacidos

El interés social suscitado ante comportamientos relativos a la sustracción de recién nacidos, suposiciones de parto y adopciones irregulares dio lugar a que desde el año 2011 la Fiscalía General del Estado haya mantenido un seguimiento de la actuación de las fiscalías en todos los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos, llegando a adoptar la Circular 2/2012, de 26 de diciembre, *sobre unificación de criterios en los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos*.

De esta forma, a lo largo de estos años y a través de un expediente de coordinación, la Secretaría Técnica ha centralizado la información para conocer y hacer seguimiento de las investigaciones abiertas en cada una de las fiscalías territoriales relativas a estos hechos. Con el objeto de dar continuidad al seguimiento de los asuntos, al igual que se ha venido haciendo en otros años, la Secretaría Técnica remitió a las fiscalías de las comunidades autónomas a principios del año 2026 un oficio recordatorio del expediente de coordinación referido, para que remitieran los datos de cada uno de los procedimientos en trámite existentes durante el año 2025.

Así, en la anualidad a que se refiere esta memoria se han incoado un total de 17 diligencias de investigación preprocesal: una en la Fiscalía Provincial de Cádiz, 14 en la Sección Territorial de Torreveja de la Fiscalía Provincial de Alicante, una en la Fiscalía Provincial de Barcelona y otra en la Fiscalía Provincial de Zaragoza.

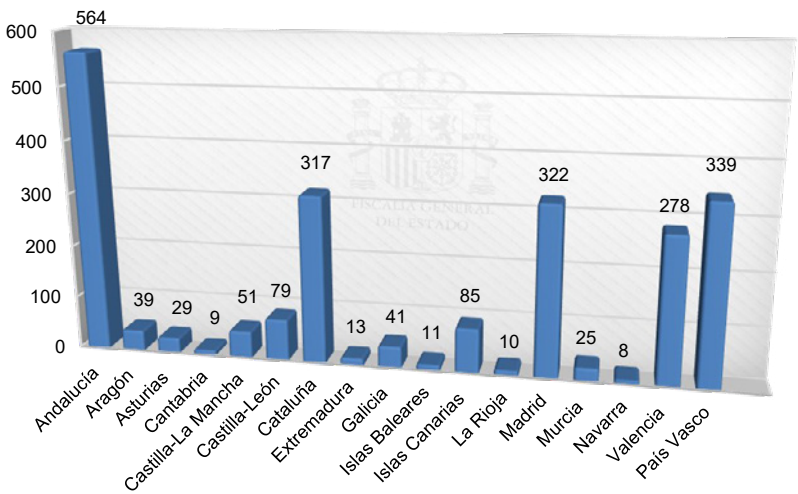
Con los datos así obtenidos vemos que en el año 2025 se observa un repunte en el número de diligencias de investigación incoadas en las fiscalías territoriales, pasando de tan solo 3 en el año 2024 a las 17 de este año 2025, lo que sin duda está directamente relacionado con la actividad de los delegados de la Unidad de derechos humanos y memoria democrática y las exhumaciones que, bajo el amparo de los expedientes promovidos por dichos delegados, se están llevando a cabo en diferentes provincias. Destaca en este punto la actividad desarrollada por el delegado de derechos humanos y memoria democrática de la Fiscalía de Alicante, con la incoación en este año 2025 de un total de 14 diligencias de investigación para esclarecer hechos relacionados con la sustracción de menores y desde donde también se ha impulsado la firma de un convenio de colaboración entre la referida Fiscalía, el Ayuntamiento y la Universidad de Alicante para llevar a cabo las labores de exhumación e identificación de restos, tras las

denuncias recibidas de distintos afectados en esta materia. Todas ellas se iniciaron por denuncias de particulares.

En relación con los asuntos judicializados relacionados con este tema, desde la Fiscalía Provincial de León se nos informa de la incoación el 11 de junio de 2025 de las Diligencias Previas número 641/25 del Juzgado de Instrucción n.º 2 de León, a raíz de la inhibición acordada por Auto de fecha 27 de mayo de 2025 en las Diligencias Previas n.º 529/2025 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 6 de Leganés. En estas diligencias previas del Juzgado de León se emitió informe por el Ministerio Fiscal en fecha 20 de junio de 2025 y fueron recientemente archivadas por Auto de fecha 30 de enero de 2026.

**DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN INCOADAS EN FISCALÍA
(POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS)**

DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN INCOADAS
AÑOS 2011-2025



Andalucía	564
Aragón	39
Asturias	29
Cantabria	9

Castilla-La Mancha	51
Castilla y León	79
Cataluña	317
Extremadura	13
Galicia	41
Islas Baleares	11
Islas Canarias	85
La Rioja	10
Madrid	322
Murcia	25
Navarra	8
Valencia	278
País Vasco	339
Total	2.220

**EVOLUCIÓN DE LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PREPROCESAL
INCOADAS EN FISCALÍA**

DI incoadas en Fiscalía		DI judicializadas	
2011	1.346	2011	343
2012	463	2012	144
2013	165	2013	21
2014	79	2014	8
2015	26	2015	4
2016	13	2016	2
2017	11	2017	1
2018	26	2018	3
2019	7	2019	0
2020	3	2020	0
2021	47	2021	6
2022	11	2022	4
2023	3	2023	1
2024	3	2024	0
2025	17	2025	1
Total	2.220	Total	538

DI 2011-2025



Recordar que en el año 2023 se inició la andadura del nuevo Convenio entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Sanidad y la Fiscalía General del Estado para el desarrollo de actuaciones en el ámbito del Servicio de Información a afectados por casos de sustracción de recién nacidos (BOE de 16 de noviembre de 2023), al haber quedado extinguido el anterior Acuerdo suscrito en 2013 y que tiene como objetivo establecer el marco de colaboración institucional para poner en marcha un mecanismo de comunicación e intercambio de los datos obrantes tanto en los citados departamentos como en sus organismos dependientes, con el propósito de facilitar el debido acceso a los datos por las personas afectadas en casos de sustracción de recién nacidos. Para el adecuado seguimiento, coordinación, control e interpretación del Convenio se mantiene la Comisión de seguimiento y control paritaria integrada por dos miembros designados por cada una de las partes firmantes entre los que se encuentra el responsable de cada Institución.

7.6 Otras actividades

7.6.1 ACTIVIDADES DERIVADAS DE LA COMISIÓN CONTRA LA VIOLENCIA, RACISMO, XENOFOBIA E INTOLERANCIA EN EL DEPORTE

La enorme repercusión social y económica del deporte profesionalizado en la actualidad está fuera de toda duda. Pocos acontecimientos en nuestros días tienen en el mundo una atención global como la que alcanzan algunas competiciones deportivas que paralizan la actividad cotidiana de países e incluso de continentes enteros. Pese a los indudables beneficios que suponen en relación con la actividad económica, por ejemplo, o en el fomento y desarrollo de la práctica deportiva para la población en general, su carácter de fenómeno de masas también conlleva, no obstante, algunos problemas que en los casos más graves entrañan consecuencias penales por el importante daño o riesgo que suponen para bienes jurídicos trascendentes.

En primer lugar, ha de destacarse, como ya se ha hecho en memorias de ejercicios anteriores, la producción de altercados violentos que determinados grupos de aficionados, especialmente en las disciplinas deportivas con más seguidores, llevan a cabo de modo prácticamente habitual. Se trata de una situación lamentablemente bastante generalizada en algunos deportes denominados mayoritarios, siendo ejemplo paradigmático el del fútbol. Estas situaciones ya no se circunscriben, como antaño, al espacio físico de los recintos deportivos en los que se desarrollan los eventos competitivos, sino que, como consecuencia de las cada vez mayores y más eficaces medidas de seguridad desplegadas en aquellos, se han desplazado a cualquier ámbito del espacio público de manera que las calles de las ciudades de nuestro país se convierten a veces en escenarios de peleas multitudinarias con grave riesgo para la integridad no solo de los participantes en las mismas sino también para la de otros ciudadanos ajenos a tales grupos, así como para los bienes públicos y privados que son objeto de importantes destrozos, con el consiguiente perjuicio patrimonial para las administraciones públicas y los particulares.

Evidentemente, no se trata de un fenómeno único del deporte español sino de una realidad existente en casi todos los países europeos, donde en los últimos tiempos se observa un preocupante repunte de estas rechazables actitudes. Además de los desplazamientos de aficionados violentos de otros países con motivo de la celebración de

encuentros deportivos, la gravedad de la situación descrita se incrementa con la acreditada interconexión, entre esos aficionados extranjeros y diferentes grupos de seguidores españoles habitualmente implicados en graves incidentes, con «hermanamientos» y apoyos mutuos en actividades ilícitas.

Todo ello exige un enorme esfuerzo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto en los ámbitos de la información policial y prevención de esas actividades ilícitas como desde el punto de vista de su persecución cuando las mismas tienen lugar, lo que se traduce, de forma habitual, en la necesaria utilización de un ingente volumen de recursos públicos, tanto en cuanto a los medios humanos como a los materiales y económicos que han de ser movilizados.

Junto a los hechos violentos, intolerantes, racistas, xenófobos y discriminatorios, en los últimos años han aparecido nuevos hechos con relevancia penal relacionados con las competiciones deportivas a las que hay que prestar la necesaria atención en su investigación y persecución eficaz. Así, no pueden dejarse de lado los cada vez más frecuentes casos de fraudes y conductas relacionadas con las apuestas ilegales y la corrupción deportiva, hechos ligados en muchos casos a organizaciones criminales complejas, incluso de carácter transnacional, respecto de los que se vienen incrementando las investigaciones de los cuerpos policiales especializados.

La respuesta del Ministerio Fiscal ante estos fenómenos criminales ha de estar a la altura del desafío que suponen desde el punto de vista de la afección a la seguridad y la libertad de los ciudadanos, en unos casos, y a su patrimonio, en otros, ejercitando las acciones penales que procedan ante hechos incardinables en los diferentes tipos delictivos que los castigan, incluyendo la solicitud de las medidas cautelares permitidas por el ordenamiento jurídico en evitación de la reiteración de tales conductas, reiteración que suele darse con frecuencia en muchos de los autores de aquellas.

Por lo demás, como es sabido, y habida cuenta de la previsión normativa recogida en el Real Decreto 748/2008, de 9 de mayo, *por el que se regula la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte*, según la cual un miembro de la carrera fiscal designado por el Fiscal General del Estado ha de participar tanto en el Pleno (art. 7) como, con voz y voto, en la Comisión Permanente (art. 8) de la propia Comisión, se ha asistido a las reuniones convocadas al efecto durante el ejercicio.

Asimismo, al margen de la participación ordinaria en las reuniones de la Comisión a la que se hace alusión en otro apartado de esta Memoria, la Secretaría Técnica ha participado durante 2025 en dife-

rentes jornadas y reuniones relacionadas con los distintos aspectos mencionados:

- Sesión de Trabajo para la erradicación de la violencia y el odio en el fútbol profesional, celebrada el 21 de enero de 2025 en la sede de LALIGA, en la que, además de un fiscal de la Secretaría Técnica, participó el Fiscal de Sala Coordinador contra los delitos de odio, miembros de la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza, clubes de fútbol y la propia Liga.

- Participación en el curso para fiscales organizado en el Centro de Estudios Jurídicos «Violencia y Odio en el deporte. La Violencia en el deporte. Problemas en la persecución penal y tipos penales aplicables», celebrado *online* entre los días 3 al 6 de marzo de 2025.

- Reunión el 21 de mayo de 2025, en la sede de la Unidad contra los Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado, entre el Fiscal de Sala Coordinador, un fiscal de la Secretaría Técnica y miembros del Ministerio del Interior con vistas a una posible reforma de la Ley 19/2007, de 11 de julio, *contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte*, para un más eficaz combate contra estos comportamientos.

- Participación en la 4.^a reunión de la red *Mars* de Fiscales en materia de deporte, celebrada en Estrasburgo los días 1 y 2 de julio de 2025.

- *Sports Manipulation in Spain. A view of the problem from the Spanish prosecutor's office. Sixth Annual meeting of Analysis Project (AP) Corruption. Europol The Hague*, 16 de diciembre de 2025.

- Participación en la V Jornada sobre amañeos y corrupción en el deporte, organizada por el Centro Nacional Policial por la Integridad en el Deporte y las Apuestas (CENPIDA) de la Policía Nacional los días 19 y 20 de noviembre de 2025 acerca de «El Papel de la Fiscalía en la lucha contra la corrupción deportiva».

Finalmente, ha de reflejarse que se mantiene la comunicación entre el Fiscal de Sala Coordinador contra los delitos de odio y discriminación (para el supuesto de que estos se produzcan en el ámbito deportivo) y la Secretaría Técnica, siendo aquella constante a fin de lograr una actuación coordinada del Ministerio Público, recordándose que siguen vigentes las consideraciones plasmadas en las Conclusiones de las Jornadas de Fiscales especialistas contra los delitos de odio celebradas en 2024 y que son la base de la coordinación aludida, subsistiendo también, por otro lado, la interlocución con los organismos administrativos, los cuerpos policiales, autoridades deportivas y las fiscalías territoriales.

7.6.2 ACTIVIDAD RELATIVA A HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS

La Secretaría Técnica ha participado a lo largo de 2025 en grupos de trabajo y reuniones en relación con aplicaciones de gestión en el ámbito de la Fiscalía General del Estado. En concreto:

i. En relación con las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal

La Secretaría Técnica colabora con la Unidad de Apoyo en el desarrollo de una aplicación informática que permita garantizar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal de acuerdo con los preceptos de la Circular 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*. Al efecto, se está desarrollando una aplicación de gestión integral preprocesal en el ámbito penal que englobe los tres tipos de diligencias previstas (preprocesales, auxiliares y posprocesales) permitiendo su tramitación, la comunicación electrónica entre fiscalías territoriales, especiales y Fiscalía General del Estado para la inhibición de diligencias, las peticiones de auxilio, las daciones de cuenta y las solicitudes de prórroga. La aplicación permitirá la comunicación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y con los Juzgados vía LexNET así como con el resto de Administraciones Públicas a través de Geiser. Finalmente, el sistema informático facilitará la obtención y explotación de datos estadísticos.

Durante el año 2025 se ha puesto en funcionamiento la referida aplicación, como plan piloto, en la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Murcia, aunque no con todas sus funcionalidades operativas, habiendo participado la Secretaría Técnica de todas las reuniones de formación e incluso desplazándose a la referida fiscalía para comprobar su adecuada implementación y tratar de resolver los problemas que pudiera estar generando en la práctica. Se ha programado un calendario de puesta en marcha de la aplicación en todas las Fiscalías de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para el año 2026, así como la incorporación de nuevas funcionalidades, tales como módulo de inhibiciones y visado.

ii. Sede Electrónica

La Secretaría Técnica ha participado así mismo, junto con la Unidad de Apoyo, durante el año 2025 en las reuniones para la creación y puesta en marcha de la Sede Electrónica de la Fiscalía. En concreto, se participó en una reunión inicial a la que asistieron también Fiscales de Sala Coordinadores y fiscales adscritos de las unidades especializa-

das, celebrada en la FGE en fecha 13 de febrero de 2025, y una segunda, en fecha 13 de marzo de 2025, centrada en el trabajo específico de elaboración de una «Guía para la tramitación de los expedientes gubernativos en la sede electrónica». En relación con esta última, la Secretaría Técnica ha colaborado a lo largo del 2025 con la Unidad de Apoyo para su redacción, en una labor de valoración técnico-jurídica del documento.

Por lo demás, se ha programado un calendario para la implementación de la sede electrónica durante el año 2026 para las Unidades de Delitos Económicos y contra la Administración Pública de la Fiscalía General del Estado, así como la Fiscalía de la Audiencia Nacional, y las Fiscalías Superiores, Provinciales y de Área de Illes Balears, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia y Navarra.

iii. Atenea

La Secretaría Técnica ha participado, igualmente junto con la Unidad de Apoyo, en el desarrollo de la aplicación Atenea, destinada a sustituir la aplicación Fortuny como herramienta de gestión procesal para el Ministerio Fiscal en aquellas fiscalías donde se venía haciendo uso de la misma. Como sucede con las anteriores aplicaciones se ha diseñado un calendario para su implementación durante el año 2026, a modo de plan piloto, en este caso en la Fiscalía Provincial de Cáceres.

7.6.3 ACTIVIDAD RELATIVA AL SEGUIMIENTO DE LOS FALLECIMIENTOS EN RESIDENCIAS Y CENTROS DE MAYORES

Por parte de la Fiscalía General del Estado, así como de la totalidad de los miembros que conforman el organigrama del Ministerio Público, existe una particular determinación y preocupación en examinar y atender asuntos de especial relevancia y alcance, como son los fallecimientos de personas particularmente vulnerables, acontecidos en los centros y residencias de mayores en todo el territorio nacional en la época de crisis sanitaria que se vivió por la pandemia originada por la COVID-19.

Desde ese primer momento y hasta la actualidad, atendiendo al extenso número de óbitos acaecidos, se ha desarrollado por la FGE una labor de seguimiento y de impartir pautas de actuación a los miembros de la Institución, destinada a lograr una intervención proactiva de la fiscalía en aras de la defensa de los intereses y derechos de los usuarios de centros residenciales, así como de sus familiares, como víctimas indirectas que son. Asimismo, se ha abierto un canal de comunicación

con las asociaciones representantes del tercer sector, que se ha constituido como un valioso elemento para conocer de primera mano sus peticiones y quejas, así como para trasladarles el absoluto compromiso del Ministerio Fiscal con la protección de las víctimas.

El cometido de la FGE comenzó con un primer oficio que se dirigió a todos los fiscales superiores en marzo de 2020 a partir del cual se obtuvo información sobre las residencias en cada comunidad autónoma. Posteriormente se dictó nuevo oficio en fecha 6 de octubre de 2022 en el que se solicitaba información actualizada a esa fecha y se les instaba a que dictaran las órdenes oportunas para garantizar que todos los familiares fueran oídos en los procedimientos penales, así como para que los fiscales asistieran a estas declaraciones.

A partir de esa fecha se han ido emitiendo sucesivos oficios destinados a la obtención de datos actualizados a fecha de cada nuevo dictado; de forma que se pudiera tener conocimiento exacto y veraz de la evolución del escenario generado con ocasión de la emergencia sanitaria que asoló la totalidad del territorio nacional y que, como ya se ha referido en párrafos anteriores, ha sido objeto de seguimiento por la Fiscalía General del Estado desde su inicio. En el último de los referidos oficios de seguimiento se solicitaba de los fiscales superiores información actualizada a fecha 31 de diciembre de 2025, a partir de la cuál poder trasladar, con el rigor necesario, una imagen fiel de la actividad y funcionamiento del Ministerio Fiscal en ese año memorial en relación con las causas referenciadas, al tratarse de asuntos de especial relevancia dada la incuestionable vulnerabilidad del colectivo de personas mayores.

Toda la información recabada en años anteriores ha sido objeto de análisis en sus respectivas ediciones memoriales, al tener otorgado un tratamiento específico desde el año memorial 2020; procediéndose a aportar a continuación los datos correspondientes al año 2025, poniéndolos en relación con lo acontecido en la anualidad precedente.

Así, recibida la información recabada para disponer de los datos actualizados a fecha 31 de diciembre de 2024, se concretaron en los siguientes: el número de procedimientos judiciales que en ese momento se encontraban en tramitación ascendían a 59, y en 22 de los mismos se habían interpuesto recurso de reforma y/o de apelación por el Ministerio Fiscal, por los familiares o en alguna causa puntual por el propio investigado por diferentes motivos; de ellos, por los miembros de la carrera fiscal se habían interpuesto o se habían adherido a 8 recursos contra autos de archivo. Por último, se hacía constar que se había mantenido la propensión existente al archivo de estos procedimientos iniciada en años anteriores.

Sin embargo, también se recogía la existencia de un repunte en la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal a final de año, a partir de la denuncia colectiva que fue presentada por dos asociaciones de víctimas en nombre de 108 familiares de 115 personas que vivían en marzo de 2020 en residencias de la Comunidad de Madrid, y a partir de la que se exploraron nuevas vías para intentar la satisfacción de las víctimas al plantearse la posibilidad de que los hechos objeto de denuncia pudieran ser constitutivos de delito de denegación de prestación sanitaria por motivos discriminatorios del artículo 511 CP en relación con el art. 43 CE. Esta circunstancia dio lugar a la incoación de 38 diligencias de investigación preprocesal, de las cuales a fecha 31 de diciembre estaban 17 en tramitación.

Ya en el año 2025, a partir de la información suministrada por las fiscalías de las comunidades autónomas, se ha tomado conocimiento de la existencia de 69 procedimientos judiciales en trámite a 31 de diciembre, de los cuales 28 se encontraban pendientes de resolución de recurso de reforma y/o apelación; asimismo, 21 procedimientos han sido objeto de archivo firme a lo largo del referido año a estudio. Además, debe apuntarse que, durante toda la anualidad, por parte del Ministerio Público se ha procedido a presentar 41 recursos incluidas las adhesiones, tratándose de otro dato que ha experimentado un incremento notable, aspecto que será analizado con mayor detenimiento en los párrafos siguientes.

Tal y como se ha referido, la elevación del volumen de asuntos en tramitación respecto al año previo se ha generado a partir de la actividad desplegada por las fiscalías pertenecientes al territorio de la Comunidad de Madrid tras la referenciada denuncia colectiva; desarrollándose a través de diversos hitos, que se detallan a continuación.

Así, en primer lugar y conforme ya se apuntaba en la Memoria anterior, con el objetivo de establecer criterios para desarrollar una respuesta conjunta, por la ST se procedió a mantener una reunión con los miembros de las fiscalías territoriales de la Comunidad de Madrid encargados del despacho de este asunto a principios del ejercicio memorial objeto de estudio.

En segundo lugar, resulta oportuno señalar las cifras de actividad preprocesal desplegada por las fiscalías con competencia en el referido territorio; la presentación de la denuncia colectiva en noviembre de 2024 (fecha de remisión de la denuncia a cada una de las fiscalías territoriales) dio lugar, entre el último trimestre de esa anualidad y el primero del año 2025, a la incoación de 53 diligencias de investigación preprocesal en las que se presentaron un total de 19 denuncias; así como 38 diligencias de investigación posprocesal. En aquellos

supuestos en los que ya existiera un procedimiento penal (aunque se encontrara archivado provisionalmente) se procedió a remitir la denuncia a los efectos de la reapertura; si bien en un número elevado de ellos esta petición fue objeto de denegación, circunstancia que generó una extraordinaria actividad de interposición o adhesión de recursos de reforma o apelación por parte de los/as fiscales adscritos a las fiscalías territoriales madrileñas, de suerte que ascendió a 39 el número de escritos del Ministerio Fiscal presentados en los procedimientos judiciales a tales efectos.

Por último, se estima reseñable que en los órganos judiciales de la Comunidad de Madrid se han incoado en todo el año 2025 un total de 40 nuevos procedimientos, por presentación de denuncia bien del Ministerio Fiscal, bien de los familiares, o por la remisión a Decanato de algunas peticiones de reapertura de procedimientos archivados para la incoación de diligencias previas al denegarse dicha solicitud procesal por los órganos judiciales; de estos 40 procedimientos se encontraban 32 en tramitación a fecha de cierre de la anualidad objeto de estudio, y 12 de ellos estaban pendientes de resolución de recursos interpuestos contra los autos de sobreseimiento o de denegación de reapertura, así como contra aquellas resoluciones que estimaban o denegaban la acumulación de los nuevos procedimientos incoados a otros que ya se encontraban en tramitación.

7.6.4 ACTIVIDADES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

7.6.4.1 *Renuncia de jurisdicción con relación a delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas de EEUU*

Al amparo del artículo VII del Convenio entre los Estados Parte del Tratado del Atlántico Norte relativo al Estatuto de sus Fuerzas Armadas, de 19 de junio de 1951, el Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y los Estados Unidos de América, de 1 de diciembre de 1988 (BOE de 6 de mayo de 1989) diseña el mecanismo en virtud del cual el Gobierno de EEUU puede solicitar la cesión de jurisdicción por los hechos delictivos cometidos por nacionales americanos sometidas a la jurisdicción española.

Dentro del Comité Permanente Hispano Norteamericano, el denominado Grupo de Asuntos Jurisdiccionales (GAJ) es el órgano encargado de canalizar este tipo de solicitudes, estudiarlas y emitir un dictamen que se remite a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que, conforme al artículo 65.3 de la LOPJ, tiene atribuida la competencia para decidir sobre la renuncia planteada.

La Secretaría Técnica forma parte del Comité Permanente Hispano Norteamericano desde su constitución, a través de una fiscal de la propia Secretaría Técnica que analiza los casos de cesión de jurisdicción que se le presentan, adopta, conjuntamente junto a los demás miembros del Comité, una decisión caso por caso y después asume la remisión del expediente con el dictamen correspondiente de la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

Durante este año 2025, se ha producido un extraordinario incremento en las peticiones de renuncia presentadas, pasando a alcanzar la cifra de 25, lo que comparado con las 4 del año pasado supone un incremento del 84% en el número de estos expedientes tramitados en la Secretaría Técnica.

La mayoría de los supuestos que se analizan son, como en años anteriores, relativos a delitos de lesiones, agresiones sexuales, violencia de género y doméstica, y delitos contra la seguridad vial, si bien últimamente se ha incrementado el número de casos de violencia de género y doméstica planteados, lo que supone una mayor evaluación de los hechos dado que en ocasiones, cuando son graves o implican a menores de edad, se ha realizado una recomendación desfavorable a la cesión de jurisdicción.

De hecho, de las 25 peticiones tramitadas, en 5 de ellas se hizo una recomendación desfavorable, siendo el resto de ellas favorables, destacando que todas las recomendaciones fueron asumidas íntegramente por la Audiencia Nacional al resolver todas ellas de conformidad con la argumentación expuesta por el Comité en sus actas.

7.6.4.2 *Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP)*

La Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (en adelante, AIAMP), fundada en el I Congreso Interamericano del Ministerio Público el día 26 de noviembre de 1954, es una entidad sin ánimo de lucro entre cuyos objetivos figuran el de estrechar los vínculos de solidaridad y enriquecimiento profesional promocionando la cooperación internacional entre los Ministerios Públicos, con la idea de crear estrategias comunes para impulsar el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía e independencia del Ministerio Público.

La Fiscalía Española es miembro de la AIAMP y, además, ostenta su Secretaría, funciones que han sido asumidas por la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General de Estado (en adelante UCIF).

Desde la Secretaría Técnica se coordina la participación institucional de la Fiscalía Española en la AIAMP y la designación de los pun-

tos de contacto en las redes y grupos de trabajo y coordinando su actividad posterior.

Por ello, durante este año 2025, la Secretaría Técnica, en coordinación con la UCIF, llevo a cabo el necesario proceso para la renovación y designación de los puntos de contacto de las redes y grupos de trabajo de la AIAMP, al haber concluido su mandato de dos años los puntos de contacto que habían sido designados en Decretos de fecha 30 de enero de 2023, 29 de septiembre de 2023 y 18 de octubre de 2023.

De igual forma, durante este año 2025 desde la Secretaría Técnica se iniciaron los trámites para el nombramiento de los puntos de contacto españoles para el nuevo Grupo de Trabajo sobre Terrorismo creado en la XXXII Asamblea General Ordinaria de la AIAMP, celebrada en Madrid, y donde se aprobó la constitución de este Grupo de Trabajo sobre Terrorismo, co-coordinado por los Ministerios Públicos de Argentina y Paraguay y que se integrará, además, por los Ministerios Públicos de Chile, España, Bolivia, Andorra, Costa Rica, El Salvador y Venezuela.

Para renovar y nombrar todos estos puntos de contacto se realizaron mediante los Decretos de fecha 10 de enero y 29 de septiembre de 2025 sendas convocatorias a toda la carrera a fin de que tomaran parte en el proceso de selección. Es de destacar el hecho de que se presentaron candidatos para todas las redes y grupos de trabajo, de forma que se ha podido garantizar la presencia de España en todos ellos, finalizando el proceso mediante Decretos de nombramiento del Fiscal General del Estado de fecha 13 de febrero de 2025 y 14 de noviembre de 2025 respectivamente.

Así mismo, durante este año 2025 esta Secretaría Técnica participó, en coordinación con la UCIF, en la planificación y celebración de la XXXII Asamblea General Ordinaria de la AIAMP, celebrada en Madrid los días 29 y 30 de mayo de 2025, con un enorme éxito, de lo que dan buena cuenta los importantes acuerdos alcanzados durante la celebración de Asamblea.

7.6.4.3 Expedientes relativos a la participación de fiscales en los programas y actividades de cooperación internacional (Expedientes COOP)

La Instrucción 2/2007 determina la forma en que se debe desempeñar la actividad de cooperación al desarrollo en materia de Justicia por la Fiscalía española.

A fin de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a actividades de cooperación internacional y la máxima difusión de las convocatorias, se estableció mediante la Nota 69/2023 de la UCIF, un protocolo de actuación que sienta las bases para la selección interna de candidatos dentro de la fiscalía, permitiendo recabar de manera ágil y coordinada la autorización de los fiscales jefes y la Inspección Fiscal, informando semestralmente al Consejo Fiscal como máximo órgano colegiado de representación de la carrera fiscal de su aplicación.

En el desarrollo de esta labor durante 2025 se han tramitado en la Secretaría Técnica un total de 86 expedientes de Cooperación al desarrollo, frente a los 64 del año 2024, lo que supone un incremento del 26% de tramitación de estos expedientes comúnmente denominados COOP.

Con ocasión de los referidos expedientes, se ha dado la oportuna difusión a toda la carrera a través de la UCIF de 86 convocatorias para participar en proyectos internacionales, en los que por parte de la Secretaría Técnica se ha dado el oportuno traslado a la Inspección Fiscal cuando existían peticionarios, y se ha informado al Consejo Fiscal asegurando así la plena transparencia del proceso de selección.

El siguiente cuadro recoge el número de estas convocatorias difundidas, número de convocatorias con peticionarios fiscales, que fueron un total de 76 lo que representa el 88 % del total, y el número de fiscales que presentaron su candidatura. Cabe destacar que el número de fiscales que participaron en estas convocatorias durante este año 2025 ascendió a 163, aumento que es correlativo al incremento de convocatorias que ha habido este año.

Por último, en el 63 % de las convocatorias a las que se presentaron fiscales, finalmente fueron elegidos fiscales como expertos, dato que viene a dar cuenta de la excelente formación y preparación de los fiscales para asumir estas funciones.

Total convocatorias gestionadas	Convocatorias con peticionarios/as	Convocatorias sin peticionarios/as	Número de fiscales que han participado en las convocatorias
86	76	10	163

En este apartado, tiene un importante peso el Programa EL PACCTO 2.0 por el número de convocatorias ofertadas en la medida en la que la Fiscalía General del Estado es una de sus principales socias españolas, estando integrado el equipo del programa de fortalecimiento institucional en Justicia y Seguridad por un/a fiscal.

Por ello, en los años 2024 y 2025 y según los datos aportados por la FIAP, dentro de este programa la fiscalía ha participado en 68 actividades, aportando un total de 289 días efectivos de trabajo de los fiscales participantes.

7.6.4.4 *Cuenta e-curia para las comunicaciones entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Fiscalía y cuestiones prejudiciales ante el TJUE en los que la Fiscalía ha tenido intervención*

Uno de los principales hitos en materia internacional ha sido la creación de la cuenta *e-Curia* de la fiscalía, lo que tuvo lugar por Decreto del Fiscal General del Estado de 27 de septiembre de 2024. Dicha cuenta, junto al protocolo para su manejo, que clarifica y coordina internamente su uso, permite una comunicación directa con el TJUE, así como la presentación y recepción de escritos procesales por vía electrónica ante el Tribunal de Luxemburgo.

La creación de dicha cuenta ha tenido un gran impacto en la actividad procesal de la Fiscalía ante el TJUE, de forma que desde la Secretaría Técnica en coordinación con los y las Fiscales de Sala Jefes/as de la Sección Civil, Penal, Social y Contencioso-administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo se ha impulsado durante 2025 la tramitación de las cuestiones prejudiciales, con gran éxito en la coordinación.

Así, desde la creación de dicha cuenta e-Curia se ha hecho el seguimiento de 25 cuestiones prejudiciales planteadas por distintos órganos judiciales nacionales en diferentes órdenes jurisdiccionales y en los que la fiscalía ha sido parte activa en su tramitación.

De igual forma, desde la creación de esta cuenta a finales del año 2024, y gracias al impulso dado por esta Secretaría Técnica, la fiscalía española ha intervenido en 5 vistas orales señaladas por el TJUE, con desplazamiento de los fiscales respectivos al cargo de dichos asuntos a la sede de este órgano en Luxemburgo, a fin de defender y clarificar la postura de la fiscalía ante el TJUE, destacando el nivel en sus intervenciones que pone en valor la importante actuación de la Institución en estos procedimientos.

7.6.4.5 *Creación de la Red Civil de Cooperación Internacional (RCIF)*

Otro avance alcanzado en materia internacional ha sido la creación de una Red Civil de Fiscales de Cooperación Internacional (RCIF)

mediante Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 2 de octubre de 2024. El objetivo de esta red es lograr la necesaria especialización e intervención internacional de la fiscalía española más allá del ámbito penal, donde ya es un referente, extendiéndola también al ámbito civil. Esta Red actúa bajo la dirección coordinada de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, de la Fiscal de Sala Jefa de la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo, la Fiscal de Sala Coordinadora de Menores y de la Fiscal de Sala Coordinadora de Personas con Discapacidad y Mayores.

Durante este año 2025 por parte de esta Secretaría Técnica se ha completado el proceso de formación de la Red y, tras la celebración de la necesaria actividad de formación dirigida a los futuros fiscales miembros de la misma, se ha convocado el correspondiente proceso de selección. Finalmente, la designación de sus miembros se ha llevado a cabo por Decreto de la Fiscal General del Estado de fecha 22 de enero de 2026.

7.6.4.6 Intervención en informes, cuestionarios internacionales y seguimiento de iniciativas legislativas de la UE (REPER)

7.6.4.6.1 Participación en el informe sobre el cuestionario relativo a la Undécima Ronda de Evaluaciones Mutuas en relación con la lucha contra el tráfico ilícito de drogas transfronterizo en la UE: retos operativos y jurídicos en la respuesta judicial y policial

Durante este año 2025, la Secretaría Técnica ha seguido afianzado su papel internacional, siendo este órgano el responsable de comunicar toda la información necesaria para dar debida contestación a los cuestionarios y evaluaciones que en el ámbito internacional se refieren al sector justicia y afectan a la actividad del Ministerio Fiscal, a fin de fijar la posición de la FGE en cada uno de ellos.

En 2025, la Secretaría Técnica ha canalizado la respuesta institucional para dar contestación al cuestionario relativo a la Undécima Ronda de Evaluaciones Mutuas en relación con la lucha contra el tráfico ilícito de drogas transfronterizo en la UE: retos operativos y jurídicos en la respuesta judicial y policial. El informe final, remitido en noviembre de 2025 ha sido elaborado por la Secretaría Técnica, en coordinación con las Unidades correspondientes, UCIF y FEAD, recopilando toda la información para dar la debida contestación al cuestionario, en la medida que el mismo fija la postura de la FGE con respecto a los retos operativos y jurídicos para la lucha contra el tráfico ilícito

de drogas transfronterizo. Para dar seguimiento a esta evaluación, este órgano ha participado en la visita que los evaluadores han realizado a España en el mes de abril del presente año y de cuyo resultado se informará en la memoria correspondiente al ejercicio 2026.

7.6.4.6.2 Participación en el Informe de la Comisión Europea sobre Estado de Derecho (*Rule Of Law*) de España

El informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea se constituye año tras año como un instrumento de análisis del correcto funcionamiento del Estado de Derecho en los distintos países que integran la Unión Europea.

Este informe se elabora a través de un diálogo entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo con los Estados miembros, y cuenta con la participación de diversos actores públicos y privados de cada Estado.

En el caso de España, la Fiscalía General del Estado a través de la Secretaría Técnica, la Unidad especializada de Cooperación Penal Internacional y la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada participa en el proceso de elaboración de este informe desde el año 2023.

En 2025, la Secretaría Técnica volvió a recabar toda la información para elaborar y remitir a la Comisión un informe previo sobre el Estado de Derecho referido a este año.

De igual forma la Secretaría Técnica, junto con la UCIF y la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada ha participado en las entrevistas complementarias para la evaluación de España referida al ejercicio anterior, 2024, y ha tenido intervención nuevamente este año en las entrevistas fijadas al efecto en relación con el año 2025.

7.6.4.6.3 Participación en los procesos de negociación de los instrumentos internacionales relevantes para la fiscalía

Siguiendo la senda iniciada en el año 2024, durante este año 2025 la Secretaría Técnica ha propiciado el contacto entre la Secretaría de la Consejería de Justicia de la Representación Permanente de España en la Unión Europea (REPER) para participar en la negociación de los futuros instrumentos de la UE que afectan a las funciones del Ministerio Fiscal, a fin de trasladar nuestro parecer y sugerencias sobre ajustes o revisiones.

Concretamente, se ha dado seguimiento por la Secretaría Técnica en coordinación con las Unidades especializadas correspondientes de la Fiscalía General del Estado, a las negociaciones relativas al futuro Reglamento de la UE para la Tutela de Personas Adultas, la futura Directiva para combatir el Abuso y la Explotación Sexual y Maltrato de menores y la futura Directiva para Prevenir y Perseguir la Entrada, Tránsito y Estancia ilegal en la UE.

En relación con el futuro Reglamento de la UE para la Tutela de Personas Adultas, es preciso destacar que, desde este órgano, en coordinación con la Fiscal de Sala Jefa de la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo y la Fiscal de Sala Coordinadora de Personas con Discapacidad y Mayores, se han remitido varios informes a la REPER para fijar la postura de la FGE en relación con los trabajos preparatorios para la negociación de este futuro Reglamento.

7.6.4.6.4 Creación del Grupo de Apoyo al EMPACT (Plataforma Multidisciplinaria Europea contra Amenazas Criminales - *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*)

Mención aparte merece la creación este año 2025, mediante Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 5 de marzo de 2025, de un Grupo de Apoyo a la plataforma EMPACT dentro de la Fiscalía General del Estado en el que, bajo la coordinación del Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Internacional, se integran los/as Fiscales de Sala Jefes/as de la Audiencia Nacional, de la Fiscalía Especial Antidroga, de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada y de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, así como los/as Fiscales de Sala Coordinadores/as contra la Criminalidad Informática, contra la Trata de Personas y Extranjería, de Menores, de Medio Ambiente y Urbanismo, o los fiscales de dichas fiscalías y unidades en los que aquellos deleguen, todo ello sin perjuicio de que, en atención a futuras prioridades, pueda apreciarse la necesidad de integrar a otras unidades de la Fiscalía General del Estado en este grupo de apoyo a EMPACT.

Con la creación de este Grupo de Apoyo se pretende contar con una estructura adecuada dentro de la FGE para garantizar una respuesta acorde a la magnitud de las actividades de EMPACT en las que se decida participar, dado que esta plataforma asume el desarrollo de las diferentes actividades de la lucha contra la criminalidad organizada, desglosando en quince los Planes de Acción Operativos (OAP,

por sus siglas en inglés) correspondientes a las prioridades criminales identificadas por la Unión Europea.

7.6.5 ANÁLISIS DE CONCLUSIONES DE LAS JORNADAS

Como se ha expuesto *ut supra*, en 2025 la Secretaría Técnica elaboró el borrador del texto que posteriormente fue publicado como Instrucción 2/2025, de 15 de julio, *sobre las jornadas de fiscales especialistas y sus conclusiones*.

Las conclusiones de las jornadas se vertebran en torno a la idea de ser un instrumento esencial para garantizar el principio de unidad del Ministerio Fiscal, sirviendo, además, como herramienta de trabajo para los compañeros en el desarrollo de sus funciones. Los fiscales de este órgano asisten a dichas jornadas de especialistas y realizan el análisis del contenido de sus conclusiones, una vez son remitidas por el/la correspondiente Fiscal de Sala Coordinador/a. Ello en la medida en que las mismas, pese a no constituir doctrina de la Fiscalía General en sentido estricto, deben ser refrendadas por el/la Fiscal General del Estado antes de su difusión a toda la carrera a través de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General.

Los miembros de la Secretaría Técnica, dentro de la organización y distribución interna de su trabajo, han asistido de forma presencial u *online* a las jornadas de especialistas celebradas a finales de 2024 y durante 2025, efectuando el posterior análisis de sus conclusiones con carácter previo a su validación por el/la Fiscal General.

7.6.6 ELABORACIÓN PERIÓDICA DE LOS INFOFISCALÍA

La Secretaría Técnica ha continuado durante el 2025 elaborando periódicamente los Infofiscalías. Estos documentos son breves reseñas de distinta naturaleza y que se remiten a todos/as los/as fiscales mediante correo electrónico, constituyendo un medio fácil y rápido de comunicar a toda la carrera desde resoluciones judiciales recientes de especial interés o trascendencia de ámbito nacional o internacional, hasta la publicidad de las novedades normativas, instrucciones, dictámenes de las especialidades y otros asuntos que afectan a la carrera fiscal.

Durante el año 2025, se remitieron a toda la carrera 24 Infofiscalías, de los cuales el 87,5% tenían un contenido jurídico (21) y el otro 12,5% versaban sobre cuestiones trascendentes para la carrera (3).

De los 21 Infofiscalías con un contenido jurídico, 2 abordaban cuestiones de derecho procesal, 1 de derecho constitucional, 1 de

derecho civil, 9 incluían repertorios de jurisprudencia reciente de distintas unidades especializadas, 3 procedían del TEDH y 5 recogían la Doctrina de la FGE desarrollada en el año 2025, que ha sido objeto de análisis en el subapartado primero de este apartado relativo a la labor de la Secretaría Técnica de la FGE.

8. MEMORIA DEL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS DEL MINISTERIO FISCAL

La actividad de la Unidad del Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal (en adelante DPD) en lo que se refiere a expedientes gubernativos se ha mantenido en número similar (ciento dieciocho) respecto de los pasados años. Dichos expedientes constituyen el soporte documental de actuaciones iniciadas de oficio o de aquellas generadas como consecuencia de consultas y reclamaciones.

A continuación, se exponen de modo sucinto las actuaciones y acontecimientos más significativos en el ámbito de actividad del Delegado de Protección de Datos en el curso de 2025.

8.1 Informes de proyectos normativos

La función de asesoramiento atribuida con relación a los proyectos normativos se refiere básicamente a cuestiones relativas a la protección de datos personales conforme a lo previsto en los artículos 38.1 y 39.1.a) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, *relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE* –Reglamento general de protección de datos– (RGPD), y en la Instrucción de la FGE núm. 2/2019, de 20 de diciembre, *sobre protección de datos en el ámbito del Ministerio Fiscal: el responsable y el Delegado de Protección de Datos*. Se circunscribe al auxilio de la función consultiva que corresponde al Consejo Fiscal en relación con aquellos aspectos de los proyectos de ley o normas reglamentarias que puedan afectar a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal (art. 14.4.j) EOMF).

8.1.1 Por el Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal se emitió Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, *por el que se regula el sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia*.

En el Real Decreto 95/2009, mediante un sistema único, se recogen y sistematizan las disposiciones que regulan las competencias, organización y ámbito de actuación de los diferentes registros, creando un sistema de información de carácter no público cuyo objetivo fundamental es servir de apoyo a la actividad de los órganos judiciales y del Ministerio Fiscal, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas con competencias plenas en materia de seguridad pública, y de otros órganos administrativos, en el ámbito de las competencias delimitadas en el real decreto.

El Proyecto de Real Decreto informado, finalmente aprobado como Real Decreto 607/2025, de 8 de junio, *por el que se modifica el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia*, sin perjuicio de otras adaptaciones y actualizaciones de naturaleza terminológica y normativa, tenía entre sus principales objetos:

- Autorizar el acceso de las policías locales al Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia, permitiendo a las fuerzas policiales actuar con mayor celeridad y eficacia, y contribuir así a la descongestión de la agenda de señalamientos de juicios rápidos por delitos leves en los órganos judiciales.
- Incorporar los requisitos derivados de la normativa europea sobre el sistema ECRIS-TCN (*European Criminal Records Information System – Third Country Nationals*, Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales – Nacionales de terceros países).
- Introducir medidas con el objeto de mejorar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de cancelación de antecedentes penales incorporándose, en este sentido, la previsión contenida en el párrafo segundo del art. 252 de la Ley Enjuiciamiento Criminal (introducida por el artículo 101.2 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre).

Con el fin de contribuir a la labor del Consejo Fiscal y, en consecuencia, a la mejora del texto del Proyecto de Real Decreto, se realizaron múltiples consideraciones respecto de aquellos aspectos del PRD que afectan al derecho a la protección de datos personales, en relación con: el acceso directo a la información contenida en el Sistema de Registros, que se reserva a las autoridades y organismos que se relacionan en los arts. 5 y 6, las modificaciones de diversos apartados del art. 8 y la nueva Disposición adicional quinta que regula el uso de la Plataforma de Intermediación de Datos por parte de las Administraciones Públicas. En cuanto a esta última, a criterio del DPD del MF, la referencia al consentimiento que contiene debiera suprimirse, sugi-

riéndose que donde dice «previo consentimiento expreso del interesado», se diga «previa información de ello al interesado», con la finalidad de plasmar así el deber de transparencia en virtud del cual, y sin perjuicio de las restricciones legalmente establecidas, debe quedar totalmente claro para las personas físicas que se están recogiendo, utilizando, consultando o tratando de otra manera datos personales que les conciernen, así como la medida en que dichos datos son o serán tratados (Considerando 39 RGPD y Considerando 26 Directiva 2016/680). Lo cual, consecuentemente y en los mismos términos, debiera llevar aparejada la modificación del art. 9.2 del RD 1110/2015, de 11 de diciembre, por el que se regula el Registro Central de Delinquentes Sexuales.

8.1.2 Se efectuó informe sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*. En el mismo se realizaron una serie de consideraciones en un aspecto tan fundamental para el derecho a la protección de datos personales en el seno del Ministerio Fiscal como es la configuración de la Unidad de Protección de Datos, la cual no solo ha de ser acorde con la normativa de protección de datos sino que también ha de poder responder a los retos que imponen nuevas tecnologías (entre ellas la inteligencia artificial), a las nuevas actividades de tratamiento, así como al incremento en el tratamiento de datos personales a gran escala que se derivará de las nuevas responsabilidades que, según la propia exposición de motivos del APL, se pretenden atribuir al Ministerio Fiscal.

La regulación de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos contenida en el EOMF llevada a cabo por la Disposición final segunda de la LO 7/2021 de 26 de mayo, *de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales*, fue modificada por la Disposición final quinta de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*.

Esta reforma, hoy vigente, básicamente modifica aspectos tales como la situación administrativa del responsable de la UPD (quien ahora no tiene que encontrarse en situación de servicios especiales ni ser una figura ajena al Ministerio Fiscal); el tiempo de mandato (pasa a ser de cinco años renovables por un nuevo periodo); el órgano que lo designa (por el Gobierno a propuesta del/la FGE); se le da una denominación (Unidad de Protección de Datos) suficientemente descriptiva de la labor encomendada, la cual resulta similar a la de otros órganos que componen la estructura organizativa de la Institución.

Finalmente, se establece que dicha Unidad también asumirá la condición de Delegado de Protección de Datos en relación con el tratamiento de datos con fines no jurisdiccionales.

En este aspecto, la Unidad de Protección de Datos del Ministerio Fiscal ejercerá, respecto del tratamiento de datos con fines jurisdiccionales, las funciones contempladas en el art. 236 octies 1 LOPJ. Los tratamientos con fines no jurisdiccionales (derivados, por ejemplo, de la tramitación de expedientes gubernativos por los distintos órganos, unidades y fiscalías) estarán sometidos a la competencia de la Agencia Española de Protección de Datos (art. 236 octies 2 LOPJ) como autoridad de control, supuesto este en el que la Unidad de Protección de Datos asumirá únicamente las funciones que la normativa otorga a los delegados de protección de datos.

No obstante contener aspectos positivos, la regulación operada por LO 1/2025 no resulta satisfactoria respecto de los requisitos y condiciones a reunir por la persona que puede ser designada para asumir dicha responsabilidad, al señalarse que podrán serlo, sin establecer mayores requisitos, los fiscales de sala así como los fiscales de segunda categoría; lo cual pone en cuestión la eficacia real, la autoridad, la independencia efectiva y el reconocimiento público que sería exigible a la Unidad de Protección de Datos.

En este sentido se considera fundamental que el fiscal responsable de la Unidad de Protección de Datos, al estar obligado a realizar sus funciones de modo paralelo al organigrama funcional del Ministerio Fiscal, además de tener un conocimiento especializado en la materia, ostente un estatus de autonomía y autoridad que de modo permanente le garantice una total independencia que le permita llevar a cabo su misión de manera imparcial. En el ámbito del Ministerio Fiscal, ese estatus únicamente se alcanza si la persona responsable de la Unidad de Protección de Datos ostenta la primera categoría y si a la misma se le reconoce y garantiza la dotación de aquellos recursos personales y materiales que sean necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones, de modo que pueda configurar y dirigir una unidad realmente especializada, eficaz y con auténtica capacidad de actuación.

8.2 Ceses y nombramientos

Por su vinculación con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025 y por razones de exposición sistemática, se aborda en este apartado la cuestión relativa a ceses y nombramientos.

8.2.1 Cumplidos los trámites establecidos por la Instrucción de la FGE núm. 2/2019, *sobre la protección de datos en el ámbito del Ministerio Fiscal: el responsable y el Delegado de Protección de Datos*, el actual Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal fue designado como tal en virtud de Decreto de la Fiscal General del Estado de 1 de julio de 2020, por un periodo de cinco años, por lo que el periodo de mandato venció el 2 de julio de 2025.

Concluido el año 2025 no se produjo la designación de un nuevo DPD ya que, tal como se ha expuesto, la Ley Orgánica 1/2025 dispone que dicho cargo se encuentra vinculado a la designación de la persona responsable de la Unidad de Protección de Datos, previéndose en la referida Instrucción núm. 2/2019 (apartado 8.2.3.6), que el DPD deberá permanecer en funciones hasta su renovación o designación de un fiscal que lo sustituya.

8.2.2 Por otro lado, como consecuencia de la entrada en vigor de la mencionada Ley Orgánica 1/2025, por el Fiscal General del Estado se dictó Decreto de fecha 9 de octubre de 2025 disponiendo el cese de los adjuntos territoriales correspondientes en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Illes Balears, Región de Murcia y Comunidad Valenciana, y ello en base a lo siguiente:

La Instrucción núm. 2/2019 regula la figura del Delegado de Protección de Datos describiendo sus funciones y ámbito de actuación al tiempo que establece que estaría asistido por una red de adjuntos territoriales con competencia en su respectivo ámbito autonómico.

En cumplimiento de las prescripciones establecidas en la indicada Instrucción, la Fiscal General del Estado designó a todos ellos por Decreto de fecha 31 de julio de 2020 (a excepción del adjunto de la Comunidad Autónoma de Galicia, que lo fue por Decreto de 7 de octubre de 2020).

Sucesivos ceses dieron lugar a la renovación de dichos cargos en las Comunidades Autónomas de Madrid (por Decreto de 13 de febrero del 2023); de Navarra, Cataluña, La Rioja y País Vasco (por Decretos de 26 de abril 2024) y de Asturias (por Decreto de 31 de julio de 2024).

Por otro lado, la referida Instrucción señala que la designación será por un periodo de cinco años, constituyendo una de las causas objetivas de cese de los adjuntos, salvo que sean nuevamente nombrados, el transcurso del plazo de nombramiento (apartado 8.2.4.6.). A diferencia de lo que sí se dispone respecto del DPD (apartado 8.2.3.6), no se prevé que deban permanecer en funciones hasta su renovación o designación de un fiscal que les sustituya.

La Ley Orgánica 1/2025, cuya entrada en vigor se produjo a los tres meses de su publicación en el BOE (3 de enero de 2025), ha supuesto la modificación o introducción, entre otros, de los artículos 12.n), 20.4, 36.1 y 41.5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Estos artículos regulan la Unidad de Protección de Datos del Ministerio Fiscal, la cual, además de asumir respecto al tratamiento de datos jurisdiccionales las competencias y facultades que por la normativa de protección de datos corresponden a la autoridad de control, ejerce la correspondiente al delegado de protección de datos en lo que el tratamiento de datos no jurisdiccionales se refiere.

Por tanto, la puesta en marcha de la Unidad de Protección de Datos exigirá un nueva configuración y organización. Al no estar en este momento debidamente concretada, no resulta aconsejable proceder a la renovación o nueva designación de los adjuntos territoriales cuyo mandato ha vencido.

En virtud de todo ello, en base a lo dispuesto en el apartado 8.2.3.4 en relación con el apartado 8.2.4.4. de la Instrucción de la FGE núm. 2/2019, se resolvió que –subsistiendo los nombramientos de los adjuntos territoriales correspondientes a Madrid, Navarra, Cataluña, La Rioja, País Vasco y Asturias al no haber transcurrido su plazo de nombramiento– corresponde al Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal asumir las funciones que hasta ahora venían desempeñando los adjuntos territoriales correspondientes en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Illes Balears, Región de Murcia y Comunidad Valenciana y ello hasta tanto se materialice de forma efectiva el nombramiento del nuevo/a responsable de la mencionada Unidad.

8.3 Guía Básica de actuaciones

A finales del mes de abril de 2025 por el DPD se difundió a todas las fiscalías, órganos y unidades del Ministerio Fiscal la *Guía Básica de Actuaciones en materia de protección de datos personales. Versión 2.0*, la cual sustituye a la anterior versión difundida en junio de 2022.

La nueva versión de la Guía se incorporó como documentación a la página web *fiscal.es* en la sección de «Protección de Datos» con el fin de dar cumplimiento al principio de transparencia.

No obstante, a las respectivas jefaturas corresponderá dar al contenido de esta Guía la difusión debida para su conocimiento y el cumplimiento por todos los miembros de las respectivas plantillas, tanto de

fiscales como de componentes de la oficina fiscal, debiendo hacerse hincapié en la obligación de observancia de aquellos deberes a los fiscales y/o funcionarios que se encuentren directa o particularmente concernidos.

Por el DPD se emitió esta Guía Básica en base a las funciones que tiene atribuidas en el Reglamento General de Protección de Datos y demás normativa de aplicación, así como en la Instrucción de la FGE núm. 2/2019, *sobre la protección de datos en el ámbito del Ministerio Fiscal: el responsable y el Delegado de Protección de Datos*, de informar y asesorar al responsable y a la plantilla de fiscales y de funcionarios que se ocupen del tratamiento de las obligaciones que les incumben en esta materia.

La finalidad de la referida Guía no es la de suplir ni simplificar la normativa vigente, las instrucciones que en esta materia se impartan por la Fiscalía General del Estado o las recomendaciones o pautas dictadas por las administraciones prestacionales (Ministerio de Justicia y comunidades autónomas con competencias transferidas) en su ámbito competencial (fundamentalmente, en este caso, en lo que se refiere a la seguridad de la información) a cuyo conocimiento y cumplimiento se encuentran obligados todos los miembros del Ministerio Fiscal y los componentes de la oficina fiscal, sino que tiene por objeto, fundamentalmente, orientar y facilitar la aplicación efectiva de la normativa vigente en el desarrollo de la labor cotidiana de las fiscalías así como concienciar en la cultura de protección de datos.

Esta Guía, al plasmar actuaciones básicas a desarrollar y ejecutar, tiene cierta vocación de perdurabilidad; no obstante, podrá ser objeto de modificaciones y actualizaciones cuando así se estime preciso con el fin de adaptarla a las exigencias que se puedan derivar de nueva normativa, de instrucciones que se dicten por la Fiscalía General del Estado, de indicaciones que se establezcan por medio de la PSIAJE (Política de Seguridad de la Información de la Administración Judicial Electrónica) o por parte de las administraciones prestacionales, así como, cuando se estime necesario, para hacer llegar a todos los integrantes del Ministerio Fiscal pautas encaminadas a mejorar la observancia e implementación práctica de la normativa de protección de datos.

A su vez, la mencionada Guía tiene por objeto la corrección de deficiencias en la implementación de la normativa de protección de datos y reflejar todos aquellos aspectos que podrán ser objeto de verificación y supervisión.

La Instrucción de la FGE núm. 2/2019 establece que la determinación del Ministerio Fiscal como responsable del tratamiento en el estricto ámbito de sus competencias supone que las obligaciones que

le impone la normativa de protección de datos se llevan a cabo por medio de las jefaturas de los órganos fiscales, unidades y fiscalías que realizan actividades de tratamiento puesto que su dirección y organización se ejerce en representación del Ministerio Fiscal (arts. 2.1 y 22 EOMF), así como también por medio de los fiscales y funcionarios que forman parte de la plantilla.

En consecuencia, esta Guía se dirige a aquellos órganos, unidades y fiscalías que deben procurar el cumplimiento de esta normativa y concretamente: a las unidades que integran la Fiscalía General del Estado (Unidad de Apoyo, Secretaría Técnica, Inspección Fiscal y Unidades Especializadas); a la Fiscalía del Tribunal Supremo; a la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional; a la Fiscalía de la Audiencia Nacional; a las Fiscalías Especiales (Fiscalía Antidroga y Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada); a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas; a la Fiscalía Jurídico Militar; a las Fiscalías de las CCAA; a las Fiscalías Provinciales y a las Fiscalías de Área (apartado 7.3 Instrucción FGE 2/2019).

No obstante, se ha de tener en cuenta que, dado que esta Guía se dirige al Ministerio Fiscal en su conjunto, alguna de las pautas y orientaciones que contiene solo serán de aplicación, según las circunstancias y actuaciones que efectivamente se realicen, a determinadas fiscalías, órganos o unidades.

En la Guía se recogen dos anexos relativos a la información de derechos relativos a la protección de datos personales y pautas e indicaciones relativas a documentación, información de derechos a los interesados, ejercicio de los derechos por los interesados, reclamaciones efectuadas por los interesados, implementación del principio de minimización, limitación del plazo de conservación, deber de confidencialidad por parte de terceros, relación con los medios de comunicación, programas automáticos de seudonimización, actuaciones en virtud de convenios de cooperación formativa o de investigación, acceso a sedes e instalaciones del Ministerio Fiscal, adopción de medidas en seguridad y brechas de seguridad.

8.4 Consultas elevadas al DPD

En el curso de 2025 se atendieron múltiples consultas efectuadas por distintos órganos, fiscalías y unidades especializadas, así:

8.4.1 Se dio respuesta a la consulta formulada por la Fiscal de Sala Delegada para la Protección y Tutela de las Víctimas en el proceso penal, relativa a si resulta preciso contar con el previo con-

sentimiento de las víctimas para poder inscribir sus datos en el Registro de Víctimas Vulnerables. El referido Registro, según la información suministrada, es de exclusivo uso de la Fiscalía y tiene como finalidad facilitar a los y las fiscales el conocimiento de la situación de las víctimas a efectos de promover la adopción de medidas de protección.

Tras diversas consideraciones jurídicas se concluyó que el tratamiento de los datos personales de las víctimas consistente en la incorporación, conservación y consulta de datos de las mismas por medio del Registro de Víctimas Vulnerables del Ministerio Fiscal se encuentra legitimado al llevarse a cabo en el ejercicio de poderes públicos y para el cumplimiento de una misión realizada en interés público y de una obligación legalmente encomendada, razón por la que no se requiere el consentimiento de los interesados al no ser este una base jurídica válida, ya que el mismo solo se contempla como base adecuada cuando, no existiendo otra base legitimadora, los interesados disponen de control y capacidad real de elección con respecto a aceptar o rechazar las condiciones que el tratamiento de datos implica (Dictamen 15/2011 del GT 29 y Directriz 5/2020 del Comité Europeo de Protección de Datos).

8.4.2 Se dio respuesta a la consulta efectuada por el Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Internacional respecto de las solicitudes que se reciben por los fiscales especialistas en esta materia, como autoridades de reconocimiento y ejecución, en las que se les solicita la remisión a la autoridad de emisión de una copia de una resolución judicial (generalmente sentencias) o bien de informes o escritos del Ministerio Fiscal (por ejemplo, un escrito de acusación presentado en un procedimiento judicial).

De igual modo, se planteaba la duda de si dichos fiscales pueden acceder directamente al procedimiento a través de las aplicaciones informáticas (Horus, Adriano...), extraer la resolución y remitirla a la autoridad correspondiente sin autorización o comunicación previa al titular del órgano judicial correspondiente. O si, por el contrario, se ha de solicitar al órgano judicial la correspondiente copia. En particular, se planteaba respecto de los propios informes/escritos una vez incorporados a los procedimientos.

Tras las correspondientes consideraciones jurídicas se concluyó que no se apreciaba inconveniente en que se facilite copia de resoluciones judiciales o escritos del Ministerio Fiscal obtenidos de aplicaciones informáticas de las que se dispusiese de un legítimo acceso, siempre que se dieran las siguientes condiciones:

- En relación con el principio de licitud, para obtener la copia el Ministerio Fiscal debe ser o haber sido parte en el procedimiento tra-

mitado ante los tribunales españoles y debe haber sido notificado de la resolución judicial cuya copia se solicita. En caso contrario, se debería pedir autorización al órgano judicial.

- En cuanto al principio de necesidad, es preciso constatar que esa documentación resulta realmente necesaria y proporcionada para la resolución del procedimiento que se conoce fuera de España. Por tanto, debe evitarse la remisión automática de resoluciones o de escritos del fiscal que carezcan de relación o tengan escasa relevancia para el buen fin del procedimiento que se sigue fuera de territorio nacional.

- Respecto del principio de minimización, de conformidad con lo previsto en los arts. 235 y 236 quinquies 1 y 2 LOPJ, antes de poner a disposición copias de las resoluciones o escritos del fiscal se deberán adoptar las medidas necesarias para la supresión de aquellos datos personales que no sean necesarios para garantizar el derecho a tutela judicial efectiva o indispensables para los fines de las diligencias que se tramitan fuera de territorio nacional.

8.4.3 Se dio respuesta a la consulta formulada respecto de la actuación del Ministerio Fiscal en el caso de la publicación por medios de comunicación de noticias inexactas sobre las causas del fallecimiento de un menor y que habían motivado la personación de los padres en Fiscalía.

En dicha respuesta se hizo referencia a que el art. 3 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de *Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales* se incluyó en la normativa nacional en base a la facultad que otorga el Considerando 27 del RGPD a los legisladores nacionales.

De conformidad con dicha normativa, de no atenderse el derecho de supresión por parte del responsable o encargado del tratamiento, los padres del menor fallecido podrían dirigirse a la AEPD. También el Ministerio Fiscal estaría facultado para actuar en defensa del derecho a la protección de datos del menor fallecido, tanto en el ámbito judicial como en el administrativo, dirigiéndose a los responsables del tratamiento y, en caso de negativa a la supresión solicitada, a la AEPD.

8.4.4 Se dio respuesta a la consulta formulada por una fiscal adjunta territorial del DPD, respecto de la posibilidad de ejercer esa función junto con la de responsable de igualdad y mediadora frente al acoso y violencia en el trabajo. Después de examinar las funciones atribuidas en el Plan de Igualdad y en el Protocolo de acoso en el Ministerio Fiscal, se alcanzó como conclusión que no existía conflicto de intereses en el ejercicio de la función de adjunta del DPD junto con las funciones de responsable de igualdad y de fiscal mediadora, ya que

las decisiones sobre las cuestiones en materia de protección de datos se integrarían en el marco de las competencias de la correspondiente jefatura, y ello a diferencia de lo que sucede con la coordinación de las secciones de menores cuyo reconocimiento se plasma en el art. 18.3 EOMF y las cuales se configuran como unidades especializadas y organizadas, integradas en el organigrama de funcionamiento y servicios de cada fiscalía, pero con entidad propia y específicos cometidos.

8.4.5 También se atendieron otras consultas que versaron:

- Sobre la posible comunicación de datos a una empresa especializada y contratada por el encargado de tratamiento a fin de realizar estudios sobre distribuciones de carga de trabajo.

- Sobre el borrador de modelo de consentimiento para el banco de ADN regulado en el art. 23 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, *de Memoria Democrática*.

- Sobre el tratamiento de datos biométricos para el acceso a eventos deportivos, así como la posible utilización de listados de delincentes habituales por parte de determinadas fuerzas y cuerpos de seguridad.

- Sobre el cauce a seguir para la transmisión de datos personales a los servicios de justicia restaurativa y sobre la exigencia del consentimiento de las partes implicadas y, en su caso, en qué forma debe recogerse el mismo.

- Sobre la legitimidad de la administración para recabar documentación de organismos de ella dependientes con el fin de constatar la posible existencia de infracciones penales y con el objeto de interponer denuncia ante el Ministerio Fiscal.

- Sobre la existencia de legitimidad por parte de la unidad policial instructora del correspondiente procedimiento penal para acceder al contenido de una sentencia con el fin de mejorar y corregir actuaciones de cara a futuras investigaciones por hechos de semejante naturaleza.

- De igual modo se colaboró, tras consulta efectuada en aquello que afectaba a la protección de datos personales, en la elaboración de las conclusiones de las jornadas de especialistas de civil y de cooperación internacional.

8.5 Reclamaciones a raíz de actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio Fiscal

Su objeto ha sido similar al recogido en anteriores memorias y, así, entre otras, se incoó expediente gubernativo a raíz de la recepción de una comunicación de un ciudadano en la que mostraba su discon-

formidad con la postura mantenida por la sección de menores de una fiscalía provincial que rechazó la petición formulada para la obtención de copia íntegra de unas diligencias preprocesales tramitadas por dicha sección.

Aunque dicha solicitud no versaba estrictamente sobre el derecho de acceso que contempla la normativa de protección de datos, sino que, en puridad, se refería a la solicitud de obtención de copias de procedimientos (art. 234.2 LOPJ), por el DPD se dio respuesta quedando la misma circunscrita al marco de las competencias atribuidas en base a lo dispuesto en el art. 38.4 RGPD, en el art. 22.2 del del Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, *por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal* y en la Instrucción de la FGE núm. 2/2019.

Tras las consideraciones oportunas, se concluyó que el derecho a la obtención de copias, así como el derecho de acceso previsto en la normativa de protección de datos, no constituye un derecho absoluto al encontrarse limitado en el marco de aquellos procedimientos de naturaleza jurisdiccional que tienen carácter reservado por lo que, en base a ello, el Ministerio Fiscal se encontraría facultado para, motivadamente, restringir su ejercicio.

8.6 Otras actuaciones

8.6.1 Se incoaron actuaciones a raíz de información publicada en distintos medios de comunicación digitales relativa al posible acceso a diversa documentación e información sobre las actuaciones seguidas contra una persona por parte de un número elevado de funcionarios y fiscales de una fiscalía provincial.

En virtud de ello se procedió a instar del fiscal adjunto al DPD en el territorio de dicha fiscalía la incoación del correspondiente expediente gubernativo a fin de que, en el marco de las funciones encomendadas al DPD en la normativa de protección de datos en general, así como en la Instrucción de la FGE núm. 2/2019 en particular, procediese a realizar las actuaciones oportunas y a recabar la información y documentación que estimase precisa para comprobar la veracidad de dicha información. De ser esta cierta, habría que determinar las concretas circunstancias que permitieron la accesibilidad de ese número elevado de personas y, en su caso, si por la jefatura de la fiscalía provincial se habían adoptado medidas correctoras y la naturaleza de las mismas.

De las actuaciones practicadas resultó que la documentación contenida en las diligencias preprocesales correspondientes se cargó en

una carpeta compartida existente en la fiscalía por decisión del personal de secretaría, dado que por su volumen y peso no podían ser remitidas por correo electrónico, decisión que se adoptó sin contar con el previo visto bueno ni de la jefatura ni del decano de la sección especializada afectada.

Asimismo, se señaló que la documentación estuvo disponible en la carpeta compartida un breve espacio de tiempo (el imprescindible para su carga y posterior descarga en la de la jefatura) y que dicha carpeta compartida era utilizada para el servicio de guardia y estaba disponible para los fiscales y funcionarios que realizan este servicio con el fin de incorporar formularios para facilitar la tramitación de asuntos, sin que los sistemas que proporciona la administración prestacional permitan conocer las personas con efectivo acceso.

Se constató que a raíz de dicho incidente (e incluso con carácter previo) desde la jefatura se habían adoptado diversas medidas correctoras para limitar el acceso a las carpetas compartidas, las cuales se consideraron adecuadas. Sin perjuicio de ello, en cumplimiento de la función de asesoramiento y supervisión de las políticas del responsable del tratamiento, por el DPD se realizaron una serie de recomendaciones tendentes a evitar que se reprodujeran hechos de naturaleza semejante.

Entre ellas, se señaló la conveniencia de identificar los medios materiales y las herramientas tecnológicas necesarias para mejor salvaguardar el derecho a la protección de datos, entre las que se encontraría, por ejemplo, reclamar a la administración prestacional una mayor capacidad de almacenaje en las carpetas y buzones de correo compartidos y el establecimiento de un sistema de eliminación automática y periódica (con preaviso a sus usuarios) de su contenido.

Finalmente, se recordó que las medidas técnicas y organizativas referidas que la jefatura no pueda llevar a efecto directamente deberán solicitarse a la administración prestacional, debiendo, en virtud del principio de responsabilidad proactiva, quedar documentadas todas aquellas actuaciones que se realicen.

8.6.2 Por el DPD se colaboró con la Unidad de Cooperación Internacional a la hora de atender la solicitud de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), en el marco de un Proyecto sobre el Reglamento General de Protección de Datos y la experiencia de las Autoridades de Protección de Datos en cuanto a la aplicación de la Directiva 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, *relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de eje-*

cución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo.

El objetivo de dicha investigación es la recopilación de datos e información sobre las experiencias y los desafíos, así como las prácticas prometedoras, de las autoridades competentes en la implementación de dicha Directiva, para apoyar sus esfuerzos por garantizar los derechos fundamentales y el derecho a la protección de datos en el desempeño de sus funciones. Los resultados servirán de apoyo a la Comisión Europea en su evaluación de la Directiva.

8.6.3 Tal como se puso de manifiesto en anteriores memorias, por el DPD se solicitó de la Inspección Fiscal, así como de los y las fiscales superiores de las comunidades autónomas, su colaboración a fin de que con ocasión de las visitas de inspección por ellos efectuadas procedieran a recabar y posteriormente remitir copia de la documentación de los expedientes gubernativos en materia de protección de datos y cualesquiera otras actuaciones realizadas en esta materia.

Una vez recibida dicha documentación por el DPD se procede a su examen y, sin perjuicio de que se puedan llevar a cabo aquellas otras actuaciones que se estimen oportunas, se da traslado a los adjuntos territoriales del DPD para que en el ejercicio de sus funciones procedan, de ser preciso, a solicitar de la correspondiente fiscalía información adicional en relación con el debido cumplimiento de la Instrucción de la FGE núm. 2/2019, de la *Guía Básica de actuaciones en materia de protección de datos* y del resto de recomendaciones impartidas en esta materia.

Las actuaciones realizadas concluyen con la elaboración de un informe, supervisado por el DPD, en el que en base a los datos recabados se señalan, en su caso, las deficiencias detectadas y las oportunas sugerencias con el fin de que estas sean subsanadas. Copia de dicho informe se remite al respectivo fiscal superior, a la Inspección Fiscal, así como a la fiscalía provincial o de área que haya sido objeto de la visita de inspección.

En el curso de 2025 se realizaron actuaciones respecto de las fiscalías provinciales de Alicante, Burgos, Córdoba, Ciudad Real, Palencia, Bizkaia, Albacete, Badajoz, Cáceres y Cuenca y de las fiscalías de área de Vilanova-Gavá-Villafranca del Penedés, Ceuta, Benidorm.

8.6.4 El DPD, en el ejercicio de sus funciones de supervisión, continuó con la labor de seguimiento e impulso de actuaciones iniciadas años anteriores y todavía no culminadas, entre las que se encuentran:

8.6.4.1 La implementación en todas las fiscalías de tarjetas de identificación electrónica de un segundo certificado digital correspon-

diente a la carrera fiscal, tal como se reclamó por el DPD en el año 2022 y como se plasmó en la Memoria de 2023, con el fin de evitar que aparezca el número del DNI de los fiscales en los documentos firmados electrónicamente.

8.6.4.2. El establecimiento de criterios para el uso de herramientas de inteligencia artificial por parte del Ministerio Fiscal, tal como se reclamó por el DPD en el año 2023 y se plasmó en la Memoria de 2024. En este aspecto se insiste en la conveniencia, al tratarse de un uso de alto riesgo dadas las implicaciones en los derechos y libertades de las personas, que se lleve a cabo, sin dilaciones, el estudio y determinación de las posibles implicaciones derivadas del uso de herramientas de IA por los fiscales para el ejercicio de sus funciones, las actuaciones para las que estaría autorizado su uso, así como el establecimiento de los requisitos, limitaciones y grado de supervisión con el fin de evitar decisiones automatizadas sin intervención humana.

Este análisis debería desarrollarse, lógicamente, en el marco de las exigencias impuestas por el Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio de 2024 (*Reglamento de Inteligencia Artificial*) y teniendo en consideración las previsiones del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, *por el que se aprueban medidas urgentes para ejecutar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en justicia, función pública, régimen local y mecenazgo* y en la *Política de Uso de la Inteligencia Artificial en la Administración de Justicia*, aprobada el 21 de junio de 2024 por el Pleno del Comité Técnico Estatal de la Administración de Justicia (CTEAJE).

Las herramientas de inteligencia artificial podrían servir de auxilio al Ministerio Fiscal en la realización de actuaciones como las siguientes:

- El cumplimiento de los plazos de conservación de los datos personales [art. 8 de la LO 7/2021 y arts. 5.1 e) y 25.2 del RGPD]
- La textualización de grabaciones, es decir, la utilización de la inteligencia artificial para convertir en texto de manera automatizada los archivos de video o audio de las intervenciones que se realizan en declaraciones, comparecencias, juicios y vistas grabadas.
- Elaboración de borradores de dictámenes del Ministerio Fiscal de cualquier naturaleza, siempre en el marco de lo dispuesto en el art. 57 del RDL 6/2023 y cuyo uso final deberá cumplir con los principios legales y éticos contemplados en la normativa de protección de datos y de inteligencia artificial (así como en los acuerdos y declaraciones no jurídicamente vinculantes de los órganos y organizaciones correspondientes) y en la *Carta ética europea sobre el uso de la inteligencia artificial en los sistemas judiciales y su entorno* (CEPEJ).

- Elaboración de resúmenes, síntesis y análisis de documentos, así como la comparación e interrelación del contenido de distintos documentos entre sí. De especial utilidad para la recopilación y ordenación de elementos probatorios y para la elaboración de extractos.
- Organización y consulta, mediante el uso de lenguaje natural (*Natural Language Search* - NLS), de dictámenes ya emitidos por los distintos miembros del Ministerio Fiscal con el fin de que puedan ser utilizados en un nuevo supuesto de naturaleza semejante.
- Acceso y consulta a bases de datos jurisprudenciales asistidas por inteligencia artificial (también mediante el uso de NLS).

Por otra parte, siempre dentro del marco normativo y ético antes señalado, se considera preciso impulsar el acceso del Ministerio Fiscal a herramientas de IA equiparables a aquellas con las que ya cuentan muchos despachos profesionales con el fin de evitar que se produzca una brecha digital que coloque al Ministerio Fiscal en una situación de inferioridad a la hora de ejercer sus funciones.

8.6.4.3. La creación de un Registro Digital Único de Expedientes Personales de la Carrera Fiscal (RDUEP). Tal y como ya se expuso en la Memoria de 2025, se recomendó la constitución de un grupo de trabajo para proceder, en base a las directrices que se sugirieron a fin de garantizar el derecho a la protección de datos, al diseño, creación y organización de dicho registro.

8.6.5 Se informaron múltiples protocolos y convenios de colaboración, en lo que al cumplimiento de la normativa de protección de datos se refiere, entre los que cabe mencionar:

- «Borrador del Convenio de colaboración entre el Ministerio Fiscal y la Comunidad Autónoma de Cantabria, sobre el acceso remoto de los integrantes de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado y el/la Fiscal Superior de dicha comunidad a los expedientes judiciales/fiscales electrónicos de las fiscalías con sede en el territorio de Cantabria».
- «Procedimiento puesta en marcha proyecto de Inteligencia Artificial (IA)», elaborado por el CTEAJE y con el que se pretende fijar los pasos a seguir por cualquier administración prestacional y, en su caso, tanto por el CGPJ como por la FGE, antes de comenzar cualquier desarrollo propio y/o de terceros basado en IA, al objeto de asegurar un uso responsable, legal y ético de la misma en el ámbito de la Administración de Justicia
- «Convenio entre CGPJ, la FGE, el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, el Ministerio del Interior,

el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, la AEAT, la Agencia Española de Medicamentos y la Delegación del Gobierno para el plan nacional sobre drogas, por el que se establecen mecanismos de cooperación y coordinación en la aprehensión, análisis, custodia y destrucción de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas e instrumentos empleados en su procesamiento».

- «Protocolo de Actuación entre la Cámara de Cuentas Castilla-La Mancha y la Fiscalía del Tribunal de Cuentas para perfeccionar su coordinación en la detección de indicios de responsabilidad contable».

- «Convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado para posibilitar el acceso al Ministerio Fiscal del fondo documental del Centro de Documentación Judicial».

- «Protocolo General de actuación entre la Fiscalía General del Estado y la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado para la difusión de la doctrina de la Fiscalía, de la memoria anual de la Fiscalía y de la revista del Ministerio Fiscal».

- «Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Fiscalía General del Estado en materia de formación, investigación y publicaciones».

- «Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Fiscalía General del Estado en materia de apoyo al Ministerio Fiscal en la lucha para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas y el blanqueo de capitales procedente de aquella actividad criminal».

- «Protocolo de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y la Intervención General del Estado».

- «Convenio entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Fiscalía General del Estado para la realización de las programaciones de capacitación técnica e innovación del programa *interconecta*».

8.6.6 En el marco de las funciones de concienciación y formación [conforme al art. 39.1 b) RGPD], el Delegado de Protección de Datos participó como ponente en distintas actividades, entre otras en los siguientes cursos y jornadas:

- En la Junta de Fiscales Jefes Provinciales, celebrada los días 24 y 25 de septiembre de 2025, en la que se abordó la implementación práctica de las recomendaciones contenidas en la *Guía de Actuaciones en materia de protección de datos. Versión 2.0*.

- En el curso de formación inicial de la 63.^a Promoción de la Carrera Fiscal.

Por otro lado, por el Delegado de Protección de Datos se dirigió el curso de formación continuada «Inteligencia Artificial, Protección de Datos y Administración de Justicia», que tuvo lugar en la sede de la Fiscalía General en el mes de diciembre de 2025. En dicho curso se impartieron por los intervinientes (catedráticas, investigadores en universidades nacionales y europeas, así como doctores en Filosofía y Derecho) ponencias de una alta cualificación y rigor técnico que versaron, entre otros aspectos, sobre los fundamentos tecnológicos de la inteligencia artificial, sus implicaciones éticas y filosóficas, su aplicación en el ámbito de la investigación policial y de la administración de justicia, su influencia en el entorno laboral y en la determinación de la responsabilidad civil. También se abordó su repercusión en la democracia y en los derechos fundamentales, así como la vigente regulación normativa, nacional e internacional.

8.6.7 Con el fin de mantener actualizada la formación especializada en la materia, por el Delegado de Protección de Datos se participó como asistente a los siguientes cursos y jornadas:

- «Seminar Data Protection in Civil Enforcement», taller *online* llevado a cabo en marzo de 2025 y organizado por la *International Union of Judicial Officers* (UIHJ).

- «Artificial Intelligence and Human Rights». Curso del Consejo de Europa en el marco de su *Programme for Human Rights Education for Legal Professionals. Judicial Trainee's House*. El curso fue presencial en el mes de junio de 2025 en Cracovia (Polonia) y de más de dos meses de duración de formación *online*.

8.6.8 Por otro lado, se realizaron diversas actuaciones con el fin de mantener actualizada la sección de la página *fiscal.es* en lo referente a la normativa de protección de datos.

8.7 Actividad de los adjuntos al DPD

En cuanto a la actividad de los fiscales adjuntos territoriales, atendiendo a las memorias remitidas, cabe reseñar lo siguiente:

Se participó en diversas actividades formativas, se informaron protocolos o convenios de colaboración y se dio respuesta a consultas realizadas por fiscalías provinciales y de área, entre otras a cuestiones tales como el ejercicio del derecho de acceso por interesados a información contenida en diligencias de investigación preprocesales, así como a la solicitud por parte de un tercero no interviniente de copia del contenido de unas diligencias de investigación.

Por la Fiscal adjunta en la Comunidad Autónoma de Catalunya, entre otras, se han continuado las gestiones con el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya a través del responsable de informática de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Catalunya para lograr obtener para los fiscales un certificado con firma anonimizado, con pseudónimo, tal y como existe en el certificado otorgado para la carrera fiscal por el Ministerio de Justicia. En tal sentido se remitió informe al Fiscal Superior de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Catalunya solicitando que llevara a cabo las actuaciones que estimara oportunas para que, en el plazo más breve posible, fuera corregida la situación expuesta de modo que toda la plantilla del Ministerio Fiscal disponga de certificado de firma electrónica correspondiente a la carrera fiscal.

Se dio respuesta a consulta realizada por la jefatura de una fiscalía de área en relación con los procedimientos de justicia restaurativa, concluyéndose, tras las correspondientes consideraciones jurídicas, la conveniencia de recabar un consentimiento libre, específico, informado e inequívoco de la persona afectada en el que, con carácter previo, autorice la cesión de datos al servicio de justicia restaurativa a los efectos de iniciar el procedimiento de mediación.

Por la Fiscal adjunta en la Comunidad Autónoma del País Vasco se dio respuesta a la consulta formulada a raíz de una petición de informe solicitada por la Audiencia Provincial de Bizkaia en términos similares a los que ya se plasmaron en la respuesta que por el DPD se dio a la consulta efectuada por la Fiscal de Sala Delegada para la Protección y Tutela de las Víctimas en el proceso penal y que se recogió en la Memoria del pasado año.

Por la referida adjunta al DPD se asistió a la Junta de Fiscales Jefes de la Comunidad, celebrada en noviembre de 2025, con el fin de exponer los puntos esenciales de la última versión de la *Guía Básica de Actuaciones en materia de Protección de Datos*.

8.8 Informe a la Fiscal General del Estado

El año 2025 culminó con la reunión del DPD con la Excma. Sra. Fiscal General del Estado en la que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38.3 RGPD y apartado 7.2 de la Instrucción de la FGE núm. 2/2019, se le informó sobre el grado de implementación en el cumplimiento de la normativa de protección de datos en el ámbito del Ministerio Fiscal, de la situación actual de la figura del DPD y de la UPD, así como de las actuaciones llevadas a cabo de las cuales esta Memoria es fiel reflejo.

9. SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

Mediante la Ley 2/2023, de 20 de febrero, *reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*, el legislador español transpone a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, *relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión*.

La finalidad de la norma es la de proteger frente a posibles represalias a las personas que, en un contexto laboral o profesional, detecten infracciones penales o administrativas graves o muy graves y las comuniquen mediante los mecanismos regulados en la misma, así como fomentar la cultura de la información como instrumento para prevenir y detectar amenazas al interés público posibilitando que puedan corregirse con prontitud.

En el ámbito público, de conformidad con lo dispuesto en el art. 13.2 de la Ley 2/2023, el sistema interno de comunicación deberá ser implantado también en los órganos con relevancia constitucional como lo es el Ministerio Fiscal, tal y como reza el art. 2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

En cumplimiento del referido mandato legal, el Fiscal General del Estado, por Decreto de fecha 7 de febrero de 2025, nombró a un fiscal de la Sección de lo Contencioso-administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo como Responsable del sistema interno de información del Ministerio Fiscal y a su suplente, un fiscal de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, quienes comenzaron a ejercer su función tras la publicación interna del referido Decreto.

El Responsable del sistema interno de información desempeña su cometido con independencia funcional, no pudiendo recibir ningún tipo de orden o instrucción de sus superiores jerárquicos ni de cualquier otra autoridad.

La función del Responsable se desarrolla conforme a lo determinado en el procedimiento interno para la gestión de informaciones efectuadas al amparo de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, el cual se encuentra publicado y accesible para la ciudadanía en la página web *fiscal.es*

De este modo, durante el periodo comprendido entre los meses de febrero a diciembre de 2025 el sistema informático del responsable del sistema interno de información del Ministerio Fiscal registró y dio de alta un total de 23 informaciones, de las cuales 22 fueron inadmiti-

das por no tener el informante ni guardar los hechos comunicados relación con la actividad y funcionamiento interno del Ministerio Fiscal, siendo admitida una información de la que se remitió testimonio a la Fiscal de Sala Jefa de la Inspección Fiscal.

No obstante, en la mayoría de los casos en los que se acordó el archivo de las informaciones anteriormente referidas se remitió testimonio a los órganos correspondientes del Ministerio Fiscal a los efectos oportunos.

10. COMISIÓN DE ÉTICA DEL MINISTERIO FISCAL

La Comisión de Ética del Ministerio Fiscal se renovó parcialmente en el año 2025, tal y como prevé el art. 8 de las *Reglas de organización y funcionamiento de la Comisión de Ética Fiscal*.

Tras las elecciones, en el mes de enero de 2025 fueron proclamados los tres nuevos miembros de la Comisión y la sesión constitutiva con los nuevos miembros electos tuvo lugar el 20 de marzo de 2025, designándose al nuevo Presidente.

En aquella sesión se acordó mantener el doble turno de asignación de ponencias, ya fijado por la primera Comisión de Ética, con reinicio de su cómputo. Asimismo, se recabó la colaboración de la Unidad de Apoyo de la FGE para difundir, a través de los canales oficiales de la Fiscalía General del Estado, la constitución de la nueva Comisión, así como el recordatorio a toda la carrera de las formas de trasladar a la Comisión las sugerencias, inquietudes o consultas que pudieran surgir en relación con la interpretación del Código Ético.

A lo largo del ejercicio memorial se han formulado dos consultas. La primera, en relación con la intervención en los medios de comunicación del Fiscal encargado del procedimiento, pendiente aún el asunto de resolución del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia recaída en el mismo. La cuestión se resolvió en la Consulta 1/2025, de 1 de junio. En este informe, la Comisión reconoce el papel activo que pueden asumir los fiscales en relación con dichos medios. Asimismo, recuerda que los fiscales son titulares del derecho a la libertad de opinión y expresión, aunque su ejercicio está sometido a los límites legales (arts. 4.5 y 59 EOMF y arts. 395 y 396 LOPJ), y a un especial estándar de prudencia y moderación para salvaguardar el principio de imparcialidad del Ministerio Fiscal. La Comisión considera amparada, concretamente, la intervención en un documental televisivo relativo a un asunto penal, cuando este haya finalizado por sentencia firme. Ahora bien, expresa que, mientras se encuentre

sub iudice, lo más recomendable es abstenerse de ello, dejando la interlocución al Gabinete de Comunicación de la Fiscalía General del Estado.

La segunda cuestión sometida a la Comisión versaba sobre la intervención del Ministerio Fiscal en relación con las víctimas de los procedimientos fuera del marco de las estrictas actuaciones procesales. La Consulta 2/2025, de 17 de julio, se pronunció sobre ella, recordando que el Ministerio Fiscal tiene encomendada por su Estatuto Orgánico la tutela de los derechos de las víctimas, por lo que no solo puede, sino que debe mantener contactos directos con ellas en el ejercicio de dichas funciones. En todo caso, debe garantizarse el respeto a la confidencialidad, los derechos de los investigados, así como el pleno cumplimiento de los principios de legalidad e imparcialidad. Subraya, asimismo, el principio de excelencia en el ejercicio de esta función, con especial atención y sensibilidad hacia las víctimas más vulnerables.

Ambas decisiones se remitieron por correo electrónico a toda la carrera.

El examen de las cuestiones planteadas revela la inquietud de los/las fiscales por ajustar su actuación a los principios que recoge el Código Ético del Ministerio Fiscal, para que su actuación diaria en el ámbito jurisdiccional o en otras áreas proyecte el compromiso, la responsabilidad y la honestidad con la que afrontan el desempeño de las funciones constitucionales encomendadas, y que la misma contribuya al fortalecimiento de la imagen y reputación del Ministerio Fiscal.

CAPÍTULO II

ÓRGANOS CENTRALES DEL MINISTERIO FISCAL

1. FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPREMO

1.1 Sección de lo Civil

1.1.1 PLANTILLA SECCIÓN DE LO CIVIL

La reducida plantilla de la Sección Civil, integrada por 8 personas, se mantiene invariable desde el año anterior, quedando todavía pendiente de provisión la plaza ocupada por el actual delegado de protección de datos que se dedica de forma exclusiva a la referida materia, siendo deseable que esta situación, en principio transitoria, se resuelva pronto.

Una de las plazas de la plantilla de fiscales asignados a esta sección se encuentra cubierta mediante un destacamento temporal, al encontrarse en una estancia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la fiscal titular de la misma.

En cuanto a la plantilla de personal auxiliar, integrada por una gestora, tres tramitadoras y dos auxilios, no ha sufrido cambios.

1.1.2 ACTIVIDAD DE LA SECCIÓN DE LO CIVIL EN EL EJERCICIO DE 2025

1.1.2.1 *Volumen de asuntos despachados*

La tabla contenida en el apartado posterior recoge las cifras de actividad de la sección en los diferentes procedimientos en los que tiene intervención.

En relación con el total de informes despachados este año ascienden a 1.532 continuando la reducción iniciada en el año 2024, cuando el número de asuntos despachados fue de 2.133 frente a los 6.208 del año 2023.

Como ya se comentó en la Memoria del año anterior esta reducción del número de asuntos está directamente relacionada con la reforma introducida por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio,

que entre otros aspectos ha modificado la regulación del recurso extraordinario de casación y por infracción procesal, suprimiendo la distinción entre ambos y agilizando el sistema de admisión que se restringe, siendo el criterio clave para la misma la existencia del interés casacional, salvo en los procesos que versen sobre derechos fundamentales. Ya no existe un trámite de alegaciones de las partes antes de la admisión o inadmisión, lo que provoca una reducción del número de informes que emite el MF; tampoco distinción entre recurso de casación y extraordinario por infracción procesal al poderse alegar en el nuevo recurso de casación infracción de normas sustantivas y procesales. Por otra parte, el traslado al MF para informar sobre competencia funcional se limita, a diferencia de lo que acontecía los años anteriores, a aquellos en los que se generen dudas reales acerca del órgano competente.

Por otra parte, este año se han completado la plantilla de la Sala Civil del TS, al incorporarse a ella 4 nuevos magistrados, incluyendo el propio Presidente.

De los recursos de casación y/o infracción procesal en los que interviene el Ministerio Fiscal, 577 en total, se ha informado sobre admisión o estimación en 427 casos y dentro de estos en 61 ocasiones se ha apoyado, total o parcialmente su admisión o estimación.

Analizando la postura del Ministerio Fiscal con el sentido de la sentencia dictada por el TS, se observa un índice de coincidencia próximo al 88%, que se eleva notablemente en los conflictos de competencia.

1.1.2.2 *Análisis de los asuntos despachados:*

ESTADÍSTICA DE DICIEMBRE 2024 A NOVIEMBRE 2025

Total	1532
RCA	426
Personacion	343
P. Admision/Inadmision	13
Apoyo	25
Impugnación	24
Dictamen	21
Casacion	109
Admisión	4
Inadmision	46

Apoyo.....	14
Impugnación	10
Dictamen	35
Infracción Procesal	42
Admisión	0
Inadmisión	21
Apoyo.....	5
Impugnación	4
Dictamen	12
Revisión.....	72
Competencia.....	777
Error Judicial.....	48
Recurso De Queja	0
Asistencia Jurídica Gratuita	3
Responsabilidad Civil Aforados	7
Otros	7
Asistencia Vistas	13
Procedimientos Artículo 38 L. O. P. J	8
Procedimientos Artículo 42 L. O. P. J	3
Procedimientos Artículo 61 L. O. P. J	0
Abstención Artículo 222.1 L. O. P. J	0
Expediente Gubernativo	17

Entre los asuntos despachados por la Sección, los procedimientos de familia, incluyendo divorcio y regulación de relaciones paternofiliales o modificación de medidas, 407 del total, ocupan el primer lugar. En ellos principalmente se discute la atribución de la guarda y custodia monoparental o compartida y sus consecuencias en relación con la pensión de alimentos, la atribución de la vivienda familiar y de forma especial la regulación en su caso del régimen de visitas y estancias que tanto afecta al menor y suele ser un punto de fricción entre los progenitores.

La custodia compartida regulada desde 2005 en el artículo 92 CC, se va imponiendo como criterio generalizado y normalizado con el apoyo firme de la doctrina del TS que sólo se excluye cuando existan circunstancias que impidan el buen desarrollo de dicho régimen, además de supuestos de violencia de género o familiar. Los datos de INE reflejan ese avance imparable y si en 2021 ya suponía el 43,1% del total de las sentencias dictadas sobre custodia, en 2022 se eleva al 45,5%, en 2023 es del 48,4% y en 2024 supera el 49,7% de los procedimientos matrimoniales y de regulación de relaciones paternofila-

les en que existen hijos menores. La custodia materna se atribuye en el 46,7% de los procedimientos, mientras que la atribución paterna representa solo el 3,3% de los casos.

Llama por ello poderosamente la atención la escasa regulación de la custodia compartida y sus efectos que, a diferencia de las normas forales, contiene nuestro Código Civil, que si fuera más precisa y detallada podría reducir la litigiosidad en esta materia. Esta situación ha hecho necesario que el TS lleve a cabo una rigurosa y amplia actividad jurisprudencial para dar pautas y resolver aquellas cuestiones no contempladas expresamente por la ley.

La nueva regulación del régimen de visitas, la guarda y custodia y la patria potestad establecidas por la LO 8/2021, de 4 de junio y la Ley 8/2021, de 2 de junio, ya ha sido objeto de aplicación por el TS, resolviendo tras un análisis individual, concreto y detallado de las circunstancias concurrentes en cada caso lo mejor para el interés del menor afectado, que se erige como principio primordial y pauta hermenéutica. La STC 106/2022, de 17 de septiembre, ha marcado las directrices al resaltar la ausencia de automatismo para acordar la suspensión del régimen de visitas que requiere valorar todas las circunstancias y atender al interés superior del menor. Aunque hay que tener en cuenta que Aragón, Cataluña y País Vasco tienen una regulación propia de esta materia y no siempre coincidente con el CC.

Como se decía en la Memoria anterior y reflejan muchas fiscalías, se constata un incremento de demandas de reclamación de filiación derivadas de técnicas de reproducción asistida, bien filiación materna de parejas lesbianas y especialmente de la llamada gestación por subrogación que de acuerdo con el artículo 10.3 de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, *sobre técnicas de reproducción asistida*, (LTRA en adelante), es nula, pero está permitida en otros países a los que acuden las personas que desean tener hijos, intentando legalizar su situación a través del Registro Civil. El TS ha reiterado en diversos pronunciamientos su doctrina de rechazo a la gestación por subrogación por atentar contra la dignidad de la madre gestante y del hijo, al ser tratados como cosas susceptibles de comercio, privándoles de la dignidad propia del ser humano y vulnerando sus derechos fundamentales, los cuales conforman ese orden público que supone el límite al reconocimiento de decisiones de autoridades extranjeras. La falta de sintonía denunciada el año anterior entre la postura del Tribunal Supremo y de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública que permitía la inscripción de nacimiento y filiación de los menores en los registros civiles si existía una resolución judicial extranjera que así lo reconocía, ha finalizado tras la publicación de la Instrucción de la DGSJyFP

de 28 de abril de 2025, que ordena a los encargados de los Registros Civiles no practicar la inscripción de nacimiento y filiación de los menores nacidos mediante gestación subrogada.

Le siguen en volumen de trabajo, los procedimientos de protección de derechos fundamentales, en un número de 38, habiendo sufrido un descenso importante frente a los 105 despachados el año anterior y que se refieren especialmente el derecho al honor, pero también imagen e intimidad, derechos muchas veces lesionados a través de redes sociales. La reducción de asuntos se debe mayormente a que la litigiosidad en materia de reclamación de morosos por su inclusión en los archivos de insolvencia patrimonial ha descendido, consecuencia directa de la labor interpretativa y unificadora llevada a cabo por el TS fijando criterios claros y precisos sobre el requerimiento y demás requisitos para la validez de la inclusión de una deuda en los archivos, como señalan muchas fiscalías.

También han sufrido un descenso con respecto del año 2024 los informes emitidos en recursos de revisión y errores judiciales, 46 y 27 respectivamente.

En materia de consumidores y usuarios, cuya dificultad es indiscutible teniendo en cuenta la importancia que en esta materia adquiere el conocimiento de las directivas y otros instrumentos de derecho comunitario y de la jurisprudencia emanada del TJUE, pero también de la regulación sectorial a veces muy específica, es atendida por dos fiscales especialistas. Además, a lo largo de este año por muchas fiscalías provinciales se ha notificado la designación de la persona encargada de estos asuntos, de manera que poco a poco, pero de una forma palpable en todo el territorio, se va activando nuestra intervención en recursos de casación, en diligencias preprocesales o a través de consultas, asumiendo en muchos casos el protagonismo en defensa de los derechos de los consumidores.

A) *Expedientes gubernativos:*

1. EG CyU 1/2025. Se estudió la denuncia presentada por la Autoridad Principal de Irlanda (en lo sucesivo, DPC), solicitando la intervención de la Fiscalía para preservar la «información confidencial y comercial sensible», relativa a la documentación aportada por META, que ha dado lugar a procedimientos abiertos por la autoridad principal irlandesa (DPC). En las reclamaciones, los usuarios indican que no pueden ejercer su derecho de oposición ante META, pues a pesar de seguir los pasos que se le sugieren, al final del proceso siempre se encuentran con una validación «CAPTCHA», que no fun-

cional, debiendo repetir el proceso. Los usuarios de las plataformas FACEBOOK e INSTAGRAM no pueden, por tanto, oponerse a que las empresas titulares o gestoras puedan hacer uso de la información compartida en sus productos y servicios (publicaciones, fotos y pie de foto, mensajes, consultas de sitios de internet, introducción de datos para registro, pedido en línea...). El uso de estos datos es sensible porque se incorpora a un programa de entrenamiento de inteligencia Artificial (IA) que META está desarrollando.

Al final del proceso de estudio e investigación se concluyó que, no existiendo ninguna resolución administrativa de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), y habiéndose llegado a un acuerdo entre la autoridad principal irlandesa (DPD) y Meta Platforms Ireland Limited (que ha decidido retrasar el inicio de la formación de unos modelos que se basan en los contenidos públicos compartidos por usuarios adultos de Facebook e Instagram en la región de Europa), sin que se haya producido tratamiento alguno de datos para el programa de IA, no tiene sentido actuar procesalmente con demandas de cesación, pues ni hay conductas que prohibir ni evitar que se reproduzcan en el futuro, no existiendo responsabilidades civiles. Todo ello sin perjuicio de que, reiniciado el proceso de tratamiento de datos para el desarrollo del programa de IA de META, de detectarse conductas infractoras de la normativa española o europea, bien a través de la autoridad de control (AEPD) española, bien de la autoridad principal DPD irlandesa (por ser materia transnacional, prevista en el Rto (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 o la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de *Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*), pudieran incoarse en el futuro los expedientes administrativos correspondientes; o, de vulnerarse derechos fundamentales, valorar nuevamente la intervención del Ministerio Fiscal (art 124 CE, artículos 3.3 EOMF y artículo 11.5 sobre la legitimación del Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones en defensa de los intereses de los consumidores y usuarios).

2. EG CyU 2/2025. Se recibió oficio de la Secretaría Técnica remitiendo un escrito de FACUA dirigido a la Fiscalía de la Sección Civil exponiendo una serie de conductas perjudiciales para los consumidores que podrían haber sido realizadas por una mercantil y su propietaria. En lo que a la materia propia de consumo se refiere, se denunciaba que la propietaria acumulaba una infinidad de reclamaciones y denuncias por incumplimiento de los contratos, no devolución de cantidades, falta de seguimiento y garantías de las intervenciones y servicios sanitarios contratados y que, pese a ello, continuaba abriendo nuevas clínicas de estética.

Tras examinar la documentación y acceder a un grupo de Facebook de afectados y a páginas web de la propietaria se determinó que las quejas se centraban en la interrupción de tratamientos por el cierre de clínicas franquiciadas y no en la existencia de una mala praxis. También se constató la apertura de una nueva clínica que ofertaba tratamientos de optimización hormonal por implantes, tratamiento sexual mediante la técnica Vampire, obesidad y nutrición.

Se concluyó que los problemas de retirada de balones (se debían al cierre de las clínicas) o de interrupción del tratamiento financiado no requería una especial atención porque las quejas eran en su gran mayoría ajenas a una mala praxis médica y su financiación se encontraba resuelta sin mayor complicación en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 Ley 16/2011, de 24 de junio, *de contratos de crédito al consumo* al tratarse de contratos vinculados.

Sin embargo, se plantearon dudas acerca de si los tratamientos publicitados que se ofrecían en esa clínica, por el lugar, productos empleados y modo de ejecutarlos, eran realmente eficaces, seguros o estaban autorizados. A este respecto, es de destacar que había sido noticia recientemente el que la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) suspendió la distribución de implantes hormonales (pellets) de dos farmacias en la Comunidad Valenciana, responsables de su producción y suministro a nivel nacional.

Por ello, careciendo el Ministerio Fiscal de medios adecuados para la determinación en la vía civil de todas esas circunstancias, se acordó remitir un oficio a la Consejería de Sanidad de la CAM para la averiguación de circunstancias tales como en qué consistían los distintos tipos de tratamientos que se estaban ofreciendo a los clientes, si eran seguros, si el personal estaba autorizado para practicarlos, el lugar donde se practicaban y, en definitiva, las derivadas que pudieran resultar necesarias para descartar que la actividad que se desarrollaba ponía en peligro la salud de los consumidores que acudieran a su consulta.

3. EG CyU 3/2025. La Fiscalía de la Audiencia Nacional remitió a la Secretaría Técnica el expediente por denuncia de un particular contra Previsión Sanitaria Nacional, decidiendo la Secretaría Técnica su remisión a la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo para que valorase si los hechos denunciados podían conllevar responsabilidad civil (artículos 11.5 LEC y 33.4. de la Ley de Competencia Desleal –en adelante, LCD-). La denuncia concretaba que la entidad ofrecía contratar un determinado seguro de vida en cuyo encabezamiento se decía que era *para los profesionales y sus cónyuges que, también a partir de los 65 años, quieren seguir sintiéndose protegidos* y que pocas compañías ofrecían en su condiciones pero que omitía que, en las con-

diciones generales, se decía que *la póliza se extinguirá al final de la anualidad en que el Asegurado cumpla 80 años de edad actuarial* y se entregaba una oferta impresa en la que constaban las características económicas del producto, pero no la cláusula de caducidad.

Entendía el denunciante, esencialmente, que esa cláusula inserta en las condiciones generales de la contratación (en adelante CGC) podía ser «lesiva» porque la mayoría de la gente alcanzaría esa edad y ha suscrito una póliza, pagando una prima, por una contingencia que no va a ser cubierta, infringiéndose así el artículo 3 de la LCS.

Fueron tres los argumentos que se analizaron:

1) Si la cláusula era limitativa o lesiva para el consumidor. Se trataba de saber si las condiciones generales de la contratación (art. 12 del clausulado) podían contemplar una cláusula de limitación temporal hasta los 80 años y si, en caso negativo, podía ser considerada nula por lesividad y, por tanto, abusiva.

Se determinó que la cláusula en cuestión, la del artículo 12 de las CGC no era «lesiva», en el sentido que así lo entiende la jurisprudencia (STS Civil, sec. 1.^a, n.º 273/2016, de 22 de abril, rec. 63/2014); entre otras razones, porque hay que distinguir entre cláusulas lesivas o limitativas de los derechos de los consumidores en este tipo de contratos de seguros de vida y cláusulas delimitadoras del objeto del contrato o del riesgo cubierto. Esta cláusula, la de los 80 años de edad, define el objeto y ni siquiera está obligada la mercantil a introducirla en las condiciones generales de contratación (otra cuestión es la información y dónde y cómo debe producirse). La limitación temporal de 80 años no impide a quien tenía 74 años a la hora de contratar hacer efectivo el seguro en caso de fallecimiento dentro de ese margen temporal. No estimamos, por consiguiente, que pudiera ser considerada lesiva en los términos del artículo 3 de la LCS.

2) En cuanto a si la cláusula limitativa requería su constancia en las condiciones generales de la contratación y que fuera resaltada y aceptada expresamente por escrito, no se estimó necesario tampoco, porque no restringía, condicionaba o modificaba el derecho del asegurado una vez producido el fallecimiento. La póliza no cambia durante el límite temporal hasta los 80 años y por ello no se restringe, condiciona o modifica el derecho del asegurado a la indemnización, «una vez que el riesgo, objeto del seguro, se ha producido» (SSTS de 16 de mayo y 16 octubre de 2000; 273/2016, de 22 de abril; 520/2017, de 27 de septiembre; 590/2017, de 7 de noviembre, y 661/2019, de 12 de diciembre).

3) En cuanto a si la denuncia de una práctica generalizada de oferta del producto sin información podría constituir vulneración del

artículo 3 de la LCD y del art 20 del RDLGCU, dependería de conocerse exactamente el protocolo de actuación de la mercantil Previsión Sanitaria Nacional y poder ratificarse la práctica generalizada de desinformación o la ocultación de datos esenciales (que, de haber sido conocidos, podrían haber variado la decisión del consumidor). La acción de cesación colectiva o, en su caso, una mediación, tendrían sentido, pues dentro de la omisión entraría también la información ambigua, la oculta, siempre que sea esencial; sobre todo si se obtuvo con anterioridad o coetáneamente a la firma de la póliza. Por ello, se sugirió a la Fiscalía Provincial de Sevilla que incoara diligencias preprocesales en averiguación de si los hechos tenían relevancia para exigir responsabilidad civil por poder afectar a una pluralidad de consumidores o usuarios en los términos establecidos en el artículo 11 LEC.

4) EG CyU 4/2025. Se recibió escrito de la Secretaría Técnica remitiendo un escrito de FACUA dirigido a la Fiscalía General del Estado exponiendo una serie de conductas aparentemente delictivas para los consumidores que habrían sido realizadas por una supuesta agencia de viajes por si la fiscalía apreciara indicios de delitos y pudiera proceder a iniciar actuaciones de investigación.

FACUA denunciaba la posible existencia de una estafa, cuyos autores se desconocían, que consistiría en comercializar servicios de viajes combinados a través de internet publicitando los mismos por medio de la cuenta pública a su nombre en la red social Instagram y también mediante varios personajes públicos, conocidos por crear y difundir contenido en esa red social, que prestaron su imagen para publicitar los servicios de la empresa y que parece ser que tampoco recibieron la remuneración acordada.

Informaba también que en su página web se exhibía como agencia de viajes acreditada por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) lo que provocó que muchos cientos de usuarios de Instagram reservaran y abonaran viajes con esa empresa.

Y señalaba que la supuesta agencia había desaparecido, siendo eliminada tanto su página web (en la que no constaba el teléfono, ni NIF ni ningún dato fiscal) como su cuenta de Instagram, dejando a los afectados sin el viaje contratado y sin su dinero.

Toda vez que los hechos presentaban toda la apariencia de un delito de estafa y no de un simple ilícito civil con incidencia en materia de consumo, se consideró que la Sección Civil de la Fiscalía del TS carecía de competencia para la investigación de los hechos y que procedía el archivo, circunstancia que se comunicó a la Secretaría Técnica y a FACUA.

5) EG CyU 5/2025. Se inició el expediente por una comunicación de la Secretaría Técnica en la que se trasladaba un escrito inter-

puesto por una plataforma ciudadana en el que se manifestaba la situación de la autopista AP-66, afectada por diversas obras de mantenimiento y mejora que provocaban frecuentes cortes y ralentizaciones graves con incrementos sustanciales del tiempo de viaje sin que el precio del viaje se modificase por las incidencias y sin facilitarse a los usuarios información suficiente y actualizada en las retenciones.

Se solicitaba la actuación de la Fiscalía en el ejercicio de las atribuciones que tiene otorgadas en defensa de los consumidores a fin de obtener la aplicación de la doctrina de la STS 1441/2025, de 17 de octubre, que estableció el cese de las prácticas abusivas realizadas por una concesionaria de autopistas en un supuesto similar. Encontrándose la autopista en la provincia de León se remitió a esa Fiscalía Provincial la documentación correspondiente a fin de que pudiese ser analizada y se valorara la posibilidad de ejercer las acciones que correspondieran en defensa de los consumidores y usuarios ofreciendo la colaboración de los especialistas en consumo de la Sección Civil de la Fiscalía del TS.

Posteriormente se tuvo conocimiento de que el asunto se estaba investigando tanto por la Fiscalía de León como por la de Asturias, por lo que se interesó de ambas que procuraran la oportuna coordinación de actuaciones y que se notificara a la Fiscalía del TS cualquier decisión que se adoptara, decantándose finalmente la competencia por la Fiscalía de Asturias, al encontrarse allí el domicilio de la concesionaria de la autopista afectada.

Por último, resulta digno de mención que se siguen impulsando las reuniones de la Comisión de Seguimiento del Protocolo entre la Fiscalía General del Estado, la Dirección General de Consumo y Consejo de Consumidores y Usuarios, celebrándose el encuentro el 25 de marzo de 2025 en la sede de la Dirección General de Consumo donde como siempre se hizo un intercambio muy interesante de información sobre los distintos asuntos que se llevaban y la organización de la Fiscalía en la materia.

B) Sentencias del TS en materia de consumidores y usuarios:

1. STS 943/2025, de 16 de junio. La sentencia pone punto final al que resultó un interminable pleito, iniciado por ADICAE en noviembre de 2010 contra la práctica mayoría de las entidades bancarias que entonces operaban en España solicitando que se declarara la nulidad de la conocida como «clausula suelo» que aplicaban a sus clientes que formalizaban un préstamo hipotecario.

El procedimiento puso de relieve las dificultades de la regulación actual para este tipo de procesos y planteó muchas cuestiones como,

por ejemplo, su influencia en las acciones individuales iniciadas o por iniciar sobre la misma cuestión y, en particular, la idoneidad o no de la acción colectiva cuando la abusividad o no de una cláusula depende de su transparencia, lo que puede obligar a tener en cuenta la información previa que se facilita al consumidor y que puede variar en cada caso o depender, en cuanto a su suficiencia, del grado previo de conocimientos de aquel.

Sobre esta última cuestión, el TS planteó una cuestión prejudicial ante el TJUE, resuelta por la sentencia de 4 de julio de 2024 (asunto C-450/22), que determinó que los artículos 4, apartado 1, y 7, apartado 3, de la Directiva 93/13/CEE debían interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional podía realizar el control de transparencia de una cláusula contractual en el marco de una acción colectiva dirigida contra numerosos profesionales pertenecientes al mismo sector económico siempre que todos los contratos contuvieran la misma cláusula o cláusulas similares. Y que era posible llevar a cabo el control de transparencia de una cláusula basándose en la percepción del consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, cuando esos contratos tienen como destinatarios a categorías específicas de consumidores y esa cláusula ha sido utilizada a lo largo de un extenso período de tiempo, sin perjuicio de poder considerar la evolución de la percepción del consumidor al tiempo de la celebración del contrato de préstamo hipotecario.

Despejado ese obstáculo, la resolución objeto de análisis ha confirmado la sentencia de la AP de Madrid que declaró la falta de transparencia y abusividad de la cláusula, postura mantenida por el Ministerio Fiscal a lo largo de todo el procedimiento. Queda ahora que la sentencia se ejecute rápida y satisfactoriamente para los consumidores, existiendo constancia de que ya se ha solicitado ante los juzgados de lo mercantil esa ejecución.

2. STS 1374/2025 de 2 de octubre. La sentencia declara nula la cláusula que faculta a la compañía aérea para facturar al consumidor gastos de tramitación a tanto alzado con motivo de la solicitud de la devolución del importe de las tasas aeroportuarias en aquellos casos en los que no haya utilizado su billete. Básicamente, consistía en que la compañía no devolvía la tasa si no se reclamaba por el pasajero y exigía como gasto de devolución determinada cantidad. El TS no encuentra justificación a que se cobre una cantidad por un servicio que debería prestarse sin necesidad de solicitud previa de forma automática en un cumplimiento de buena fe del contrato (ya hace suyo el precio de la tarifa y de otros conceptos repercutidos sin que la no uti-

lización del billete le suponga pérdida alguna) y, además, es un gasto que desincentiva al pasajero de ejercer sus derechos.

3. STS 1441/2025 de, 17 de octubre. Esta sentencia considera que constituye una práctica no consentida el cobrar íntegramente el peaje, pese a la realización de obras que entorpecen una circulación fluida, sin informar previamente al usuario no solo de la realización de aquellas, sino también de la incidencia que estas pueden tener en la fluidez de la circulación. Más allá del caso concreto, esta sentencia se considera especialmente relevante por resolver las dudas que existían acerca de lo que debía entenderse por «práctica no consentida expresamente», práctica que el artículo 82.1 TRLGDCU asimilaba a efectos de abusividad con las «estipulaciones no negociadas individualmente». La cuestión se complicaba también por el hecho de deslindarla del incumplimiento contractual.

La sentencia diferencia las prácticas no consentidas de las estipulaciones contractuales por tres características: no figuran en el contrato, pero se aplican durante la relación contractual, no existe consentimiento del consumidor y producen los mismos efectos que las estipulaciones contractuales.

4. Pese a no recaer en acciones colectivas, y no haber intervenido por ello el Ministerio Fiscal, se considera conveniente mencionar dos sentencias del TS en materia de consumo relevantes por reforzar el ejercicio de las acciones en defensa de los consumidores.

La STS 622/2025, de 23 de abril, en aplicación de la doctrina de la STJUE de 16 de enero de 2025 (C-346/23), resuelve que las Asociaciones de Consumidores y Usuarios están legitimadas para interponer acciones en defensa de los intereses individuales de sus asociados cualquiera que sea la capacidad económica de aquellos, el valor económico y el tipo de productos financieros en los que el asociado haya invertido. Se pone fin así a una interpretación restrictiva que denegaba la legitimación de las asociaciones para defender los intereses individuales de consumidores en relación con inversiones en productos financieros especulativos y de alto valor económico, por considerarse que no se trataba de productos o servicios destinados a consumidores al no ser de uso común, ordinario y generalizado.

Y la STS (Pleno) 1785/2025, de 4 de diciembre, que resuelve el problema de la imposición de costas en la segunda instancia cuando se estima total o parcialmente el recurso de apelación del consumidor. La sentencia adapta a su jurisprudencia la doctrina de la STC 121/2025, de 26 de mayo en el sentido de establecer que «cuando el consumidor se vea obligado a acudir a la segunda instancia para no verse vinculado por una cláusula abusiva y su recurso de apelación o la impugna-

ción de la sentencia de primera instancia resulten total o parcialmente estimados, las costas de esa segunda instancia deberán imponerse al profesional predisponente». No obstante, considera que esa doctrina no es aplicable a los recursos extraordinarios debido a que entiende que «su objeto no es propiamente que el consumidor no quede vinculado a la cláusula abusiva, sino la formación de una doctrina jurídica».

En materia de concursos de acreedores, hay que mencionar la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, *de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019*, que ha entrado en vigor el 26 de septiembre de 2022 y que elimina la intervención del Ministerio Fiscal en la pieza de calificación, salvo que existan indicios de afectación del interés general o de posible responsabilidad penal, lo que ha sido objeto de una valoración muy favorable por parte de los fiscales y ya tiene su reflejo en los recursos de casación.

Por último, otro apartado importante de nuestro trabajo está integrado por las cuestiones de competencia objetiva, funcional, pero especialmente territorial donde se han emitido por la sección un total de 777 informes, ligeramente inferior al año anterior que ascendieron a 823. Dicho volumen de asuntos preocupa tanto a Fiscalía como al propio Tribunal Supremo, ya de por sí saturado por el número de recursos pendientes. Muchas de ellas se plantean en acciones de reclamación contra las compañías aéreas por retrasos o cancelaciones de viajes o cuando se ejercitan conjuntamente además de la acción de nulidad del contrato de préstamo por usurario, la nulidad de una o más cláusulas del contrato por abusivas y faltas de transparencia, otras simplemente por no hallar al demandado en el domicilio señalado en la demanda, dada la gran movilidad de las personas. Aunque, como refieren las diferentes fiscalías, la Circular FGE 1/2022 que se actualiza cada año gracias al trabajo de refundición que lleva a cabo uno de los fiscales integrantes de la sección, es de gran utilidad y cada vez es más consultada, no se ha logrado reducir el número de conflictos competenciales. En esta materia se constata una altísima sintonía entre la postura del Ministerio Fiscal y el sentido del auto resolviendo el conflicto, próxima al 99%.

Por último, citar el incremento de los recursos en materia de nacionalidad, 28, derivados principalmente de la obtención de nacionalidad por sefardíes conforme al procedimiento establecido en la Ley 12/2015 de 24 de junio, cuya aplicación e interpretación, como se analizará más tarde, está provocando una litigiosidad considerable.

1.1.2.3 *Recursos de casación interpuestos por el MF*

Se han formalizado los siguientes recursos:

– La Fiscalía de Jaén formuló recurso de casación contra la sentencia 1626/2024 dictada por la Sección de la Audiencia Provincial de Jaén de fecha 12 de diciembre de 2024, en procedimiento de divorcio contencioso, por infracción del artículo 94.4 CC en relación con el establecimiento de visitas entre el hijo y el progenitor incurso en varios procedimientos de violencia de género. El Ministerio Fiscal interesó la suspensión del régimen de visitas supervisadas autorizado o, subsidiariamente un control judicial de las mismas. La STS 96/2026, de 29 de enero, ha estimado sólo esta petición de control judicial de las visitas.

– La Fiscalía de Las Palmas de Gran Canarias formuló recurso de casación contra la sentencia dictada por la Sección 4.^a de la Audiencia Provincial de Las Palmas el 6 de febrero de 2025 en procedimiento concursal por vulneración de la tutela judicial efectiva al no separar del procedimiento a la administración concursal incurso en causa de recusación al encontrarse la misma investigada en un proceso penal, solicitando la nulidad de la actuaciones, estando pendiente de admisión a trámite por el TS.

– La Fiscalía de Asturias formuló recurso de casación contra la sentencia dictada por la Sección 6.^a de la Audiencia Provincial de Oviedo el 11 de marzo de 2025 en un procedimiento sobre necesidad de asentimiento a la adopción por vulneración del interés superior del menor, solicitando la nulidad de actuaciones que fue inadmitida a trámite, resolución recurrida por el Ministerio Fiscal y estimada por el TS que finalmente lo ha admitido a trámite, habiéndose dictado la sentencia 383/2026, de 10 de marzo por la que se estima íntegramente el recurso de fiscalía declarando la nulidad de la sentencia y se deja sin efecto el retorno del niño con la familia biológica así como las visitas acordadas.

1.1.2.4 *Otras actividades de la sección civil*

1.1.2.4.1 *Anteproyectos de ley informados*

Se han emitido los siguientes informes:

A) Sobre el Proyecto de Real Decreto sobre sistemas de acogimientos de niñas, niños y adolescentes y determinación de estándares de calidad.

B) Igualmente se ha dictaminado sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho de Rectificación.

1.1.2.4.2 Consultas y comunicaciones recibidas

Además de las consultas y comunicaciones relativas a consumidores y usuarios a las que hemos hecho una amplia referencia anteriormente, la mayoría de las consultas recibidas se refieren a cuestiones de competencia o quejas relativas a procedimientos matrimoniales que bien sufren retraso o bien se entiende que en ellos no se ha protegido adecuadamente a los menores; en todos ellos se ha solicitado informe de los fiscales delegados de cada lugar, instando estos a su agilización o la reclamación de los informes psicosociales pendientes. El retraso en los procedimientos de familia provoca que se cronifiquen situaciones muy tensas que perjudican al equilibrio y estabilidad del niño o niña afectado/a.

1. Entre ellos cabe citar la comunicación realizada por la propia Fiscal de Sala Coordinadora de menores en relación con menores sin inscripción de nacimiento que al parecer habían nacido en el extranjero, cuyas madres eran españolas residentes en Siria y algunas se encontraban en prisión por orden de la Audiencia Nacional al estar presuntamente implicadas en delitos de terrorismo islamista.

Se trataba de 13 menores que llegaron a Madrid el 9 de enero de 2023 procedentes de Siria, 8 de ellos sin identificación legal alguna. Viajaban acompañados de dos mujeres de nacionalidad española que decían ser las madres, cada una de ellas de tres de esos niños, todos nacidos en Siria de sus matrimonios contraídos en España con varones de nacionalidad marroquí, fallecidos o en paradero desconocido.

Los menores fueron tutelados por la Entidad de protección dependiente de la Comunidad de Madrid quien promovió expediente para la inscripción de los nacimientos de todos ellos que concluyó con la desestimación de la petición por parte del Registro Civil Central, por no haber quedado acreditada su filiación. Con posterioridad se promovió demanda para la determinación de la filiación ante los juzgados de Madrid que concluyó con su inadmisión por defecto legal insubsanable en el modo de proponerla.

Tras estos avatares procesales se solicitó la intervención del Ministerio Fiscal a fin de promover la inscripción en el Registro Civil de los menores no inscritos, en virtud del artículo 48.2 de la Ley 20/2011, de 21 de julio.

Dicha solicitud se remitió a la Fiscalía de Madrid, cuya sección civil, tras analizar la situación concluyó que ante la urgencia de proporcionar a los menores una identidad legal en España con los datos con los que se contaba, lo más adecuado debía ser que la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad dependiente de la comunidad, puesto que todos los menores se encontraban tutelados, fuera quien promoviera ante la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública la obtención de la nacionalidad española para todos los menores no identificados, bien, conforme a lo previsto en el artículo 21 del Código Civil, por carta de naturaleza, bien conforme al art 22.2c) CC, por residencia, al haber estados sujetos legalmente a tutela, guarda o acogimiento de una institución española durante dos años consecutivos, y así se comunicó a la Dirección General.

2. Se produjo también una intervención coordinada de las diferentes Fiscalías, tanto la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía como la Sección Civil de la Fiscalía del TS y de las Unidades especializadas de Menores y Violencia sobre la Mujer de la Fiscalía General del Estado, con la Secretaría Técnica, en el cumplimiento de la resolución emitida por las autoridades judiciales italianas, concretamente la Corte de Apelación de Cagliari que ordenaba la restitución de un menor con su padre, y cuya ejecución había sido acordada por el Juzgado de 1.^a Instancia de Granada ante su negativa y el eco mediático existente, al tratarse de un asunto ampliamente conocido por el público, comunicándose la situación a la Magistrada de Enlace a fin de que se establecieran las medidas pertinentes para que la entrega se realizase de la forma más adecuada para el menor.

3. Igual actuación coordinada se llevó a cabo entre esta Sección Civil de la Fiscalía del TS, la Unidad especializada de menores de la FGE y la Fiscalía de Área de Ceuta, para ejecutar a la mayor brevedad el traslado acordado por las autoridades judiciales italianas de 3 menores no acompañados que se encontraban en Ceuta respecto a los cuales se había asumido la tutela por la entidad pública. A los padres se les había prohibido viajar fuera de Italia y fueron interceptados viajando con ellos en Ceuta con destino a Marruecos. La Fiscalía de Ceuta presentó demanda solicitando la ejecución en España del Auto acordando el retorno dictado por el Tribunal de Menores de Brescia, que fue acordado por el Juzgado aplicando el Reglamento UE 1111/2019.

4. Por último, mencionar la existencia de dos consultas remitidas por la Fiscalía de Castellón y Tenerife sobre la actuación de la Fiscalía al conocer de supuestos de cambio de la mención registral de sexo de dos varones mayores de edad a mujer, con múltiples indicios de actuación fraudulenta, unas veces por querer evitar las consecuen-

cias penales de delitos de violencia de género y otra por acudir a otro Registro Civil para obtener el cambio de sexo cuando inicialmente había sido denegado por otro Registro. En ambos casos y tras analizar la situación y a pesar de las dudas y dificultades derivadas de la propia amplitud de la regulación sobre el cambio de sexo contenida en la Ley 4/2023 de 28 de febrero, se ha optado por formular demanda de nulidad del cambio de inscripción registral del sexo, dando lugar a sendos procesos ordinarios actualmente en tramitación.

1.1.2.4.3 Intervención en materia de cooperación judicial civil y mercantil

1.1.2.4.3.1 Proceso de constitución de la Red Civil Internacional de Fiscales

La Red Civil Internacional de Fiscales (RCIF) ha sido creada por Decreto del Fiscal General del Estado de 2 de octubre de 2024. La configuración de la red ha dado respuesta a la palpable necesidad de contar con un grupo de fiscales formados en derecho civil internacional y comunitario. Estos fiscales especialistas serán punto de referencia en las fiscalías territoriales y servirán de cauce para reforzar la presencia de la Fiscalía española en la red judicial europea y en cualesquiera otras redes, intercambios y encuentros profesionales.

La RCIF actuará bajo la dirección coordinada de la Secretaría Técnica, de la Fiscal de Sala Jefa de la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo y de la Fiscal de Sala Coordinadora de Personas con Discapacidad y Mayores. Recientemente se ha integrado en la red la Unidad de Menores.

Igualmente se ha llevado a cabo el proceso de selección de los/as fiscales aspirantes a integrar la RCIF, convocado por Decreto de 30 de septiembre de 2025, donde se establece la posibilidad de nombrar dos personas por comunidad autónoma con una duración del nombramiento de 2 años, valorándose el conocimiento y dominio de diferentes idiomas junto con el despacho de asuntos de civil, discapacidad o menores.

Este proceso ha culminado con la designación mediante Decreto de la FGE de fecha 22 de enero de 2026 de las y los fiscales miembros de la RCIF.

En el plan de formación de la carrera fiscal para el año 2025 se ha incluido de nuevo un curso específico sobre la intervención del Ministerio Fiscal en asuntos civiles con incidencia transfronteriza y en procedimientos de cooperación jurídica internacional civil.

Además, estas cuestiones han sido objeto de amplio tratamiento en las jornadas de fiscales especialistas de civil y discapacidad para dar mayor difusión a la misma y comenzar a conocer y manejar el prontuario y los instrumentos internacionales.

Se considera imprescindible incluir esta materia tanto en la formación inicial como en la continua.

1.1.2.4.3.2 Actividad de la Red Judicial Europea (EJN)

Durante el año 2025 han tenido lugar 6 reuniones presenciales, retransmitidas, también, por webstreaming. La fiscal integrante de esta sección nombrada como punto de contacto nacional de la Fiscalía ha asistido a todas ellas junto con los puntos de contacto del CGPJ y del Ministerio de Justicia, representantes de los colegios profesionales de notarios y registradores y han tenido por objeto el Reglamento n.º 650/2012 sobre sucesiones.

La asamblea plenaria tuvo lugar en el mes de enero y contó con una nutrida representación de los diversos ámbitos profesiones, donde se animó insistentemente a los Estados miembros a hacer uso de la convocatoria de subvenciones destinada a promover la cooperación judicial civil. Entre las prioridades de esta financiación se encuentra, precisamente, el apoyo a los Estados miembros para la creación y el fortalecimiento de redes nacionales activas en el ámbito de la cooperación judicial. También fueron objeto de especial tratamiento los instrumentos para dar a conocer la red judicial europea, tanto a los profesionales del Derecho como a los ciudadanos, y apoyar la campaña de visibilidad que se quiere llevar a cabo por parte de la EJN.

En las sucesivas reuniones que han tenido lugar durante el año 2025 se han analizado y debatido distintos instrumentos, con el fin de lograr mejores prácticas y resolver puntos controvertidos; así han sido objeto de estudio y debate los siguientes:

– Reglamento (UE) n.º 1215/2012, Bruselas I bis, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2012, *relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (refundición)*. Respecto de este Reglamento, y entre otras cuestiones, se reflexionó sobre si las normas del Reglamento Bruselas I bis se aplican a las acciones de recurso colectivo (las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, tal como se establecen en la Directiva (UE) 2020/1828 para la reclamación de daños y perjuicios). También fue objeto de examen el impacto de la sentencia «Real

Madrid» en la aplicación de la excepción de orden público en España (Asunto C-633/22, Real Madrid Club de Fútbol: Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 4 de octubre de 2024 (petición de decisión prejudicial planteada por la Cour de Cassation – Francia). España mantuvo la posición de defender el carácter excepcional de la aplicación de la excepción de orden público y más cuando se trata de países que pertenecen a la Unión Europea.

- Reglamento (UE) n.º 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012, *relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa* y a la creación de un certificado sucesorio europeo. La reunión celebrada en el mes de abril tuvo por objeto este Reglamento así como los resultados del grupo de trabajo sobre sucesiones y el certificado europeo de sucesiones (CSE).

- Reglamento (UE) n.º 2019/1111, de 25 de junio de 2019, Bruselas II ter, *sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores* y la Convención de la Haya de 1980 sobre los Aspectos Civiles de sustracción Internacional de Menores. Este instrumento fue objeto de debate en la reunión auspiciada por Polonia con motivo de la presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea. Se centraron los debates sobre las materias de protección de menores, acogimiento trasfronterizos y sustracción de menores.

- El Reglamento n.º 2020/1784 relativo a la notificación y traslado de documentos y el Reglamento n.º 2020/1783 sobre obtención de pruebas, así como la relación de estos reglamentos con Bruselas bis ter, fueron los temas tratados en la reunión del mes de octubre.

- El Reglamento n.º 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos, fue objeto de estudio en la última reunión del año que tuvo lugar en diciembre.

Temas recurrentes, tanto en las reuniones de las asambleas como en las restringidas de los puntos de contacto, han sido las actividades y proyectos de la EJN, la participación en las reuniones de terceros países como observadores, el régimen de interpretación de las reuniones, la utilización y mejoras en el sistema IMI, la documentación relativa a las recomendaciones para el acceso al derecho extranjero; así como las solicitudes de subvenciones para proyectos de la EJN.

En el mes de marzo de 2025 se puso en marcha una nueva versión del Portal de Justicia Electrónica, Portal e-justice, lo que ha supuesto un cambio completo en la tecnología en la que se basa dicho portal.

En cuanto al proceso de digitalización en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil y, en lo que respecta a los Reglamentos de obtención de pruebas y de notificación de documentos SoD y ToE, el sistema informático descentralizado es obligatorio para el intercambio de solicitudes a partir del 1 de mayo de 2025. Además, el Reglamento de digitalización es parcialmente aplicable a partir del 1 de mayo de 2025.

En relación con los grupos de trabajo, debe mencionarse que, durante el año 2025, han estado activos en la EJN 6 grupos de trabajo: Visibilidad, Personal judicial, Guía práctica sobre la obtención de pruebas, Guía práctica sobre la notificación de documentos, Sucesiones y Digitalización de Bruselas IIb).

Informe anual del artículo 5.2.j) Decisión del Consejo de 28 de mayo de 2001 por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil. En este informe se recordó la creación de la RCIF y sus objetivos, se dio cuenta del proceso de selección de los integrantes de la red nacional de fiscales; de la difusión puntual, a través de la Sección Civil de la Fiscalía del TS, de toda la información de interés que se recibe de la EJN en el ámbito de la cooperación civil internacional; de la reunión anual que los fiscales delegados de civil y los fiscales delegados de discapacidad y mayores celebran de forma presencial y anual para unificar criterios y acordar pautas comunes de actuación; de la coordinación con la Unidad de Menores de la Fiscalía General del Estado; así como del proceso de especialización puesto en marcha dentro del Ministerio Público español en materia internacional civil y mercantil.

1.1.2.4.3.3 Otras actuaciones

Intervención en el XXV Encuentro de la Red Judicial Española de Cooperación Judicial Internacional (REJUE) y del XIV Encuentro de la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea (REDUE), organizado por el CGPJ y que se divide en sección penal y civil.

Este es el segundo año en que la Fiscalía de lo Civil ha intervenido en estos encuentros de trabajo que anualmente se realizan en la localidad de Águilas. Asistió una fiscal de la Fiscalía de Alicante y se abordaron temas de tanto interés como los aspectos internacionales de Derecho de Familia dentro del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, se debatió la propuesta de Reglamento sobre el reconocimiento de

la paternidad/maternidad, que pretende armonizar a nivel de la UE la mediación en litigios transfronterizos, además de actualizar las guías prácticas de cooperación.

La Sección Civil de la Fiscalía del TS y varios fiscales adscritos a las secciones civiles territoriales y a la Unidad de Menores de la Fiscalía General del Estado están participando en las reuniones de la denominada *Comitología* en relación con el proyecto de la Comisión Europea para la digitalización los instrumentos europeos de cooperación judicial civil y penal.

1.1.2.4.4 Participación en la formación de fiscales

Toda la Sección Civil de la Fiscalía del TS asume el bloque de Derecho civil en la formación inicial de los nuevos fiscales. También se participa de forma activa en la formación continuada, colaborando con el diseño general y en la programación de los cursos específicos en materia civil, bien dirigiendo, bien impartiendo ponencias, conscientes de la importancia que la formación tiene para la Fiscalía. Además, se colabora activamente en la preparación de los juicios simulados, aspecto práctico de la formación que fomenta la participación de los alumnos y goza de gran acogida entre ellos.

Este año los cursos de formación continua han estado dedicados junto a la cooperación jurídica internacional en el ámbito civil y mercantil, al estudio de los procedimientos civiles donde intervienen menores, en un curso codirigido por la Fiscal de Sala Jefe de lo Civil junto con la Fiscal de Sala Coordinadora de Menores, analizando materias como los procedimientos de impugnación de medidas administrativas de protección, los acogimientos transfronterizos o la sustracción internacional de menores y los problemas de su retorno, o la protección de los menores en los ámbitos digitales, reflejo de la necesaria coordinación de ambas unidades en aquellos procedimientos donde se dirimen materias que afectan a menores y que requieren una actuación conjunta y rápida por parte de la Fiscalía a fin de dar una respuesta acorde con el interés del menor.

En el mes de julio de 2025, se realizó una jornada de trabajo en la Fiscalía, participando un fiscal por cada comunidad autónoma y los miembros de la junta directiva de Asociación Española de Abogados de Familia (AEAFA) donde se abordaron los cambios y problemas que planteaba la entrada en vigor de la LO 1/2025 en los procedimientos de familia y menores, especialmente en cuanto a la exigencia de los MASC, produciéndose un intercambio enriquecedor de información sobre las dificultades ya surgidas y los criterios adoptados por las

juntas de jueces y los LAJs interpretando dicho requisito en los diferentes territorios y las dificultades que desde la abogacía se detectaban, análisis sobre el que se profundizó posteriormente en las jornadas de fiscales delegados/as de civil y discapacidad celebradas en el mes de septiembre.

1.1.3 ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS MÁS RELEVANTES DICTADAS POR EL TS Y POSTURA MANTENIDA POR LA FISCALÍA DEL TS

Como ya se ha reflejado en el apartado estadístico, existe una importante sintonía con la Sala 1.^a en los supuestos en que el MF apoya la admisión o la estimación de todos o algunos de los motivos articulados bien en el recurso de casación bien el extraordinario por infracción procesal. En general se trata de supuestos donde se plantean cuestiones resueltas de forma diversa por los diferentes órganos judiciales que requieren unificar criterios, o en los que está comprometido el interés superior del menor que en opinión del Ministerio Fiscal y, atendiendo a las circunstancias concurrentes, no se ha valorado correctamente, o en asuntos novedosos en los que aún no existe jurisprudencia consolidada. Así podemos mencionar atendiendo a la materia:

1.1.3.1 *Derecho de familia*

1. La audiencia del menor como derecho que ha de ser garantizado para apreciar las medidas que personalmente le afecten conforme a su interés superior sigue siendo especialmente reconocido por la jurisprudencia.

La doctrina de la sala otorga gran relevancia al resultado de la audiencia a los menores cuando se cumplen determinados estándares. En particular, se considera relevante una opinión libremente emitida, no mediatizada o interferida por la conducta o la influencia de alguno de los padres, cuando las razones del menor sean atendibles porque no están inspiradas en criterios de comodidad o bienestar a corto plazo, y seguir su opinión no esté desaconsejado por la especial incidencia de otros criterios con los que, según la norma, debe ser ponderada conjuntamente la opinión de los menores (SSTS n.º 124/2025, de 23 de enero; 1677/2025, de 19 de noviembre). Se reafirma la obligación de los tribunales de garantizar incluso de oficio la audiencia del menor (SSTS 268/2025, de 19 de febrero; 1677/2025, de 19 de noviembre). El derecho de los menores a ser oídos y escuchados implica que deben tener la posibilidad de expresarse sobre las decisiones que le afectan y descarta que la mera presunción de una falta de madurez, especial-

mente en ausencia de datos objetivos concluyentes, justifique su exclusión. Por ello, la decisión de no oírle exige una motivación reforzada y justificada que permita comprobar de forma objetiva que se basa en una real incapacidad del menor para comprender o expresar libremente su opinión (STS n.º 268/2025, de 19 de febrero).

2. Se insiste también en el deber de motivación reforzado con respecto a las resoluciones judiciales en las que esté en juego el interés superior de los menores (STS n.º 407/2025, de 17 de marzo).

3. Por otra parte, a lo largo de este año, el TS ha reaccionado contra las resoluciones que en procesos matrimoniales delegan la concreción de los regímenes de visitas en los equipos técnicos. Así, la STS 268/2025, de 19 de febrero, declara que «no podemos aceptar, sin más, el régimen progresivo acordado por el tribunal provincial, que deja en manos de los técnicos del Punto de Encuentro la ampliación del régimen de visitas, que opera de esta forma sin un efectivo y real control judicial. Habrá de ser una resolución judicial, adoptada tras audiencia de las partes, la que en su caso establezca la ampliación del régimen de comunicación entre padre e hijo».

4. La STS 407/2025, de 17 de marzo estima que es necesario partir de la consideración previa de la especial protección que tienen los alimentos de los hijos menores de edad en los procedimientos de familia, «dado que dicha obligación tiene unas connotaciones particulares, que la distinguen de las restantes deudas alimentarias legales, al posibilitar una mayor flexibilidad en la fijación del importe de la pensión y en la interpretación del principio de proporcionalidad, de manera que los hijos puedan gozar del mejor nivel de vida que los recursos económicos de sus progenitores les puedan brindar, una de cuyas manifestaciones la encontramos en el artículo 608 LEC».

5. La STS 1310/2025, de 25 de septiembre, analiza la cuestión de si es posible obligar judicialmente a una persona mayor de edad a someterse sin deseárselo a un tratamiento psicológico, en cuanto la misma tiene derecho a la libertad y seguridad personal, contenido en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Constitución Española, así como las disposiciones de la Ley General de Sanidad y Ley 41/2002, de 14 de noviembre, *básica reguladora de la autonomía del paciente de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*. Y llega a la conclusión de que el principio fundamental del respeto por la autonomía del paciente, plasmación en el ámbito médico de los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos, y que se traduce en el derecho del paciente a tomar decisiones informadas sobre su atención

médica, sin que se le pueda imponer tratamiento de ninguna clase sin su consentimiento, salvo que concurra alguna de las excepciones legalmente previstas, lo que no ocurriría en este caso debido a que, en el ordenamiento español, el tratamiento orientado a la recuperación de la salud se configura, con las salvedades apuntadas, como un derecho del paciente, y no como una obligación que le pueda ser impuesta.

La postura coincide con el criterio de la fiscalía que, en base a la legislación citada por la sentencia, entendió que, ponderando todos los intereses y derechos afectados, el bienestar del menor, en lo que se refiere a su interés en mantener una relación adecuada con sus progenitores, no era causa suficiente para obligar judicialmente a una persona mayor de edad a someterse sin desearlo a un tratamiento psicológico cuando no existía una norma que expresamente lo autorizara y permitiera un cumplimiento coactivo efectivo que, por otro lado, sería difícilmente posible, sin perjuicio de poder supeditar determinadas medidas en relación con el menor al seguimiento de un tratamiento voluntario por los progenitores, porque ello haría compatible la defensa del interés superior del menor con los derechos del afectado y no constituiría una imposición coactiva o intromisión en la salud, libertad o intimidad personal de este último sino una consecuencia de valorar el grado de cooperación e interés del progenitor en el bienestar del hijo.

6. La STS 783/2025, de 19 mayo aborda la cuestión jurídica de la temporalidad de la atribución del uso de la vivienda familiar, en este caso propiedad privativa del recurrente, en un supuesto en el que se ha establecido la custodia compartida de los hijos menores de edad, y reitera la doctrina establecida, entre otras, en SSTS 1489/24, de 11 de noviembre y 1710/24, de 18 de diciembre, consistente en la aplicación por analogía del artículo 96.1. 4.º (atribución de la custodia de los hijos entre los progenitores) en cuyo caso la autoridad judicial resolverá lo procedente atendiendo al interés más necesitado de protección (riesgo de poner en peligro el régimen de custodia compartida) y la titularidad de la vivienda (privativa o común) pero siempre con fijación de plazo valorando las circunstancias concurrentes y lo postulado por las partes.

7. La STS 1881/2025 de 17 de diciembre, aplica los mismos criterios de ponderación del interés del menor para otorgar la custodia de los hijos en supuestos de violencia de género, cuando se producen por el progenitor o por otra segunda pareja que convive con la progenitora con los hijos comunes del primero. Precisa, como postulaba el Ministerio Fiscal, que el canon de motivación reforzada también es exigible cuando quien genera ese contexto violento no es uno de los progenitores, sino la nueva pareja que convive con los hijos de otro, porque

afecta a los menores que forman parte del nuevo núcleo de convivencia, que no ha sido cumplido en este caso por lo que casa la sentencia y confirma la de primera instancia que otorga la guarda y custodia de los hijos al progenitor, entre otras medidas.

1.1.3.2 *Filiación*

La STS 1880/25, de 17 de diciembre, en un supuesto de reclamación de filiación no matrimonial frente a un demandado de nacionalidad turca y con domicilio en Turquía, aborda la cuestión referida al procedimiento y formalidades de la citación en legal forma del demandado residente en país no comunitario. Declara la Sala que es preciso acudir a las vías de cooperación jurídica internacional con Estados no miembros de la Unión, previstas en los instrumentos internacionales de carácter multilateral o bilateral que regulan la notificación en el extranjero y de los que España es parte. En el caso enjuiciado, al residir el demandado en la República de Turquía, es de aplicación el Convenio de La Haya de 15 de noviembre de 1965, *relativo a la notificación o traslado en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o comercial*, ratificado por ambos países y vigente en España desde el 26 de agosto de 1987. No obstante, el Juzgado optó por aplicar la regulación contenida en la Ley 29/2015, de 30 de julio, *de cooperación jurídica internacional en materia civil*, y emplazó al demandado por correo certificado con acuse de recibo, que consta entregado, pero no la identidad del receptor, y por correo electrónico remitido a la dirección facilitada por la demandante, que aparece leído sin más datos. Esta forma de proceder no solo infringe la normativa aplicable, sino que impide afirmar que el mismo tuviera conocimiento del procedimiento seguido y pudiera comparecer, de modo que los defectos observados en los actos de comunicación son lo suficientemente relevantes como para causar una indefensión efectiva, máxime si se atiende a la trascendencia de la incomparecencia del demandado a la práctica de la prueba pericial biológica en los procesos de filiación, por lo que de conformidad con lo previsto en los artículos 24 CE, 238.3.º, 240.1 y 277 LOPJ y 225.3.º y 227.1 LEC, declara la nulidad de actuaciones.

1.1.3.3 *Derechos fundamentales*

Siguen planteándose, aunque en menor medida, recursos de casación en relación con la cuestión de los ficheros de morosos. Se insiste

por el TS en su doctrina sobre el carácter funcional del requerimiento, que también la aplica a supuestos en los que «no puede apreciarse la lesión al derecho al honor, pues existe un dato incontrovertido determinante para esta conclusión [...] y es que el demandante ha impagado una deuda cierta». (SSTS n.º 1308/2025, de 24 de septiembre; 55/2025, de 13 de enero). Por otra parte, la STS n.º 53/2025, de 13 de enero, a efectos de responsabilidad civil considera que la potencial difusión de los datos en el CIRBE es menor que la de los incluidos en los ficheros de morosos propiamente dichos.

En relación con el derecho al honor, la STS n.º 564/2025, de 9 de abril, estudia la necesaria identificación del que se dice afectado por la infracción del derecho al honor, realizando un minucioso repaso de la jurisprudencia recaída hasta la fecha, que parte de que «cabe apreciar la existencia de intromisión ilegítima siempre que la identificación de dicho destinatario resulte posible, siquiera para las personas de su círculo más próximo, por las referencias indirectas o las circunstancias concurrentes» pero subrayando que «esta doctrina ha sido objeto de matización, en línea de atender a las circunstancias de cada caso», con cita, entre otras, de las SSTS n.º 234/2009, de 26 de marzo, 437/2014, de 21 de julio, y 677/2015, de 26 de noviembre.

En relación con la competencia objetiva del Tribunal Supremo para conocer de las demandas interpuestas en protección del derecho al honor contra aforados, este fuero debe interpretarse de manera restrictiva. El ATS de 4 de junio de 2025, RC 3/2024 declara que «dado que estos privilegios o prerrogativas son «sustracciones al Derecho común conectadas a una función», se impone una aplicación restrictiva de las mismas, por lo que no es constitucionalmente legítima su interpretación analógica pues solo son susceptibles de una interpretación estricta y vinculada a los supuestos expresamente contemplados en la Constitución y en las leyes que la desarrollan» y que los privilegios de Diputados «están funcionalmente destinados a garantizar el funcionamiento regular del Parlamento como sede de la soberanía nacional y la libre discusión y decisión de los parlamentarios que lo integran».

El ATS de 18 de julio de 2025, RC 2/2025 considera que las manifestaciones litigiosas hubiesen sido hechas en la red social titularidad del demandado que tiene distintivo institucional tampoco entraña *per se* que deban entenderse realizadas en el ejercicio de sus funciones.

El ATS de 21 de octubre de 2025, RC 3/2025 reitera la doctrina de «la visión funcional de los privilegios o prerrogativas parlamentarios, y la exigencia de su interpretación restrictiva por no ser derechos personales propios sino relacionados con el derecho de participación política del artículo 23.2 CE» considerando que «la circunstancia de

que las manifestaciones litigiosas hubiesen sido hechas en la red social, que tiene distintivo institucional, tampoco entraña *per se* que deban entenderse realizadas en el ejercicio de un cargo público, sino que habrá de estarse al contenido del mensaje difundido que, en el caso concreto, no guarda conexión con las funciones ministeriales ni parlamentarias».

También en relación a la responsabilidad civil de los aforados es preciso citar la STS 818/2025, de 26 de mayo. La demanda es interpuesta por un ciudadano vinculado a la Presidenta de la Comunidad Autónoma de Madrid por vulneración del derecho al honor contra la Vicepresidenta Primera del Gobierno de España y Ministra de Hacienda, fundada en las declaraciones que ésta realizó a diferentes medios de comunicación respecto a que el ciudadano demandante era un delincuente confeso por un delito fiscal, que se había enriquecido en uno de los peores momentos que hemos atravesado en este país, como fue el momento de la pandemia, que él y su pareja vivían en un piso que había sido pagado con lo defraudado a Hacienda, además de frases similares referidas al demandante. La postura del Ministerio Fiscal, siguiendo criterios de la Sala 1.^a del TS, el TC y el TEDH se concretó en apreciar que la libertad de expresión amparaba esas manifestaciones al tratarse el sujeto concernido, no un personaje público, pero sí de notoriedad pública, con lo cual las barreras de protección del honor quedan rebajadas en favor de la libertad de expresión. El TS absuelve a la demandada de la vulneración del derecho al honor por entender que en el juicio de ponderación entre libertad de expresión y derecho al honor prevalece en este caso el primer derecho, teniendo en cuenta que el demandante se ha convertido en un elemento de debate político, es objeto constante de información y atención por la opinión pública y ello motiva que lo manifestado está dentro del debate político y por otra parte, contiene una base fáctica que sustenta las expresiones.

En relación con el derecho a la intimidad de los vecinos y la instalación de mirillas electrónicas, es de interés la STS 1166/2025, de 17 de julio, que declara que «la instalación del dispositivo en el caso objeto del presente recurso no respondió a problemas de seguridad (se trata de un edificio encuadrado en un recinto cerrado en el que existen otros dos edificios y dotado de un servicio de conserjería, y no existían problemas de seguridad), sino a la simple comodidad de los demandados, que estaban ausentes durante temporadas y tenían interés por saber si iba alguien a entregar algún paquete a su vivienda; el dispositivo se activa siempre que alguien acude a la vivienda de los demandantes, por la cercanía entre ambas puertas, sin necesidad de que hayan llamado al timbre de la vivienda de los demandados o

intentado abrir su puerta; la situación enfrentada de ambas puertas, a una distancia mínima, supone que cuando se abre la puerta de la vivienda de los demandantes el dispositivo permite ver el interior de esa vivienda; no existen garantías de limitación al acceso de esas imágenes, antes al contrario, los demandados pueden hacer uso de ellas sin control, por lo que tampoco se cumplen las limitaciones impuestas por el artículo 22.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales. Por ello concluye que el juicio de proporcionalidad realizado por las sentencias de instancia es correcto. La instalación del dispositivo de captación, transmisión y, al menos potencialmente, la grabación de imágenes supone una afectación relevante de la intimidad personal y familiar de los demandantes pues se activa cada vez que alguien acude a su vivienda o sale de ella y permite ver en el interior de la misma, y esa afectación no es proporcionada con el beneficio que supone para la satisfacción de intereses de los demandados dignos de protección».

También en el ámbito del derecho a la intimidad personal y protección de datos, la STS de Pleno 383/2025, de 26 de febrero, analiza un supuesto en que la parte demandada, un despacho de abogados, aloja una demanda laboral que contiene datos privados e íntimos en una carpeta compartida y a la que accede una persona no autorizada. El Pleno estima el recurso porque la demandada tenía la obligación de garantizar la confidencialidad del documento, implementando medidas técnicas y organizativas para evitar el acceso por parte de personas no autorizadas, en base tanto a la legislación de protección de datos como al artículo 263.3.º quinquies LOPJ. La omisión de tales medidas constituye un incumplimiento que derivó en la exposición indebida de datos sensibles. Esta situación configura una vulneración del derecho a la intimidad, independientemente de que no haya existido una intención expresa de divulgar la información o de causar perjuicio a la demandante. La intromisión ilegítima se consuma en el momento en que los datos privados e íntimos quedan expuestos sin causa que lo justifique, sin que sea necesario que la divulgación sea masiva ni prolongada en el tiempo.

La STS 1055/2025, de 2 de julio, aborda la naturaleza de los daños derivados de la intromisión en el derecho al honor causados por publicaciones en páginas de internet creadas para la difusión de tales contenidos (blogs), así como el inicio del cómputo del plazo de caducidad de 4 años previsto en el artículo 9.5.º LO 1/1982 en función de la naturaleza del daño. Reiterando la doctrina de la STS de Pleno 960/2024, de 9 de julio, distingue entre publicaciones de carácter aislado y la

sucesión continuada a lo largo del tiempo de publicaciones que responden a un determinado propósito u objetivo. En el primer caso, se consideran daños permanentes, fijándose el *dies a quo* en la fecha de publicación en internet. En el segundo, siendo preciso valorar la conducta ilícita en su conjunto para determinar la gravedad de la afectación del honor, se trataría de daños continuados y, consecuentemente, el plazo de caducidad no operaría de forma individualizada respecto de cada publicación, sino que debe situarse en la última publicación que forme parte de la cadena. Por otra parte, descarta que esa necesidad de valoración conjunta permita diferir el *dies a quo* del plazo de caducidad hasta la eliminación del blog o de los contenidos publicados en internet, ya que tal interpretación convertiría en perpetua la acción para proteger el derecho al honor mientras el dominio estuviera vigente.

La STS 885/2025, de 3 de junio, en un supuesto en el que se dilucida la vulneración del derecho a la imagen de una modelo, por mantener una empresa disponible en sus redes sociales un cortometraje en el que actuó para publicitar sus productos, a pesar de haber denegado la autorización para su difusión, aborda la necesidad de diferenciar entre las pretensiones referidas a la explotación comercial de la imagen de una persona, ajenas al ámbito de protección del artículo 18.1 CE, de aquellas incluidas en el ámbito del artículo 18.1 CE. Respecto de las segundas, precisa que la motivación económica del demandante no supone por sí misma que su pretensión no resulte amparada por el artículo 18.1 CE cuando ejercita acciones de defensa de su derecho fundamental frente a la difusión de sus rasgos identificadores. Por esta razón se ha considerado vulnerado el derecho fundamental a la propia imagen en el caso de personas que explotan profesionalmente su imagen como artistas o modelos y que o bien no han consentido una determinada utilización de su imagen o bien, habiéndola consentido inicialmente, han revocado ese consentimiento (STS 266/2016, de 21 de abril)

También en relación con el derecho a la propia imagen, en casos de publicación de fotografías obtenidas de redes sociales para ilustrar informaciones periodísticas, La STS 1111/2025, de 10 de julio, recogiendo la doctrina de las SSTS 964/2023, de 14 de junio y 697/2019, de 19 de diciembre, reitera las siguientes premisas: i) Los usuarios de las redes sociales continúan siendo titulares de derechos fundamentales y su contenido sigue siendo el mismo que en la era analógica. ii) El hecho de que circulen datos privados por las redes sociales en Internet no significa «de la manera más absoluta» que lo privado se haya tornado público, puesto que el entorno digital no es equiparable al concepto de «lugar público» del que habla la Ley Orgánica 1/1982, ni puede afirmarse que los ciudadanos de la sociedad digital hayan per-

dido o renunciado a los derechos protegidos en el artículo 18 CE. Por ello, el usuario que «sube», o, en suma, exhibe una imagen para que puedan observarla otros, tan solo consiente en ser observado en el lugar que él ha elegido (perfil, muro, etc.), en un ámbito de interacción social. En conclusión, una cuenta de Facebook, X, etc. no tiene la consideración de «lugar abierto al público» y el hecho de que pueda accederse libremente a la fotografía del perfil de dicha cuenta no constituye el consentimiento expreso que exige la LO 1/1982.

1.1.3.4 *Obtención de nacionalidad por los sefardíes*

Dados los importantes problemas interpretativos que la aplicación de la Ley 12/2015, de 24 de junio ha provocado, tanto la incoación de unas diligencias penales por presunta falsedad y estafa por la FGE, hoy judicializadas en la AN, como por el gran número de recursos pendientes, nos detendremos en el análisis de las dos sentencias dictadas este año por el TS, que establecen jurisprudencia en relación con la concesión de nacionalidad a los sefardíes dando por buena y no susceptible de ser atacada la valoración probatoria realizada por la Audiencia tanto cuando conceden la nacionalidad como cuando la deniegan, respecto a la acreditación del origen sefardí así como en cuanto a la acreditación de la especial vinculación.

En la primera, la STS 80/2025, de 15 de enero, quien impugna es el peticionario de nacionalidad española y el TS en relación con el origen sefardí dice que «el recurso de casación no es una tercera instancia y la valoración de la prueba es soberanía de los órganos de instancia, de forma que solo puede ser cuestionada en el recurso de casación cuando se trate de una valoración arbitraria o de un error patente e inmediatamente verificable a partir de las propias actuaciones, como actualmente recoge el artículo 477.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil». Se añade por el TS que «que el artículo 1.2 de la Ley 12/2015 prevea como uno de los medios probatorios para acreditar la condición de sefardí originario de España el «Informe motivado, emitido por entidad de competencia suficiente, que acredite la pertenencia de los apellidos del solicitante al linaje sefardí de origen español» no significa que cualquier informe que tenga tal objeto haya de ser necesariamente aceptado por la DGSJyFP ni por el tribunal que conozca de la impugnación de la resolución dictada por tal organismo».

En relación con la especial vinculación con España, declara que «la valoración probatoria de los documentos no ha sido cuestionada, y no podría serlo al no concurrir ningún error patente. En todo caso, dadas las dificultades que presenta en esta cuestión la diferenciación entre las

cuestiones probatorias, procesales, y las cuestiones sustantivas relativas al artículo 1.3 de la Ley 12/2015, debe concluirse que es correcta la argumentación de la Audiencia Provincial sobre que tener contratada una línea telefónica colombiana o un seguro de asistencia médica que no debe ser prestada en España no son hechos que revelen una «especial vinculación con España» por más que tales servicios hayan sido prestados por una sociedad mercantil española o por una filial de una sociedad mercantil española. Respecto de que el certificado que acredita que el recurrente ha hecho una «aportaciones dinerarias» a la federación judía que emitió la certificación rabínica presentada por el solicitante de la concesión de la nacionalidad «además de genérico, no acredita el presupuesto exigido por la norma, la vinculación especial con España, a menos que dicho requisito se estimase cumplido por la sola colaboración económica que se pudieran realizar en cualquier federación del mundo para la conservación del judaísmo», se trata de una valoración probatoria que no ha sido debidamente impugnada como error patente al amparo del artículo 477.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y que, en todo caso, habida cuenta de las circunstancias del caso (en especial, que dicho organismo esté radicado en Nuevo México, con el que el solicitante, residente en Venezuela, no ha acreditado tener relación alguna), no puede considerarse como constitutiva de tal error. Por último, también debe considerarse correcto el argumento de la sentencia recurrida de que la especial vinculación con España debe ser preexistente a la solicitud de la nacionalidad y no estar buscada con posterioridad con el único fin de cumplir formalmente con dicho requisito»

Por su parte, la STS 81/2025, de 15 de enero, resuelve una impugnación formulada por la Abogacía del Estado. El TS da por buena la valoración probatoria efectuada por la Audiencia, en este caso, para dar por acreditada tanto el origen sefardí como la especial vinculación. Declara el TS que «cuestión diferente es que, en atención a la exigencia de una valoración conjunta de los medios probatorios para acreditar la condición de sefardí de origen del solicitante (artículo 1.2 de la Ley 12/2015), deban tomarse en consideración, junto al certificado, otros elementos de juicio, lo que sí ha hecho la Audiencia Provincial al dictar la sentencia que se recurre en casación. [...] En efecto, en el caso que juzgamos, la Audiencia Provincial ha valorado conjuntamente la prueba aportada, entre la que cita, junto a las mencionadas certificaciones, las siguientes: «informe sobre genealogía familiar con una descripción exhaustiva donde se relata que la solicitante desciende por línea materna de D.[...], declaración jurada así como un informe suscrito por D. [...] doctor en historia mexicana colonial en relación con los ocho antepasados judíos y conversos sefardíes de la recurrente,

así como otro informe que señala que se descende por línea materna de D.^a[...], judía sefardí».[...] Frente a la valoración conjunta de la prueba que lleva a la sentencia recurrida a considerar acreditada la condición de sefardí originaria de España de la solicitante, no pueden prevalecer las argumentaciones de la recurrente. [...] Ello por cuanto, en su recurso de casación, la DGSJyFP solo denuncia la infracción de norma sustantiva, del artículo 1.2 de la Ley 12/2015, precepto que establece los requisitos legales para acreditar la condición de sefardí. Sin embargo, la DGSJyFP no ha denunciado la infracción de norma procesal, lo que resulta posible en la regulación del recurso de casación vigente al amparo del artículo 477.2. LEC, conforme al cual, «el recurso de casación habrá de fundarse en infracción de norma procesal o sustantiva, siempre que concurra interés casacional». Con todo, conviene advertir que, incluso, de haber denunciado error en la valoración en la prueba, el mismo, para ser apreciable en casación, está sujeto a la exigencia del artículo 477.5 LEC, conforme al cual: «La valoración de la prueba y la fijación de hechos no podrán ser objeto de recurso de casación, salvo error de hecho, patente e inmediatamente verificable a partir de las propias actuaciones» [...] la falta de concreción del importe y de las fechas de las aportaciones económicas de la solicitante a la Federación Judía de Nuevo México, así como el dato de que se trate de la misma federación que ha emitido el certificado de la condición de sefardí de origen de la solicitante, pues el certificado emitido no queda excluido como medio de prueba de los contemplados en el artículo 1.3.e) de la Ley 12/2015 que, junto a otros, pueden llevar a considerar acreditada la especial vinculación con España, en los términos previstos en la ley.» Y concluye que, frente a esta valoración en conjunto de la prueba realizada por la sentencia recurrida, las alegaciones de la DGSJyFP, que no ha denunciado error notorio en la valoración de la prueba (artículos 477.2 y 5 LEC), no pueden prosperar.

1.2 Sección de lo Penal

Comenzando por el aspecto del personal que forma la Sección de lo Penal del Tribunal Supremo, a lo largo del año 2025 se han jubilado tres Fiscales de la Sección Penal, quienes desempeñaron sus funciones con un nivel de excelencia que es de justicia reconocer.

También se incorporó a la Sección el día 14 de enero de 2025, la Excm. Sra. D.^a Teresa Peramato Martín, nombrada Fiscal de Sala Jefa de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, donde ejerció la codirección de la Sección hasta su nombramiento como Fiscal General del Estado el día 9 de diciembre de 2025.

Con relación a las disposiciones legales que pueden tener un efecto más o menos directo e inmediato en el desarrollo de las funciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo, a diferencia de los años anteriores, no se ha modificado ningún precepto del Código Penal, siendo la reforma más relevante la operada en la Ley de Enjuiciamiento Criminal a través de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, cuyos efectos se irán apreciando con el tiempo y que aún no ha afectado directamente al trabajo desarrollado en esta Sección.

Nuevamente se ha de hacer notar, como ya se hizo en la memoria del pasado año, el inexistente alcance del recurso de casación para la unificación de doctrina en materia de menores, debido a su configuración por la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, que no permite el planteamiento ante el Tribunal Supremo de cuestiones relevantes que afectarían de manera directa y notable a la especialidad y que no tienen su encaje en la muy restringida vía casacional prevista en el artículo 42 LORPM, lo que se traduce en que solo se ha registrado un recurso anunciado por parte del Ministerio Fiscal en esta materia, si bien por las demás partes sí se han formalizado más recursos que han sido desestimados por la inadecuación de la vía casacional elegida, al no ajustarse a la señalada en el citado precepto de la LORPM sino a las disposiciones generales del recurso de casación de la LECrim.

Continúan las dificultades por el aumento de causas itineradas en las que, siendo su consulta necesaria para resolver las cuestiones suscitadas en el recurso de casación, al intentar acceder al expediente digital, persisten las circunstancias que dificultan de forma notoria su despacho. La primera carencia que se advierte es que no se incorpora el expediente íntegro sino, como mucho, el que corresponde al recurso de apelación ante la audiencia provincial o tribunal superior de justicia, siendo que, en muchas ocasiones, la necesidad de consulta del expediente viene determinada por acontecimientos o resoluciones producidas durante la instrucción de la causa. Y, en segundo lugar, la aplicación informática de la que se dispone no ofrece ningún índice ni figuran los acontecimientos ordenados de una manera que pueda ser reconocible (bien por fecha, bien por fase del procedimiento), por lo que la única pauta de actuación que el programa ofrece es ir revisando de forma individualizada los acontecimientos hasta localizar el que se precisa.

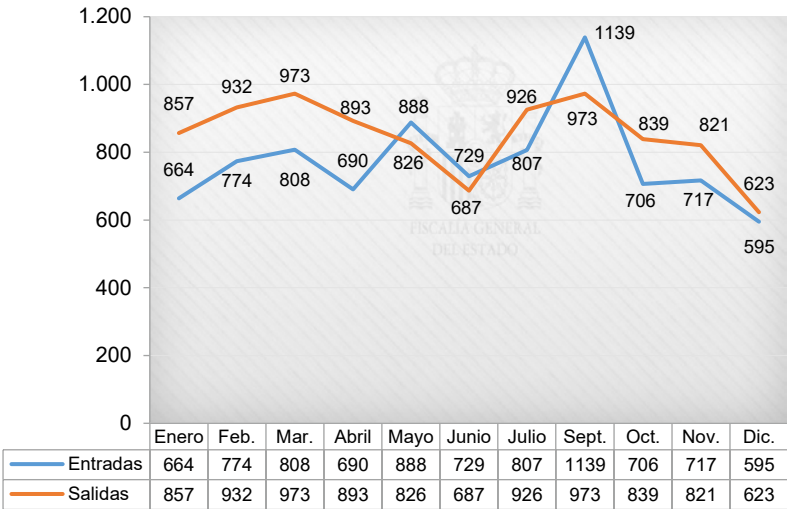
Las categorías de asuntos, según el control diario que se lleva a cabo por personal de secretaría y de los que se da cuenta semanalmente al Fiscal de Sala Jefe, son el reflejo del trabajo ordinario de la

Sección respecto de los asuntos procedentes y/o destinados a la Sala II del Tribunal Supremo y se han agrupado del siguiente modo:

- Nueva Ley: Se trata de recursos de casación contra sentencias dictadas resolviendo recursos de apelación por las audiencias provinciales contra sentencias dictadas por los juzgados de lo penal.
- Normales: Se trata de recursos de casación contra sentencias dictadas por las audiencias provinciales en asuntos de instancia única (anteriores a la Ley 41/2015), contra sentencias dictadas en única instancia por los tribunales superiores de justicia y contra sentencias dictadas por los tribunales superiores de justicia y Sala de Apelación de la Audiencia Nacional resolviendo recursos de apelación contra sentencias dictadas por las audiencias provinciales en primera instancia o la Sala Penal de la Audiencia Nacional.
- Varios: se refiere a recursos de queja, recursos de revisión, cuestiones de competencia, error judicial, indultos.
- Especiales: se refiere a las causas especiales tramitadas por la Sala II del Tribunal Supremo por denuncias, querellas o exposiciones razonadas de los órganos jurisdiccionales contra personas aforadas.
- LO 10/22: Se refiere a procedimientos de revisión de sentencias por aplicación de la LO 10/2022.
- LO 14/22: Se refiere a procedimientos de revisión de sentencias por aplicación de la LO 14/2022.

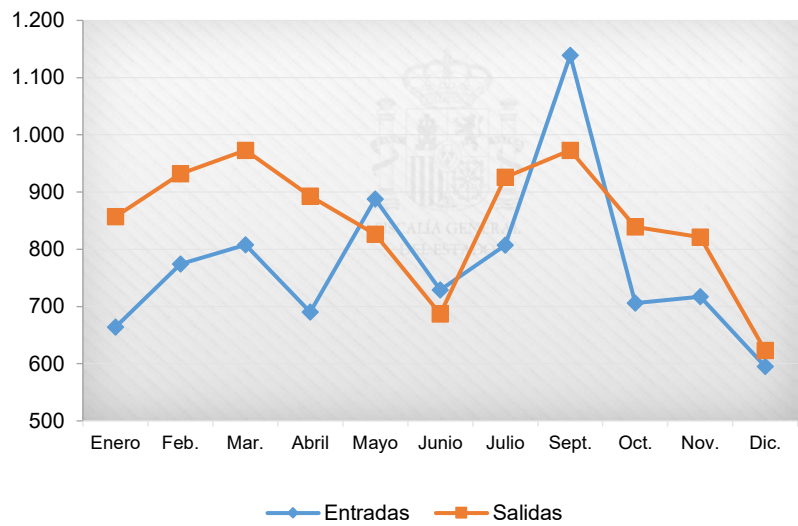
De forma gráfica se expresan tales datos del siguiente modo:

EVOLUCIÓN ENTRADAS Y SALIDAS AÑO 2025



Únicamente los meses de septiembre (+166), mayo (+62) y junio (+42) registraron más asuntos de entrada en la Sección que salidas de la misma, siendo abril el mes en el que la diferencia de salidas fue muy superior al de entradas, un total de 203 asuntos más. El primer cuatrimestre del año muestra un predominio de salidas, diferencia que se mitiga entre mayo y septiembre y, de nuevo, se aprecia un predominio de las salidas en el último trimestre del año.

EVOLUCIÓN MENSUAL DE ENTRADAS Y SALIDAS



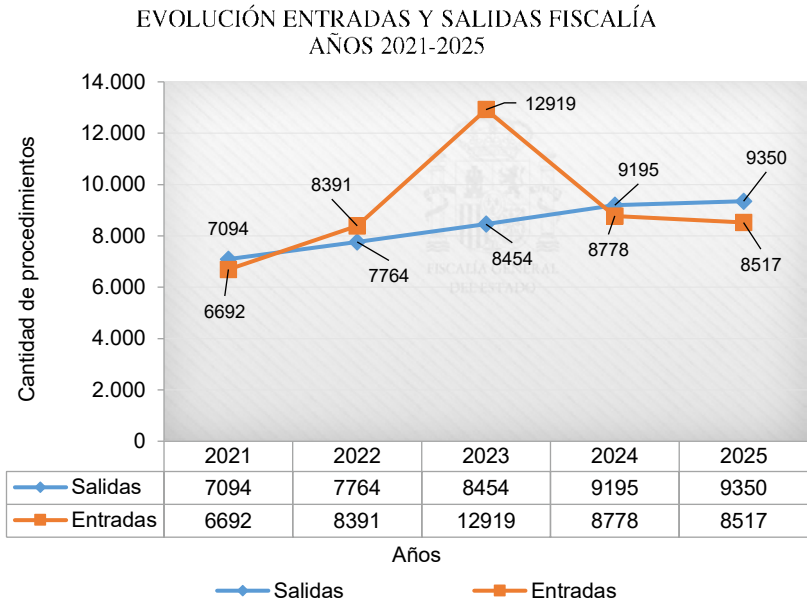
Tomando en consideración las categorías señaladas anteriormente, el número de asuntos se concentra de modo relevante en los correspondientes a la categoría «Nueva Ley», seguida por los referidos a las categorías «Normales» y «Varios», mientras que las categorías «LO 10/22» y «LO 14/22» son residuales o inexistentes, como se muestra en la siguiente tabla:

Categoría	Entrada	Salida	Diferencia	Entrada%	Salida%
Nueva Ley	4776	4363	413	56,1	46,7
Normales	1990	2481	-491	23,4	26,5
Varios	1651	2300	-649	19,4	24,6
Especiales.	97	204	-107	1,1	2,2
LO10/22.	3	2	1	0	0
LO14/22.	0	0	0	0	0

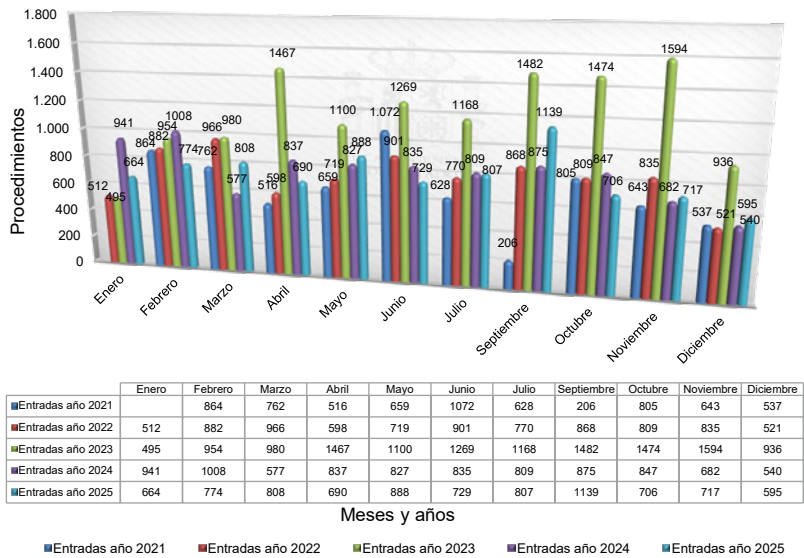
Durante el año 2025 las dos unidades de la Sección que, aunque teóricamente se compone de 4 Fiscales de Sala Jefes (dos por cada unidad) y de 28 Fiscales del Tribunal Supremo (15 en la Unidad de Fortuny y 13 en la Unidad de Salesas) a los que se suman 3 Fiscales de Sala Adscritos (2 en la Unidad de Fortuny y 1 en la Unidad de Salesas), han soportado hasta un total de 3 plazas vacantes, coincidiendo dos de ellas desde el mes de abril y las tres desde el mes de septiembre, lo que ha supuesto que la carga real de trabajo haya recaído sobre 32 fiscales –incluidas las jefaturas–.

Por ello es de justicia reconocer el gran esfuerzo realizado durante el año por los integrantes de la Sección para conseguir reducir el número de asuntos pendientes de despacho, ya que el análisis evidencia que se está trabajando por encima del flujo de entrada.

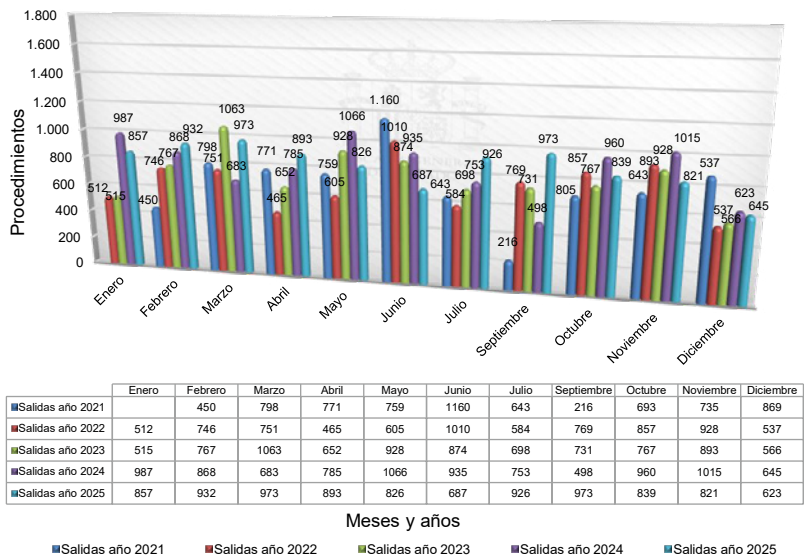
Para ello, es conveniente tomar una cierta perspectiva y analizar los datos relativos a las entradas y salidas de asuntos en la Sección Penal procedentes de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en los últimos años. Se muestra esa evolución en los siguientes gráficos:



EVOLUCIÓN ENTRADAS EN FISCALÍA 2021 - 2025



EVOLUCIÓN SALIDAS EN FISCALÍA 2021 - 2025



Se aprecia que, salvo los meses de mayo, junio y septiembre de 2025, el número de asuntos a los que se dio salida fue siempre superior al de entradas, lo que ha posibilitado esa reducción de la pendency de asuntos a la que antes se ha hecho referencia.

En la memoria correspondiente al pasado año ya se hizo mención a los efectos que se derivaron de la aplicación de la LO 10/2022, 6 de septiembre, *de garantía integral de la libertad sexual*, tanto respecto a la interpretación de las disposiciones penales afectadas por la norma, como, fundamentalmente, a las consecuencias que se derivaron de la demora en el establecimiento por parte de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de los criterios interpretativos de la misma.

Esa distorsión, plasmada tanto en el aumento del número de recursos preparados por el Ministerio Fiscal como en el número de causas afectadas por las solicitudes de revisión de las penas impuestas como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 10/2022, 6 de septiembre, se ha mantenido también durante el año 2025, no tanto por el número de recursos preparados por el Ministerio Fiscal, que se han reducido una vez establecidos los criterios interpretativos por la Sala Segunda, sino por la necesidad de resolver los asuntos ya ingresados, aumentando el tiempo de pendency hasta su resolución final, como posteriormente tendremos ocasión de examinar.

1.2.1 DATOS ESTADÍSTICOS RELATIVOS A LA ACTIVIDAD DE LA SECCIÓN PENAL DE LA FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Resumen de los asuntos despachados por la Fiscalía del Tribunal Supremo, Sección Penal, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

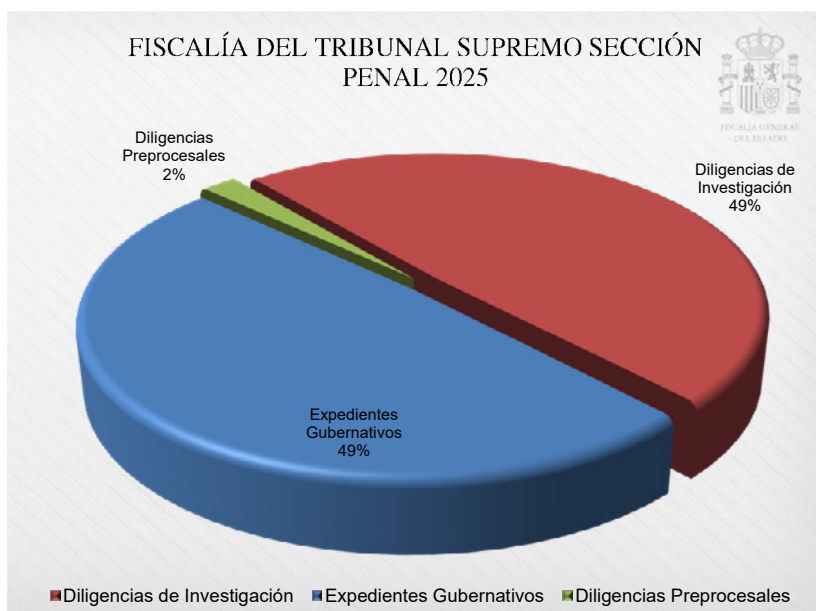
NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS	
I. TRIBUNAL SUPREMO	
Conflictos Jurisdiccionales:	
– Del art. 38 LOPJ	2
– Del art. 39 LOPJ	1
– Del art. 42 LOPJ	–
– Del art. 61 LOPJ	7
II. SALA II DEL TRIBUNAL SUPREMO	
Recursos de casación:	
Preparados por el MF:	
– Interpuestos	49

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS	
– Desistidos	24
– Quejas	2
– Asiento nulo	1
De parte:	
– Apoyados	73
– Parcialmente	35
– Inadmisión	6.578
– Impugnación	224
Recursos de queja:	
– Estimando	46
– Desestimando	1.017
Recursos unificación de doctrina:	
V. Penitenciaria:	
– Apoyo	–
– Impugnación	22
Menores:	
– Apoyo	2
– Impugnación	7
Recursos de revisión:	
– Solicitudes de autorización e interpuestos por las partes . .	167
– Interpuestos por el MF	12
– Solicitudes procedentes del Ministerio de Justicia	0
Cuestiones de competencia:	966
Indultos:	
– Informe favorable	1
– Informe desfavorable	42
Varios:	
– Error judicial	10
– Insostenibilidad de la pretensión (A. J. gratuita)	16
Señalamientos:	
– Sin vista	1.115
– Con vista	14
– Juicio oral	1
Causas especiales competencia Sala II:	
– Incoadas	135

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS	
– Denuncias.	23
– Querellas.	100
– Exposiciones razonadas.	5
– Escritos de acusación.	1
III. FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPREMO	
– Expedientes gubernativos.	49
– Diligencias de investigación.	49
– Diligencias preprocesales.	2

1.2.2 ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DE LA SECCIÓN DE LO PENAL DE LA FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Por lo que respecta a los asuntos que se tramitan por la Sección Penal de la Fiscalía al margen de los asuntos que proceden de la Sala II del Tribunal Supremo, los datos son los siguientes:



Comparando la situación con el año anterior, se observa un aumento de las diligencias de investigación (+19%) y una disminución notable de los expedientes gubernativos (-14%).

La mayor parte de las diligencias de investigación que se registraron en el año 2025, un total de 49, finalizaron con decretos de archivo que se desglosan de la siguiente manera:

- Decretos de archivo por no ser los hechos denunciados constitutivos de delito: 46.
- Decretos de archivo por tratarse de denuncias formuladas contra personas que no se encuentran aforadas ante la Sala II del Tribunal Supremo: 2.
- Decreto acordando la interposición de querrela: 1.

En este último caso se trata de las diligencias de investigación núm. 12/2025, que se incoaron en la Fiscalía del Tribunal Supremo tras la recepción del E. G. 76/25 remitido por la Fiscalía Provincial de Cádiz, habiéndose formulado la querrela con fecha 22 de octubre de 2025 contra dos personas por la comisión de los delitos de prevaricación del artículo 405 CP respecto a quien tenía la condición de aforada y del artículo 406 CP respecto de la otra persona no aforada.

Los tipos delictivos, bien como delitos únicos o juntamente con otros tipos delictivos, por los que se presentaron las denuncias ante la Sección Penal y que dieron lugar a la incoación de las diligencias de investigación, fueron los siguientes:

Delitos de odio	7
Delitos de prevaricación (administrativa o judicial)	16
Delito de malversación.	3
Delito de revelación de secretos.	4
Delito de omisión de perseguir delitos.	4
Delito de tráfico de influencias	1
Delito de falsedad	2
Delito de estafa	1
Delitos de amenazas.	1
Delitos de homicidio imprudente (DANA Valencia)	2
Delito de encubrimiento.	1
Delitos de blanqueo y contra la Hacienda Publica.	2
Delito de retardo malicioso en la Administración de Justicia	1
Delito de corrupción	1

1.2.2.1 *Informes en causas especiales tramitadas por la Sala II del Tribunal Supremo*

A lo largo del año 2025, se registró la entrada en la Fiscalía de un total de 135 causas especiales remitidas por la Sala II, de las cuales 23 lo fueron por vía de denuncia, 100 mediante la interposición de la oportuna querrela y 12 a través de la correspondiente exposición razonada por parte del órgano jurisdiccional que inicialmente conocía del asunto.

Entre tales causas especiales es obligado mencionar la Causa Especial 3/20557/2024 que se incoó con fecha 15 de octubre de 2024, dirigida contra el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, en la que, con fecha 30 de septiembre de 2024, se informó en el sentido de que, tras asumir su competencia, se acordase el archivo de la causa por cuanto los hechos no eran constitutivos de delito. Por medio de Auto de fecha de 30 de octubre de 2024, el instructor designado acordó la incoación de diligencias previas, que siguieron sus trámites de instrucción hasta que, mediante Auto de fecha 9 de junio de 2025, se decidió la continuación de la causa por los trámites del procedimiento abreviado.

El Ministerio Fiscal, de conformidad con la pretensión sostenida durante la tramitación de la causa, presentó con fecha 15 de septiembre de 2025 escrito por el que, no siendo constitutivos de delito los hechos por los que las acusaciones particular y popular habían formulado acusación, interesaba la libre absolución del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado.

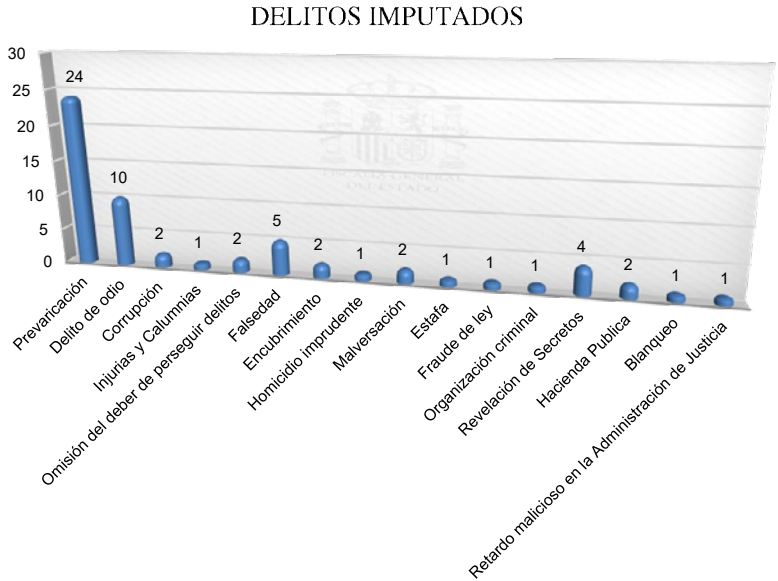
El instructor dictó Auto de fecha 9 de septiembre de 2025 acordando la apertura del juicio oral y teniendo por formulada la acusación por un delito de revelación de secretos del artículo 417. 1 y 2 CP, entre otros. El juicio oral se celebró entre los días 3 a 13 de noviembre de 2025.

La Sala Segunda dictó la Sentencia núm. 1000/2025, de 9 de diciembre, condenatoria por un delito de revelación de datos reservados del artículo 417.1 del Código Penal.

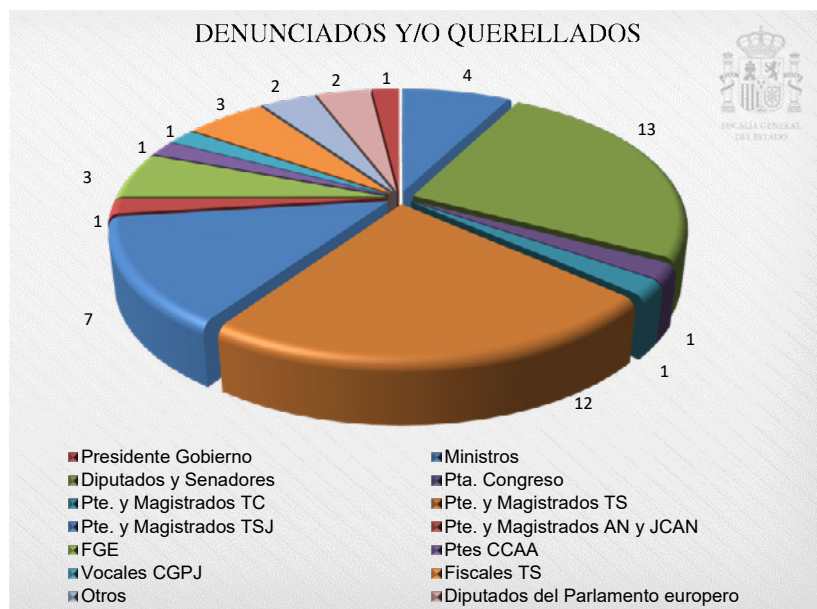
Formulado por el Ministerio Fiscal incidente de nulidad de actuaciones contra la misma con fecha 18 de diciembre de 2025, fue desestimado mediante Auto de fecha 26 de febrero de 2026, estando pendiente de resolverse por el Tribunal Constitucional los recursos de amparo interpuestos por el ex Fiscal General del Estado y por la Fiscalía contra la sentencia dictada en única instancia por la Sala II del Tribunal Supremo.

De las causas especiales tramitadas el año 2025, permanecen en tramitación la incoada como consecuencia de la querella presentada por el Ministerio Fiscal –a la que se ha hecho referencia en el apartado correspondiente a diligencias de investigación– y otras dos (CE 3/20252/2025 y 3/20519/2025) que se encuentran en trámite y prorrogado su plazo de investigación hasta los meses de agosto y septiembre de 2026, respectivamente. El resto de las causas especiales incoadas han resultado archivadas por la Sala Segunda, bien por no ser ninguno de los denunciados o querellados aforados ante la misma, bien por no estimar los hechos constitutivos de delito. En todas ellas se han emitido por los Fiscales del Tribunal Supremo el dictamen correspondiente, interesando la decisión de archivo de las mismas.

Gráficamente se expresan los datos indicados del siguiente modo:

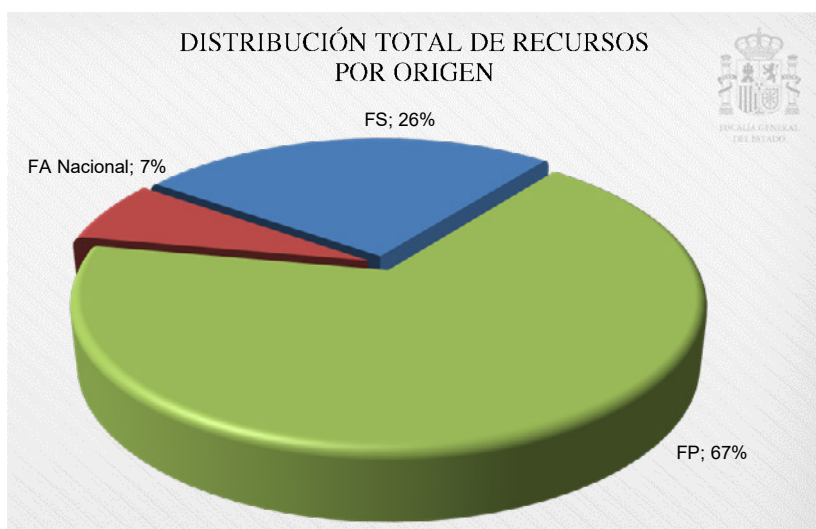
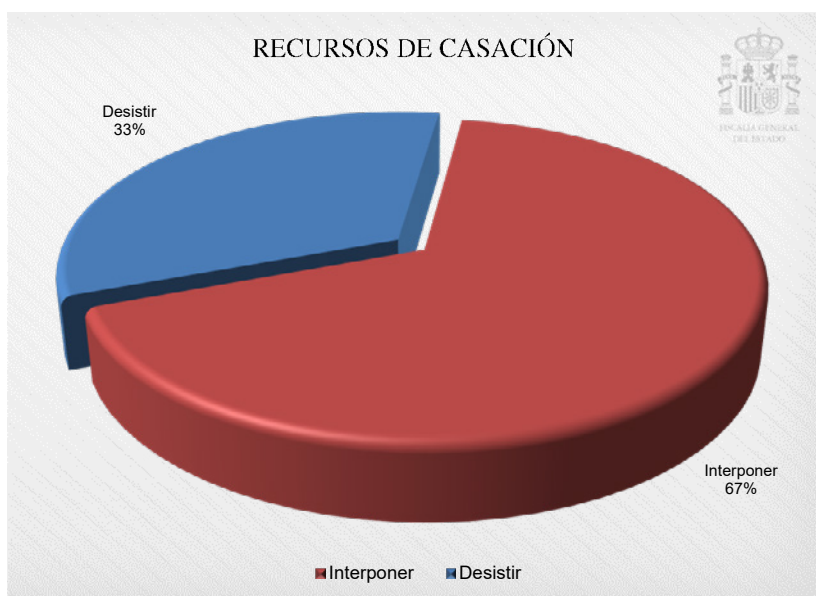


Y respecto de la persona aforada contra la que se incoaron las mismas, se aprecia su distribución en el siguiente cuadro:



1.2.2.2 Recursos preparados por el Ministerio Fiscal

Se han registrado un total de 73 recursos preparados por el Ministerio Fiscal, en los que se adoptó la decisión de interponer el recurso en 49 casos, lo que supone un 67%, y la de desistir de su interposición en 24, un 33%.



A fecha actual, se han resuelto por la Sala II, 5 de los recursos formalizados por la Fiscalía en el año 2025, 2 contra sentencias dictadas por un tribunal superior de justicia (siendo ambas desestimatorias), y 3 por una audiencia provincial, siendo las tres estimatorias total o parcialmente, como se indicará en epígrafes posteriores.

La evolución de los recursos preparados a lo largo del año se consigna en la siguiente tabla:

Mes	Casos
2025-01	1
2025-02	4
2025-03	9
2025-04	7
2025-05	7
2025-06	13
2025-07	8
2025-09	3
2025-10	5
2025-11	6
2025-12	10

Atendiendo a la fiscalía de procedencia se pueden destacar las diez fiscalías con mayor número de recursos preparados, tomando en consideración, las Fiscalías de la Audiencia Nacional, superiores y provinciales, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Órgano de procedencia	Casos
Fiscalía Provincial de Barcelona	9
Fiscalía Provincial de Madrid	6
Fiscalía Provincial de Tarragona	5
Fiscalía de la Audiencia Nacional	5
Fiscalía Superior de Madrid	4
Fiscalía Superior de Andalucía	4
Fiscalía Provincial de Cádiz	3
Fiscalía Superior de Cataluña	3
Fiscalía Provincial de Granada	3
Fiscalía Superior de Castilla y León	2

Y atendiendo a la materia respecto de la que se prepara el recurso, las más relevantes se concentran del siguiente modo:

Materia	Casos
Contra la Salud Pública	9
Agresión sexual	6
Ordenación del territorio	4
Acumulación de condenas	4
Prevaricación administrativa	3
Quebrantamiento de condena.	3
Abuso sexual	2
Hurto	2
Asesinato	2
Delito de odio.	2

En atención a la vía casacional propuesta en la preparación de los recursos se pueden diferenciar:

Tipo de recurso	Casos
Art. 849.1	49
Art. 849.1 + 852.	11
Art. 852	9
Art. 851.2 + 852.	1
Art. 851.1	1
Art. 851 + 852 + 849.1.	1
Art. 42 LORPM	1

Por último, los cinco recursos formalizados en el año 2025 que ya han sido resueltos (incluyendo uno en que la resolución se produce en enero de 2026) son los siguientes:

N.º Recurso Fiscalía	Fecha interposición	Fiscalía	Materia	Sentencia TS y pronunciamiento
1	14/01/2025	FP Madrid.	Acumulación de condenas.	15/07/2025 - Estima.
2	24/02/2025	FP Castellón.	Acumulación de condenas.	17/09/2025 - Estima y declara la nulidad.
31	05/06/2025	FS Cataluña.	Contra Salud Pública.	01/10/2025 - Desestima.
40	04/07/2025	FS Galicia.	Asesinato.	11/12/2025 - Desestima.
55	06/10/2025	FP Cáceres.	Acumulación de condenas.	27/01/2026 - Estima.

1.2.2.3 *Recursos contra sentencias dictadas por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional*

Se han formalizado 5 recursos contra resoluciones dictadas por la Audiencia Nacional, que son los siguientes:

1. Recurso Preparado núm. 12/2025

Recurso de casación por infracción de ley contra la sentencia 10/2025, de 4 de marzo, dictada por la Sala de Apelación de la Audiencia Nacional, por la que se confirmaba la desestimación acordada en la primera instancia de la demanda de decomiso autónomo de las cuotas defraudadas por el acusado en relación con el IRPF correspondiente a los ejercicios 2011 y 2012, por considerar actualmente inaplicable, en relación con delitos prescritos, el artículo 127.4 CP en su redacción dada por la LO 5/2010, de 22 de junio, a la vista del contenido del vigente artículo 127 ter 1 c) CP.

El objeto del recurso es fundar la posibilidad del decomiso autónomo en casos de imposible persecución penal del delito o delitos integrantes de la defraudación por encontrarse ya prescritos.

2. Recurso Preparado núm. 32/2025

Recurso de casación por infracción de derechos constitucionales, al amparo del artículo 852 LECrim, en relación con el artículo 5.4 LOPJ, y en relación ambos preceptos con el artículo 24 CE, interpuesto contra la sentencia 13/2025, de 8 de mayo, de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, al haberse denegado la tutela judicial efectiva al Ministerio Fiscal, así como lesionado su derecho a un juicio con plenas garantías, y a la práctica y valoración de las pruebas propuestas, causando indefensión.

El objeto del recurso es combatir lo afirmado en la sentencia, absolutoria por delito de terrorismo, sobre una supuesta conexión de antijuricidad entre la declaración policial supuestamente prestada bajo tortura, y la autocrítica o *kantada*, no valorando dicha prueba documental, con la consiguiente vulneración del derecho a la tutela judicial del Ministerio Fiscal, por cuanto que la autocrítica o *kantada* se considera por el tribunal que está viciada «de forma indirecta» de nulidad, sin ofrecer mayores explicaciones sobre qué se puede entender por ese vicio indirecto.

3. Recurso Preparado núm. 39/2025

Por infracción de ley por inaplicación indebida de los artículos 515. 1.º y 517. 1.º y 2.º, artículos 73 y 77 del Código Penal, y artículos 392.1,

390.1, 1.º, 2.º, 3.º así como 74 del mismo texto legal, y artículo 262.1 *in fine* por incorrecta aplicación de los artículos 33, 33.6, 54, 56.1. 1.º, 2.º, 3.º y 56.2 y concordantes del Código Penal, contra la sentencia 4/2025, de 5 de febrero, dictada por la Sección 1.ª de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

La sentencia absolvió a todos los acusados del delito de asociación ilícita por la aplicación de un concurso de normas.

La Fiscalía sostiene que en la narración de hechos probados se describe con total claridad técnico-jurídica y conforme a sentada jurisprudencia, todos y cada uno de los elementos típico-delictivos que integran la comisión del delito de asociación ilícita que la sentencia impugnada reconoce y detalla en sus fundamentos de derecho. Así mismo, se sostienen las razones normativas, doctrinales y jurisprudenciales que rigen en los casos de conflicto entre el concurso de normas y el concurso de delitos.

El concurso de normas consistiría en determinar qué ley permite una valoración completa del hecho y aplicarla desplazando a las otras concurrentes; la norma que finalmente prevaleciera, así como la desplazada, serían aplicables, pero no conjunta o simultáneamente.

Como consecuencia de lo anterior, relegada una de las dos normas (en el caso de la sentencia que se pretende recurrir, por aplicación de la excusa absolutoria en relación con uno de los acusados), habría situaciones en que volvería esta última –el artículo 515 y ss. del CP– a la vida, pues ambas normas, en el concurso de leyes, son efectivamente concurrentes, pero no simultáneamente aplicables: si una decae –y así acontece en el caso en relación con el artículo 262 CP respecto de uno de los acusados, por la excusa absolutoria aplicada–, se debe aplicar necesariamente la correspondiente a la asociación ilícita, artículos 515 y ss. CP.

4. Recurso Preparado núm. 64/2025

Por infracción de ley contra la sentencia núm. 27/2025, de 17 de septiembre, de la Sala de Apelación de la Audiencia Nacional

La Sala de Apelación confirma la sentencia recurrida y, en concreto, la absolución por los delitos de cohecho pasivo y activo. En cuanto al resto, suple la omisión de la sentencia apelada respecto al delito de conspiración para la extorsión sobre el que no se había pronunciado, revoca por prescripción una de las condenas por un delito de descubrimiento y revelación de secretos, así como la condena por los delitos de falsedad en documento mercantil en aplicación de la doctrina recogida en la sentencia 232/2022 del Pleno de la Sala Segunda, de 14 de marzo.

La discrepancia con la sentencia recurrida se centra en determinar si, a los efectos del delito de cohecho y conforme a los hechos declarados probados, existe una conexión o, por el contrario, es posible una separación, disociación o ruptura entre la función o ejercicio del cargo oficialmente desempeñado por el acusado al tiempo de los hechos –Comisario en activo del Cuerpo Nacional de Policía–, en el que actuaba ofertando, bien investigaciones de carácter privado, bien una labor netamente policial. El planteamiento estriba en la idea de que carece de relevancia que el acto a realizar a consecuencia del cohecho no esté dentro de las competencias específicas que el funcionario tiene asignadas, ya que lo único verdaderamente trascendente es que su condición de funcionario público le facilite la ejecución del acto objeto de cohecho.

5. Recurso Preparado núm. 76/2025

Recurso de casación por infracción de ley y por vulneración de derecho fundamental contra la sentencia 38/2025, de 10 de diciembre, de la Sala del Apelación de la Audiencia Nacional, recurso en el que el Ministerio Fiscal insiste en la tesis señalada en el recurso antes referido. La labor de captación de información y de investigación de delitos desplegada por el encausado en favor de sus clientes privados sólo puede tener la naturaleza de función pública.

1.2.2.4 *Recursos contra sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia.*

Se han formalizado 19 recursos, habiéndose resuelto a fecha actual por la Sala Segunda 2 de ellos, en ambos casos en sentido desestimatorio.

– Recurso Preparado 31/2025, rec. núm. 2/10391/25. Se interpone por el Ministerio Fiscal recurso contra la sentencia dictada, en vía de apelación, por el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya. El recurso ha sido desestimado por sentencia de 1 de octubre.

– Recurso Preparado 40/2025, rec. núm. 2/10416/25. Se interpone recurso de casación por el Ministerio Fiscal contra sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que absuelve en vía de apelación al condenado como cómplice de asesinato en virtud de veredicto del Tribunal del Jurado. La sentencia del Tribunal Supremo ha tenido sentido desestimatorio.

La distribución por Fiscalías Superiores se muestra en el siguiente grafico:



1.2.2.5 *Recursos contra sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales*

De los 49 recursos preparados por las fiscalías provinciales e interpuestos por la Fiscalía del Tribunal Supremo, a fecha actual, solo se han resuelto tres:

Recurso Preparado núm. 1/2025, interpuesto el día 14 de enero de 2025, procedente de la Fiscalía Provincial de Madrid, al amparo del artículo 849.1 LECrim por infracción del artículo 76.1 CP en un procedimiento de acumulación de condenas y que fue resuelto mediante sentencia de fecha 15 de julio de 2025 por la que se estima el recurso.

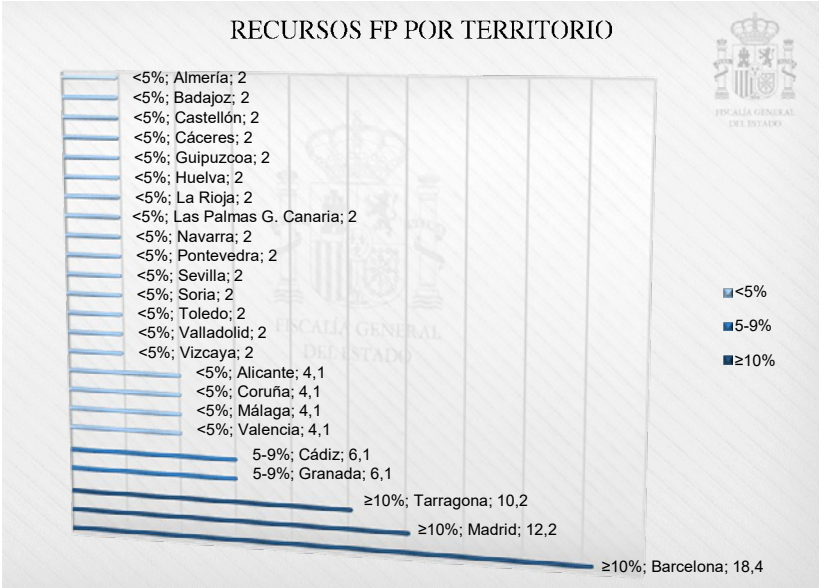
Recurso Preparado núm. 2/2025, interpuesto el día 24 de febrero de 2025, procedente de la Fiscalía Provincial de Castellón al amparo del artículo 849.1 LECrim por infracción del artículo 76.1 CP en un procedimiento de acumulación de condenas y que fue resuelto mediante sentencia de fecha 17 de septiembre de 2025 por la que se estima el recurso y se declara la nulidad del auto recurrido.

Recurso Preparado núm. 55/2025, interpuesto el día 6 de octubre de 2025, procedente de la Fiscalía Provincial de Cáceres, al amparo del

artículo 849.1 LECrim por infracción del artículo 76.1 CP en un procedimiento de acumulación de condenas y que fue resuelto mediante sentencia de fecha 27 de enero de 2026 por la que se estima el recurso.

Lo más llamativo es, precisamente, que de los 49 recursos formalizados solo 3 se han resuelto hasta la fecha, es decir solo un 6,12%, y todos ellos referidos a procedimientos de acumulación de condenas.

En el grafico siguiente se muestra la distribución de recursos preparados por las Fiscalías Provinciales:



1.2.3 ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA SALA SEGUNDA DEL TRIBUNAL SUPREMO DURANTE EL AÑO 2025

Tomando en consideración las resoluciones dictadas por la Sala Segunda durante el año 2025, se ponen de manifiesto los siguientes extremos:

1.2.3.1 Sentencias

Se han pronunciado un total de 1.075 sentencias (no coincidiendo su numeración por cuanto no figuran sentencias en cinco casos, en tanto que en otros tres figuran dos sentencias con el mismo número).

La Sala ha resuelto desestimando los recursos interpuestos en 710 casos y estimándolos total o parcialmente en 333. También se ha pro-

nunciado estimando 31 recursos de revisión. El único recurso de queja por denegación de la preparación del recurso de casación no ha sido aún resuelto por la Sala.



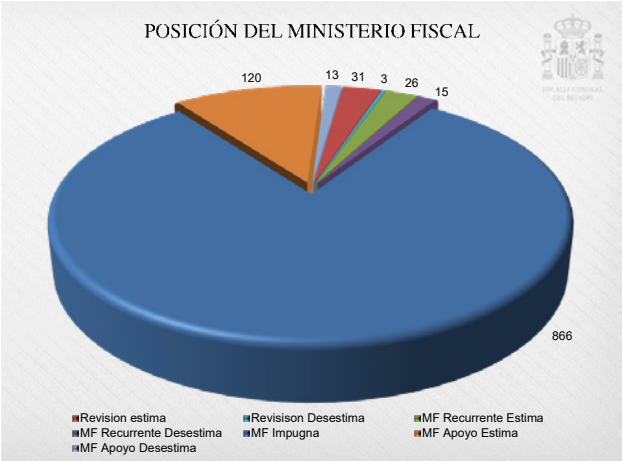
De las 1.075 sentencias dictadas, el Ministerio Fiscal era el recurrente en 71 asuntos, siendo el fallo estimatorio, total o parcialmente, en 56 sentencias, y desestimatorio en 15. Aquí se aprecia la incidencia de la reforma operada por LO 10/2022, de 6 de septiembre, pues un número tan elevado de recursos por parte del Ministerio Fiscal solo se ha producido en el año 2023.



Del análisis de los datos obtenidos de las aplicaciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo (Lotus Notes) referido a 1.075 sentencias del

Tribunal Supremo pronunciadas durante el año 2025, y desde la perspectiva de la relación entre las posturas mantenidas por el Ministerio Fiscal, los tipos de sentencia de casación y los lapsos temporales entre la emisión del dictamen por el Ministerio Fiscal y la resolución de la Sala, se pueden destacar los siguientes aspectos generales.

El Ministerio Fiscal mostró su apoyo, total o parcial, a los recursos presentados por las restantes partes, tanto acusadoras como acusadas en un total de 133 asuntos, siendo el resultado de tal postura estimatoria en un total de 132 casos, un 99,25%, y desestimatoria en uno, un 0,75%:



Desde la fecha de emisión del dictamen por el Ministerio Fiscal hasta el dictado de la sentencia por la Sala II del Tribunal Supremo, la media de resolución de los asuntos se sitúa en 625 días aproximadamente, siendo la mediana o valor central de 610 días. El 48% de los casos se resolvieron entre los 400 y 700 días, solo el 14,5% se resolvieron en menos de 300 días y un 13% lo fue en más de 800 días.

Se muestran tales datos en la siguiente tabla:

Tramo (días)	N.º casos	%
0-100	12	1,1%
100-200	48	4,5%
200-300	95	8,9%
300-400	140	13,1%
400-500	180	16,9%
500-600	175	16,4%
600-700	160	15,0%
700-800	120	11,2%
800-900	70	6,6%
900-1000	38	3,6%
1000-1100	20	1,9%
1100-1200	7	0,7%
1200+	3	0,3%

Se ha analizado el lapso temporal considerando como punto de inicio la fecha del dictado de la primera sentencia o resolución y como punto final el de la fecha del dictado de la sentencia por el Tribunal Supremo, y se aprecia que de media se sitúa en unos ~1.145 días (~3,1 años).

Considerando tres fases en ese proceso, la primera entre la fecha del dictado de la primera resolución en instancia y la fecha de la resolución de la apelación en su caso –y con referencia a un total de 820 sentencias– se detecta una media de 210 días entre el pronunciamiento de ambas resoluciones, siendo así que un 18% se resuelven en menos de 100 días; el 34% se resuelven entre los 100 y 200 días, el 27% entre los 200 y 300 días y un 21% en más de 300 días. Esta primera fase viene a suponer un 18% del tiempo total. La apelación suele resolverse en 6/7 meses, aunque existe una gran variabilidad por territorios.

La segunda fase que se contempla es la que media entre la fecha del pronunciamiento de la sentencia de apelación y la fecha en que el Ministerio Fiscal emite su dictamen a la Sala. Aquí la media es de 310 días, transcurriendo menos de 200 días en el 22% de los casos, entre 200 y 400 días en el 46% de los casos y más de 400 días en

el 32% de los casos. Esta fase viene a suponer un 27% del tiempo total. Es en este periodo donde se produce un primer «cuello de botella» que retarda el proceso.

Y la tercera fase que se examina es la que media entre la fecha de la emisión del dictamen de la Fiscalía del Tribunal Supremo y la fecha de la sentencia de la Sala Segunda, con el resultado ya indicado *supra*.

Los tipos penales sobre los que se ha pronunciado la Sala durante el año 2025, sin pretensiones de exhaustividad, en un mayor número de casos son los siguientes, agrupados por categorías:

Tipo delictivo	N.º asuntos	% sobre total
Delitos contra la libertad sexual	410	39,1%
Delitos contra la vida (homicidio/asesinato)	120	11,4%
Violencia de género / doméstica	95	9,1%
Delitos contra la integridad física (lesiones)	88	8,4%
Delitos contra el patrimonio (robos, hurtos, estafas, apropiación indebida).	82	7,8%
Delitos contra la salud pública (drogas).	65	6,2%
Delitos contra la libertad (detención ilegal, amenazas) . .	54	5,1%
Delitos contra la administración pública	42	4,0%
Delitos contra la seguridad vial	28	2,7%
Delitos de falsedad documental	22	2,1%
Otros.	43	4,1%

El peso dominante sigue siendo los delitos sexuales (~39%) lo que es coherente con el contexto de aplicación de la LO 10/2022.

1.2.3.2 Autos y Providencias

La Sala ha dictado también un total de 9.673 resoluciones entre autos y providencias, esto es, un total de 1.285 resoluciones más que en el año anterior (8.388), lo que supone un 15,32% de incremento. La media mensual fue de 879,4 resoluciones y el mes con mayor actividad el de febrero, con 1.039 resoluciones, frente al mes de mínima actividad, el de diciembre, con 638 resoluciones.

Las resoluciones dictadas por la Sala II se distribuyen de la siguiente manera:

1. Providencias de inadmisión	Total 5.817
1.1. Causas sin preso	5.621
1.2. Causas con preso	196

2. Autos inadmisión audiencias provinciales	Total 210
2.1. Causas sin preso	189
2.2. Causas con preso	21
3. Autos inadmisión tribunales superiores/A. Nacional	Total 681
3.1. Causas sin preso	500
3.2. Causas con preso	181
4. Autos nulidad actuaciones.	Total 79
4.1. Causas sin preso	70
4.2. Causas con preso	9
5. Autos aclaración sentencia	Total 32
5.1. Causas sin preso	29
5.2. Causas con preso	3
6. Auto prórroga dictar sentencia	Total 7
6.1. Causas sin preso	6
6.2. Causas con preso	1
7. Revisión decretos LAJ	Total 88
7.1. Causas sin preso	88
7.2. Causas con preso	0
8. Revisión LO 10/22	Total 11
8.1. Causas sin preso	5
8.2. Causas con preso	6
9. Otros	Total 19
9.1. Causas sin preso	11
9.2. Causas con preso	8
10. Causas especiales	Total 161
11. Recursos de revisión	Total 169
12. Recursos de queja	Total 1.084
14. Cuestiones de competencia	Total 1.216
15. Error judicial	Total 24
16. Unificación doctrina Vigilancia Penitenciaria.	Total 18
17. Unificación doctrina Menores.	Total 14
18. Trámites posteriores (TPR).	Total 43

Se ha acentuado lo que ya se señalaba en la memoria del pasado año que ocurriría en relación con las cuestiones de competencia que se han incrementado frente al año anterior en 388 asuntos alcanzando un total de 1.216, esto es, un 46,86% más.

Por ello hay que reiterar lo expresado en aquella memoria, en el sentido de que tal situación es muy preocupante porque se detecta que, en la mayor parte de las ocasiones, ni se continúan por los juzgados en liza la instrucción de la causa ni se prorrogan los plazos de instrucción, con la consiguiente ineficacia de lo resuelto finalmente por el Tribunal Supremo, pues habrán transcurrido aquellos plazos habida cuenta la demora en resolver la cuestión competencial. Ante esta situación, se han arbitrado en la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo los sistemas para procurar que el despacho de estos asuntos se lleve a cabo de la manera más diligente posible, habiéndose acortado los plazos de resolución de este tipo de causas de manera notable.

Hay que insistir en que en la práctica totalidad de los dictámenes que el fiscal de cada uno de los territorios implicados en la cuestión de competencia ha emitido, se sostuvo la falta de competencia del órgano jurisdiccional propio, poniéndose de manifiesto con ello que no existe previo contacto entre las fiscalías territoriales, contacto previo que podría evitar, en muchas ocasiones, el planteamiento de la cuestión de competencia y la consiguiente demora en la tramitación de la causa.

Del mismo modo, los recursos de queja han experimentado un incremento muy elevado, como ya se anticipó que ocurriría tras la plena aplicación de la reforma operada en la LECrim por medio del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, continuando la línea ascendente apuntada en la Memoria del pasado año y que ha supuesto que se haya pasado de los 457 recursos de queja del año 2024 a los 1.084 del año 2025, esto es, 627 recursos de queja más que el año anterior, lo que implica un incremento del 137,2%.

1.2.4 RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE INTERÉS

1.2.4.1 *Sentencias del Pleno de la Sala Segunda*

En el año 2025 se han dictado cuatro sentencias de Pleno, lo que supone un descenso respecto del año anterior en el que se dictaron siete, y muy significativo con relación a 2023 en que se dictaron treinta y una sentencias, aunque la mayoría como consecuencia de revisión de penas en recursos interpuestos tras la entrada en vigor de la LO 10/2022, de 6 de septiembre, *de garantía integral de la libertad sexual*.

Se reseñan seguidamente las referidas sentencias, con un resumen de cada una de ellas, y se hace referencia especial a la sentencia plenaria que se ha pronunciado sobre la red cerrada de comunicación a tra-

vés de mensajes encriptados conocida como *Encrochat*, que ha recogido la mayor parte de los postulados defendidos por la Fiscalía del Tribunal Supremo, con la inestimable colaboración de la Fiscalía Especial Antidroga.

Dada la considerable extensión de esta sentencia se ha estimado conveniente reproducir los argumentos relacionados con el marco general de *Encrochat*, la legitimidad de la medida conforme a la legislación francesa y la correcta incorporación de las conversaciones mediante la correspondiente orden europea de investigación emitida por el Ministerio Fiscal, remitiendo en cuanto a las restantes cuestiones que se abordan en la sentencia al propio texto.

1. Sentencia núm. 487/2025, de 28 de mayo (REC 4706/2022)

Maltrato en el ámbito familiar. Cuestión nueva no articulada en la instancia ni en la apelación. Doctrina de la Sala tras la introducción de la apelación previa.

La recurrente interpone el recurso de casación en un único motivo, por infracción de ley, al amparo del artículo 849.1 LECrim, por indebida aplicación de los artículos 153.2, 171.7 y 173.4 del Código Penal.

La cuestión planteada en el recurso no fue articulada ni en la instancia ante el Juzgado de lo Penal ni en apelación ante la Audiencia – dado que el único motivo planteado fue el error en la valoración de la prueba practicada en el acto del juicio oral–, por lo que nos encontramos ante una cuestión nueva, es decir, que se pudo plantear en apelación y sin embargo no se hizo. Jurisprudencia consolidada ha afirmado que el recurso de casación por infracción de ley se circunscribe a los errores legales que pudo haber cometido el juzgador al enjuiciar los temas sometidos a su consideración por las partes o, en su caso, el tribunal de apelación al conocer del correspondiente recurso. Lo que implica que no puedan formularse *ex novo* y *per saltum* alegaciones relativas a otros que, pudiendo haberlo sido, no fueron suscitados con anterioridad.

Tradicionalmente se han venido admitiendo dos clases de excepciones a este criterio. En el caso de infracción de preceptos penales sustantivos, cuya subsanación beneficie al reo y pueda ser apreciada sin dificultad en el trámite casacional, porque la concurrencia de todos los requisitos exigibles para la estimación de la misma conste claramente en el propio relato fáctico de la sentencia impugnada, independientemente de que se haya aducido o no por la defensa. Y, también, en el caso de infracciones constitucionales que puedan ocasionar materialmente indefensión.

Lo decidido por un juzgado de lo penal no es susceptible de casación, solo de apelación. Es lo resuelto en apelación lo que puede acceder a casación. Y en la casación se ventila la conformidad a derecho de la sentencia de apelación que, si es correcta, solo podrá pronunciarse sobre lo impugnado, no sobre otras cuestiones que las partes no cuestionan en sus recursos. Es más, si resolviese sobre otros puntos no impugnados, aunque su solución fuese hipotéticamente acertada en el fondo, habría que anularla en casación ante la queja de cualquier parte por no haberse ajustado a ese dogma elemental y clásico: *tantum devolutum quantum appellatum* (vid. artículo 465.5 LEC).

Pueden aducirse en casación nuevos argumentos (*v.gr.* se pidió en apelación que se suprimiese la reincidencia por no tratarse de delito de la misma naturaleza y en casación se alega, además, que el antecedente estaba cancelado), pero no podrán introducirse nuevas pretensiones impugnatorias (no se discutió la reincidencia en la apelación y en casación se lucha por suprimir la agravante). Las pretensiones impugnatorias no admiten el «efecto Guadiana»: desaparecen en la apelación y reaparecen sorpresivamente en una ulterior impugnación. En el momento en que se consiente una decisión no impugnándola queda expulsada esa cuestión de la controversia, ha dejado de formar parte del objeto procesal de la apelación y, por ende, de la casación. Las impugnaciones sucesivas han de ser un *continuum* guardando congruencia unas con otras.

2. Sentencia núm. 818/2025, de 8 de octubre (REC 7812/2022)

Condena en costas a una acusación: acceso a la casación.

El artículo 240 LECrim posibilita la condena al pago de las costas a las partes activas. Sólo se procederá de esa forma *cuando resultare de las actuaciones que han obrado con temeridad o mala fe*.

Aparece ahí una consecuencia clara de la diferencia entre la condena en costas al acusado y la condena a una acusación. La primera está regulada en el CP (art. 123), aunque eso no es dato definitivo sobre su naturaleza. Lo relevante es que son consecuencia del delito. En alguna medida son asimilables a la responsabilidad civil. El delito solo puede ser afirmado previo enjuiciamiento, lo que conlleva necesariamente unos gastos que han de correr de cuenta de quien los causó, el responsable penal. Por esto la condena en costas al acusado se estudia en los manuales de derecho penal, en los que, sin embargo, sería insólito un análisis de la condena en costas a la acusación particular. Aquél es tema principalmente sustantivo; este, procesal. La vulneración del artículo 123 CP puede ser corregida en casación a través del

artículo 849.1.º, no así la aplicación indebida del artículo 240.3 LECrim.

3. Sentencia núm. 849/2025, de 16 de octubre (REC 2467/22)

Revelación de secretos. Es típico penalmente, conforme al artículo 197.2 CP, el acceso no consentido a las claves de un ordenador personal.

Es cierto que no basta para colmar las exigencias típicas del tipo previsto en el artículo 197.2 CP el simple acceso a un dispositivo que pueda almacenar información personal, como lo es un ordenador, salvo supuestos excepcionales en que no haya sido utilizado y esté completamente vacío de información.

Venimos reiterando y de ello es exponente la STS 538/2021, de 17 de junio de 2021, que dato reservado no es equivalente a dato secreto. El artículo 4.1 el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, de eficacia directa en España, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, define el dato personal como «toda información sobre una persona física identificada o identificable». Y añade que «se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona».

También hemos dicho (SSTS 634/2019, de 19 de diciembre) que, en principio, todos los datos personales automatizados son sensibles en cuanto la ley no establece distinciones en su protección y ninguno de ellos es inocuo una vez informatizado porque pueden ser manipulados y fuente de información. No existen, por consiguiente, datos personales automatizados reservados y no reservados, por lo que debe interpretarse que todos los datos personales automatizados quedan protegidos penalmente. No importa la trascendencia e importancia objetiva de los datos personales y familiares. No cabe, pues, diferenciar a efectos de protección entre datos o elementos «objetivamente» relevantes para la intimidad, que serían los únicos susceptibles de protección penal, y datos «inocuos» cuya escasa significación los situaría directamente fuera de la intimidad penalmente protegida. En

esta dirección la STS 725/2004 de 11 de junio, nos dice que el artículo 197. 2 CP no hace distinciones respecto del objeto de la acción que tengan fundamento en normas no penales y se refiere a «datos reservados de carácter personal o familiar» registrados en soportes informáticos, electrónicos o telemáticos de archivos o registros públicos o privados. Es decir, que el legislador ha querido alcanzar todos los datos de estas características porque, indudablemente, todos son merecedores de protección penal.

En la STS 15/2023, de 19 de enero, dijimos que «un identificador en línea constituye un dato personal susceptible de protección. De ahí que toda serie numérica o alfanumérica que permita acceder a cualquier servicio prestacional de carácter telemático es un dato de una persona no identificada, pero perfectamente identificable. De hecho, esa numeración capaz de proporcionar una respuesta habilitante para el acceso a un servicio automatizado sustituye la identificación física por una identificación virtual, asociada a esa clave de titularidad exclusiva».

En la sentencia referenciada se consideró que «la clave de un *router*» es dato personal. En aquel caso el acusado colocó una cámara en la habitación de una mujer que había sido su pareja y se conectó al *router* activando la contraseña que tenía la afectada, activó el funcionamiento de la cámara y pudo acceder a la vida privada de la perjudicada.

Por un lado, la obtención fraudulenta de la clave del ordenador ya es de por sí un acceso no consentido a un dato personal reservado de la denunciante. La clave que es un identificador de su titular permite el acceso a toda la información que pueda existir en el ordenador, y que, por lo mismo, constituye *per se* un dato personal reservado protegido por el artículo 197.2 del Código Penal.

En efecto, según la literalidad del artículo 197.2 CP el apoderamiento, utilización o modificación de datos personales de carácter personal requiere que se realice «en perjuicio del titular o de tercero» y hemos declarado, mediante una interpretación integradora, que ese perjuicio también es exigible en la conducta de simple acceso (SSTS 1328/2009, de 30 de diciembre y 40/2016, de 3 de febrero).

Para determinar la existencia del perjuicio venimos utilizando dos parámetros. En caso de acceso a datos especialmente sensibles, que tienen una penalidad agravada (art. 197.5 CP) la propia relevancia de los datos determina la existencia del perjuicio. Se entiende por dato especialmente sensible, de acuerdo con el Reglamento de Protección de Datos (artículo 9) y el artículo 195.5 citado, los datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de

manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física, así como los referidos a víctimas menores de edad o personas con discapacidad necesitadas de especial protección.

En otro caso, cuando los datos no sean especialmente sensibles habrá de acreditarse la existencia de un perjuicio. El acceso indiscriminado a todo el contenido de un ordenador personal, que puede y ordinariamente incluye información personal muy amplia y variada, integra el perjuicio típico que exige el artículo 197.2 CP.

4. Sentencia núm. 854/2025, de 16 de octubre (REC 10025/2025)

EncroChat –red cerrada de comunicación a través de mensajes encriptados, interceptada por decisión judicial en Francia.

i. Marco general sobre *EncroChat*

Sobre las particulares características, funcionamiento y vicisitudes de *EncroChat* rescatamos los datos que se recogen en la STJUE (Gran Sala) de 30 de abril de 2024, asunto M. N. (C-670/22) –apartados 19 y 20–:

En el marco de una investigación llevada a cabo por las autoridades francesas, se puso de manifiesto que algunos investigados utilizaban teléfonos móviles encriptados, que funcionaban bajo una licencia denominada *EncroChat*, para cometer delitos relacionados principalmente con el tráfico de estupefacientes.

Estos teléfonos móviles permitían, gracias a un software especial y a un material modificado, establecer, a través de un servidor instalado en Roubaix (Francia), una comunicación cifrada de extremo a extremo, que no podía ser intervenida mediante métodos tradicionales de investigación.

Con mayor detalle, la Sentencia del Tribunal Supremo Federal Alemán de 2 de marzo de 2022 – *BGH 5 StR 457/21 – Beschluss vom 2. März 2022 (LG Hamburg)*– indica que los teléfonos se anunciaban con las siguientes características: i) anonimato garantizado (sin conexión del dispositivo, ni de la tarjeta SIM a la cuenta del cliente); ii) plataforma Android personalizada (interfaz totalmente cifrada desde el principio, centrada en la seguridad y la confidencialidad, con configuraciones de usuario simplificadas); iii) sistema operativo dual (los usuarios pueden usar el sistema operativo Android estándar o *EncroChat*, ya que ambos sistemas operativos se incluyen con cada dispositivo); iv) tecnología de vanguardia (terminales telefónicos

especialmente diseñados y configurados para aumentar la seguridad mediante el bloqueo de la cámara, el micrófono, el GPS y el puerto USB); v) borrado automático de mensajes; vi) borrado rápido y código PIN de pánico (el usuario puede introducir un código PIN especial en la pantalla de bloqueo para borrar inmediatamente todos los datos del dispositivo); de igual forma, la introducción repetida de una contraseña incorrecta borraría todos los datos.

La comunicación solo era posible entre clientes de *EncroChat*. Estos teléfonos no se podían adquirir a través de canales de venta oficiales, sino que los vendedores los ofrecían en la plataforma *eBay*. Investigaciones posteriores revelaron que no se pudo identificar ninguna empresa legalmente establecida llamada *EncroChat*, y que estos dispositivos solo se vendían a personas seleccionadas, incluidos los propios distribuidores. No se pudo identificar al responsable de *EncroChat*, ni la sede oficial de la empresa.

- La policía francesa consiguió, con la autorización de un juez, conservar datos de dicho servidor, en 2018 y 2019. Estos datos permitieron el desarrollo, por un equipo conjunto de investigación que incluía expertos neerlandeses, de una aplicación informática tipo «caballo de Troya».

- Dicha aplicación fue instalada en la primavera de 2020, con autorización del *Tribunal correctionnel de Lille* (Tribunal de lo Penal de Lille, Francia) en el citado servidor y, desde allí, en los mencionados teléfonos portátiles por medio de una actualización simulada.

- 32.477 usuarios, de un total de 66.134 registrados, distribuidos entre 122 países, se vieron, al parecer, afectados por la referida aplicación.

Sobre la información obtenida (algunas fuentes hablan de más de 100 millones de mensajes), Eurojust informó de su existencia a aquellos países cuyos nacionales operaban a través de *EncroChat*. En el caso de España, tras la tramitación de una orden europea de investigación, la información se recibió en noviembre de 2020 y se incorporó a distintos procedimientos judiciales.

ii. El procedimiento penal seguido en Francia

Es importante destacar que el ordenamiento jurídico francés cuenta con una norma que regula los medios o mecanismos de encriptación. Se trata de la *Loi n.º 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique*.

Tal norma parte del principio de que el objetivo principal de los métodos criptológicos es garantizar la seguridad del almacenamiento

o transmisión de datos, garantizando su confidencialidad, autenticación o el control de su integridad (art. 29); de manera que su uso es libre y lícito y lo es también el suministro, la transferencia desde o hacia un Estado miembro de la Unión Europea, o la importación y la exportación de medios criptográficos que proporcionen exclusivamente funciones de autenticación o control de integridad (art. 30).

Sin embargo, establece como punibles penalmente las conductas siguientes:

- 1) El incumplimiento de la obligación de declarar la prestación de servicios de criptología prevista legalmente (artículo 35. I.1).
- 2) El hecho de exportar un medio de criptología o de transferirlo a un Estado miembro de la Unión Europea, sin haber obtenido previamente la autorización prevista al efecto (art. 35. I.2)
- 3) El acto de vender o alquilar un medio de criptología que haya sido objeto de una prohibición administrativa de circulación (art. 35. III).
- 4) El hecho de prestar servicios de criptología, destinados a garantizar funciones de confidencialidad, sin haber cumplido con la obligación de declarar prevista legalmente (art. 35. IV).

iii. *Encrochat* en el presente procedimiento

La orden europea de investigación en materia penal ha sido utilizada por los Estados de la Unión Europea para compartir la información obtenida del servidor de *EncroChat*. De manera que diversos Estados (entre ellos, España), como «Estado de emisión», han librado OEI para que Francia, como «Estado de ejecución», transmitiera la información pertinente.

Del artículo 1.1, de la Directiva 2014/41/CE –transpuesta al Derecho español por la Ley 3/2018, de 11 de junio, *por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación*, se deduce que una OEI se puede emitir, bien para la ejecución de una o varias medidas de investigación específicas en otro Estado miembro, con vistas a obtener pruebas; o para la obtención de pruebas que ya obren en poder de las autoridades competentes del Estado de ejecución; es decir, para la transmisión de dichas pruebas a las autoridades competentes del Estado de emisión. Nos encontramos en este segundo supuesto.

iv. Autoridad de emisión

Uno de los puntos controvertidos en lo que nos afecta es el relativo a la autoridad que puede emitir esa OEI. Y esta es una de las cuestio-

nes que resuelve STJUE (Gran Sala) de 30 de abril de 2024, asunto M. N. (C-670/22), que al respecto señala:

«Los artículos 1, apartado 1, y 2, letra c), de la Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, deben interpretarse en el sentido de que una orden europea de investigación para la transmisión de pruebas que ya obren en poder de las autoridades competentes del Estado de ejecución no debe necesariamente ser adoptada por un juez cuando, en virtud del Derecho del Estado de emisión, en un procedimiento puramente interno de ese Estado, la recogida inicial de esas pruebas debería haber sido ordenada por un juez, pero un fiscal es competente para ordenar la transmisión de dichas pruebas».

En nuestro ordenamiento, no cabe duda de que el Ministerio Fiscal puede emitir este tipo de OEI, porque puede «ordenar la transmisión de pruebas» de un procedimiento interno a otro, por lo que no cabe objeción en este aspecto.

En este caso a través de la OEI emitida por el Fiscal, no se pidió una intervención de comunicaciones, lo que le estaría vedado, sino únicamente la entrega de un soporte digital que alberga las comunicaciones obtenidas como fruto de una intervención ya acordada por un tribunal, para lo que no se requiere autorización judicial.

La aportación por parte el Ministerio Fiscal de antecedentes de intervenciones telefónicas llevadas a cabo en una causa para surtir efectos en otros procedimientos no es ajena a nuestra práctica procesal.

En consecuencia y teniendo en cuenta lo anterior, parece evidente que no existe irregularidad alguna en que el Ministerio Fiscal recabara a través de una OEI los datos obtenidos por las autoridades francesas en la investigación de *EncroChat*».

v. Control del Estado de emisión de la OEI.

Planteamiento.

El artículo 6, apartado 1, de la Directiva que analizamos señala que la autoridad de emisión únicamente podrá emitir una OEI cuando:

«a) la emisión de la OEI sea necesaria y proporcionada a los fines de los procedimientos a que se refiere el artículo 4 teniendo en cuenta los derechos del sospechoso o acusado, y

b) la medida o medidas de investigación requeridas en la OEI podrían haberse dictado en las mismas condiciones para un caso interno similar».

La cuestión es que estos controles *a priori* parecen estar diseñados para la emisión de una OEI que pretende llevar a cabo una o varias medidas de investigación en otro Estado miembro, con vistas a obtener pruebas. Es decir, en relación con medidas a ejecutar en el futuro. Por eso, el Estado de emisión se debe plantear si la medida se podría también ejecutar en el ámbito interno: pondera cuál de sus medidas es aplicable internamente y decide emitir una OEI para que la misma se lleve a cabo en otro Estado. Por tanto, la emisión de la OEI es anterior a la ejecución de la medida.

Sin embargo, cuando se trata de emitir una OEI para obtener pruebas que ya obren en poder de las autoridades competentes del Estado de ejecución, el momento temporal de la emisión de la OEI es otro: la medida ya ha sido ejecutada por un Estado conforme con su Derecho interno y el Estado de emisión se quiere «aprovechar de sus resultados» y para ello emite una OEI. Por tanto, la emisión de la OEI es posterior a la ejecución de la medida. Medida que, no se debe olvidar, el Estado de emisión ni ha acordado ni ha ejecutado.

En este caso, si se entiende el precepto en su literalidad, se interpretaría de la siguiente manera: cuando un Estado pretenda emitir una OEI para obtener pruebas que ya obren en poder de las autoridades competentes del Estado de ejecución, únicamente podrá emitirla cuando:

1) La emisión de la OEI sea necesaria y proporcionada a los fines de los procedimientos a que se refiere el artículo 4, teniendo en cuenta los derechos del sospechoso o acusado.

2) La medida o medidas de investigación «ya ejecutadas en el otro Estado» podrían haberse dictado en las mismas condiciones para un caso interno similar. Para lo cual: i) la autoridad del Estado de emisión ya debería conocer la medida ejecutada y sus resultados; ii) a continuación, pondera cuál de sus medidas internas es similar o comparable a la ya ejecutada en el otro Estado; y iii) sólo si encuentra esa medida aplicable, puede emitir una OEI para que el Estado de ejecución le transmita los resultados.

Esta interpretación atribuye al Estado de emisión un control añadido: valorar la licitud, conforme a su Derecho interno, de una medida que él no ha acordado, ni ejecutado, ni solicitado (solicita sus resultados, no su ejecución). Para ponderar cuál de sus medidas internas es

similar o comparable a la ya ejecutada en el otro Estado, tendrá que aceptar, como *prius* lógico, que la medida ya ejecutada es lícita, según su ordenamiento. Si fuera ilícita, por lógica, ya no tendría que indagar qué medida interna es similar o comparable.

Es decir, posibilitaría un examen por parte de los tribunales españoles de la licitud de la obtención de la prueba por parte de los tribunales franceses.

Conforme con esta resolución, el examen de la autoridad de emisión, en los términos previstos en el artículo 6.1, letra b) de la Directiva se refiere únicamente a las medidas de investigación, expresamente especificadas en la OEI, que el Estado de ejecución aún debe realizar. En este caso, el Estado emisor examina, primero (como en el caso de una investigación dentro del país), si la medida de investigación cumple con sus propias normas procesales penales nacionales; es decir, si también podría haberse ordenado en un caso nacional comparable bajo las mismas condiciones. Pero la autoridad de emisión no tiene obligación de realizar este control si la OEI, simplemente, se refiere a la transmisión de pruebas ya obtenidas por otro Estado miembro, como resultado de sus propias actividades de investigación, con arreglo a su Derecho nacional.

5. La STJUE (Gran Sala) de 30 de abril de 2024, asunto M. N. (C-670/22)

La STJUE (Gran Sala) de 30 de abril de 2024, asunto M. N. (C-670/22), también aborda este problema.

El TJUE comienza afirmando que la emisión de una OEI está supeditada a la concurrencia de dos condiciones cumulativas, que se deducen del artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva. Así, lo señala en su apartado 87, que no exceptúa a ningún supuesto de OEI de este control.

Este control incluye también el previsto en el artículo 6.1, letra b), de la Directiva. Partiendo de esta premisa, luego define su alcance en el caso de una OEI librada para la obtención de pruebas, que ya obren en poder de las autoridades competentes del Estado de ejecución. El punto de partida se define en los apartados siguientes:

«93. De ello se deduce que, cuando una autoridad de emisión desea obtener pruebas que ya obren en poder de las autoridades competentes del Estado de ejecución, dicha autoridad debe supeditar una orden europea de investigación al cumplimiento de todos los requisi-

tos establecidos en el Derecho de su propio Estado miembro para un caso interno similar.

94. Ello significa que la legalidad de una orden europea de investigación como las controvertidas en el procedimiento principal, mediante la que se solicita la transmisión de datos en poder de las autoridades competentes del Estado de ejecución que pueden proporcionar información sobre las comunicaciones efectuadas por un usuario de un teléfono móvil que permite, gracias a un software especial y a un material modificado, una comunicación cifrada de extremo a extremo, está sujeta a los mismos requisitos aplicables, en su caso, a la transmisión de tales datos en una situación puramente interna del Estado de emisión».

Esto es, la medida que se solicita en este tipo de OEI es la «transmisión de datos en poder de las autoridades competentes del Estado de ejecución» y la misma está sujeta a los mismos requisitos aplicables, en su caso, «a la transmisión de tales datos en una situación puramente interna del Estado de emisión».

Si trasladamos estas afirmaciones a nuestro ordenamiento, cabe decir que la autoridad de emisión española no debe supeditar la emisión de la OEI al cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 588 ter a) y ss. LECrim (para la interceptación de las comunicaciones telefónicas y telemáticas) o en el artículo 588 septies a) y ss. (para el registro remoto de un dispositivo de almacenamiento masivo de información); sino que el canon del examen se debe extraer de lo señalado en artículo 588 bis i) LECrim (que se remite a su vez al artículo 579 bis LECrim), que se refiere a la utilización de la información obtenida en un procedimiento distinto y los descubrimientos casuales.

De la fundamentación del TJUE se deduce que el control del Estado de emisión no se debe referir a la «obtención o recogida de los datos» por parte del Estado de ejecución, sino a su «transmisión». No debe controlar si, conforme a su Derecho interno, podría haber obtenido la información, sino supeditar la solicitud de los datos (ya obtenidos) a los mismos requisitos que exigiría para transmitir la información de un procedimiento (interno) a otro procedimiento (también interno).

En definitiva, el examen de la autoridad de emisión, en los términos previstos en el artículo 6.1, letra b), de la Directiva (que la medida o medidas de investigación requeridas en la OEI podrían haberse dictado en las mismas condiciones para un caso interno similar) no incluye: i) un control de los mismos requisitos de fondo aplicados en el Estado de emisión para la «recogida» de dichas pruebas; y ii) un

control de la regularidad del procedimiento mediante el que otro Estado haya recogido las pruebas.

Es decir, el Estado de emisión no debe controlar la licitud, desde la perspectiva de su ordenamiento, de la medida ya ejecutada en el extranjero y, en virtud de la cual, se recogieron los datos. De no entenderlo así, el propio TJUE concluye que *una interpretación en sentido contrario (...) conduciría, en la práctica, a un sistema más complejo y menos eficaz, que menoscabaría el objetivo perseguido por dicha Directiva.*

1.2.4.1 Sentencias de la Sala Segunda no de Pleno

Entre las sentencias dictadas por la Sala durante el año pueden destacarse las siguientes:

1. STS núm. 586/2025, de 25 de junio, rec. núm. 785/2023

Se cuestiona la aplicación del artículo 22.4 CP, en lo referente a la agravante de motivación ideológica.

El recurrente insiste en que no todo delito en el que la víctima sea una persona caracterizada por pertenecer a otra raza, etnia o nación o participar de otra ideología o religión o condición sexual, haya de ser aplicada la agravante cuando, como ocurre en el caso analizado, el móvil fue la agresión a la novia y a un amigo del recurrente, no el tema ideológico.

El artículo 22.4 CP hace referencia a motivos racistas, antisemitas, religiosos, o creencia, la etnia, la raza o nación a la que pertenezca, su sexo u orientación sexual, razones de género, enfermedad que padezca o su discapacidad. Es decir, se trata de colectivos que presentan unas situaciones objetivas de vulnerabilidad que el legislador tiene en cuenta para proteger de forma especial y conformar un modelo social de tolerancia y de convivencia pacífica, sancionando conductas que perturban o ponen en peligro esa convivencia pacífica.

Así, —como señala la STS 458/2019, de 9 de octubre—, *la discriminación supone la negación del principio de igualdad y esto, a su vez supone averiguar, indagar y comparar situaciones para comprobar si concurre una situación discriminatoria y cuál sea la razón de esa discriminación. Si se constata un comportamiento no semejante respecto de otras personas, será discriminatorio, y si esa discriminación no aparece justificada en el ordenamiento y se realiza por motivos de los relacionados al artículo 22.4 CP, podemos calificar este hecho bajo la*

agravación específica. Pero es que, además, y como en los delitos de odio, la discriminación no sólo afecta a la víctima concreta, sino a la colectividad que se conmociona cuando se transgrede una norma de tolerancia, a la convivencia respetuosa de las distintas opciones y, principalmente, respecto de colectivos tradicionalmente vulnerables a los que el ordenamiento quiere proteger con cierta intensidad para procurar la actuación de un instituto de control social, como es el derecho penal. En cada caso, habrá de plantearse la situación de comparación que implica todo hecho discriminatorio, y la causa y la motivación de este trato desigual para comprobar si ese trato desigual es discriminatorio y si la misma discriminación tiene por causa algunas de las razones que expresa el apartado cuarto del artículo 22 CP. Es evidente que todo hecho delictivo comporta una situación discriminatoria, en la medida en que se selecciona una víctima y se actúa contra ella, pero lo relevante para la conformación de la circunstancia de agravación es comprobar la concurrencia de alguna de las circunstancias que permiten calificar la discriminación en algunos motivos a que se refiere el número cuarto del artículo 22 CP... (STS 155/2022, de 22 de febrero).

Desde una interpretación literal del presupuesto fáctico de la agravación se requiere que la acción se desarrolle en detrimento de derecho de igualdad proclamado en el artículo 14 de la Constitución. La prohibición de discriminación supone la defensa del derecho a la igualdad. Tiene que producirse una situación de discriminación, un tratamiento desigual, basado en una ideología.

2. STS núm. 602/2025, de 30 de junio, rec. núm. 423/2023

Tiene por objeto una estafa en la que el engaño consiste en simular una relación afectiva con una mujer para obtener dinero de esta invocando hechos falsos que afectarían a la continuidad de la relación. Contacto a través de la plataforma Tinder. No se aplica la excusa absolutoria de parentesco cuando el matrimonio o la convivencia se convierten en una estrategia para el engaño.

En efecto, cuando la relación matrimonial es concebida como el necesario marco estratégico para obtener fraudulentamente importantes cantidades de dinero y cuando esa relación afectiva o no existe o está subordinada al logro de importantes sumas de dinero, la excusa absolutoria carece de todo sentido y pierde justificación. Y esta conclusión no se ve neutralizada por el hecho de que la relación matrimonial o de pareja haya tenido como efecto natural derivado de la convivencia la procreación de un hijo común.

3. STS núm. 647/2025, de 7 de julio, rec. núm. 7203/2022

Se analiza la evolución legislativa y los elementos del delito de malversación y de la tipicidad de los préstamos participativos.

Aun cuando ha cambiado la acción nuclear, muchos de los elementos del tipo se mantienen y, conforme a la doctrina de esta Sala, el tipo de malversación de caudales públicos se conforma con los siguientes elementos típicos:

(i) El sujeto activo ha de ostentar la cualidad de autoridad o funcionario público, bastando a efectos penales con la participación legítima en una función pública. Para la determinación del sujeto activo resulta de aplicación el artículo 24 CP que establece un concepto de autoridad y de funcionario específico y más amplio que el administrativo. Autoridad es quien por sí solo o como miembro de una corporación, tribunal y órgano colegido tenga mando o ejerza jurisdicción propia y funcionario es todo aquel que en función de su nombramiento participe del ejercicio de funciones públicas.

(ii) Se precisa una facultad decisoria jurídica o de detentación material de los caudales o efectos, ya sea de derecho o, de hecho, con tal, en el primer caso, de que en aplicación de sus facultades tenga el funcionario una efectiva disponibilidad material sin que se precise una inmediata posesión o tenencia, siendo suficiente la mediata. Se exige, por tanto, una relación especial entre el agente y los caudales, de ahí que la disponibilidad o relación entre el caudal y el sujeto activo sea primordial en el engarce jurídico del delito (SSTS de 31 de enero de 1996 y 24 de febrero de 1995). Sin embargo, no es imprescindible que el funcionario tenga en su poder los caudales y efectos públicos por razón de la competencia que las disposiciones administrativas adjudiquen al Cuerpo u Organismo al que pertenezca, sino que basta con que hayan llegado a su poder con ocasión de las funciones que concreta y efectivamente realizase el sujeto como elemento integrante del órgano público.

Hemos declarado que lo importante es que el funcionario tenga la posibilidad de disposición sobre los efectos sometidos a tal poder, en virtud de la función atribuida al ente público, o en virtud de una mera situación de hecho derivada del uso de la práctica administrativa dentro de aquella estructura (STS 1840/2001, de 19 de septiembre). Además, «tener a su cargo» significa no sólo responsabilizarse de su custodia material, sino también ostentar capacidad de disposición e inversión de tal manera que los caudales no puedan salir del organismo oficial sin la decisión del funcionario (por disposición de Ley, nombramiento o elección) que tiene la capacidad de ordenar gastos e inversiones.

(iii) Los caudales han de gozar de la consideración de públicos, carácter que les es reconocido por su pertenencia a los bienes propios de la Administración, adscripción producida a partir de la recepción de aquéllos por funcionario legitimado, sin que precise su efectiva incorporación al erario público.

(iv) La acción típica es actualmente apropiarse o consentir que un tercero se apropie del patrimonio público, lo que equivale a apropiación sin ánimo de reintegro, apartando los bienes propios de su destino o desviándolos del mismo.

(v) La conducta típica admite dos modalidades comisivas, una por acción y otra por omisión. La primera consiste en la apropiación de los caudales descritos que implica separación de su destino con ánimo de apoderamiento definitivo. La segunda modalidad comisiva constituye una conducta dolosa de omisión impropia, por cuanto por específica obligación legal, el funcionario está obligado a evitar el resultado lesivo contra el patrimonio público, pues el ordenamiento jurídico no solo espera del funcionario el cumplimiento de sus deberes específicos, sino que lo coloca en posición de garante, por lo que debe evitar el resultado.

(vi) Se precisa ánimo de lucro propio o de tercero a quien se desvía el beneficio lucrativo (STSS 10 de octubre de 2009, 18 de febrero de 2010, 18 de noviembre de 2013).

(vii) El delito se consuma con la disposición de hecho de los fondos públicos. Es un delito de resultado.

En relación con el ánimo de lucro hemos dicho que no puede identificarse con el propósito de enriquecimiento ya que, según reiterada doctrina de la Sala, dicha intención no es la única posible para la realización de los delitos de apropiación y, en particular, el delito de malversación no precisa ese enriquecimiento del autor, sino la disminución ilícita de los caudales públicos (ATS 20107/2023, de 13 de febrero).

Y en cuanto a la acción de apropiarse tiene declarado la Sala que *el término «apropiación» que utiliza el vigente artículo 432 CP equivale a disposición de los bienes públicos de forma definitiva sin ánimo de reintegro, disposición que tanto puede ser para el propio sujeto activo como para un tercero y el ánimo de lucro que debe guiar la conducta del autor se produce cuando el sujeto activo obre con conciencia y voluntad de disponer de la cosa como si fuera propia, destiniéndola a unos fines ajenos a la función pública al objeto de conseguir una ventaja o beneficio propio o ajeno de cualquier tipo. Este elemento subjetivo del injusto se apreciará también cuando el responsable del delito no persiga la obtención de una ventaja patrimonial o de un incremento económico personal* (STS 882/2024, de 22 de octubre).

Por lo tanto, la concesión a sabiendas de préstamos omitiendo los mecanismos de control causando con ello una pérdida de fondos para la sociedad concedente, constituye delito de malversación de caudales públicos.

4. STS núm. 885/2025, de 29 de octubre, rec. núm. 526/2023

Relativa a un delito de usurpación de funciones.

Se denuncia la infracción legal del artículo 402, en su relación con los artículos 27 y 28 CP, porque no se describen los elementos del tipo penal definido en el artículo 402 CP: usurpación de funciones en el sentido de ejercicio ilegítimo de actos propios de una autoridad o funcionario público, con atribución de carácter oficial.

En el caso los hechos relatados son sustancialmente iguales a los analizados en la STS 441/2024, de 22 de mayo, con el resultado absoluto respecto al delito de usurpación de funciones, lo que aquí se mantiene de igual forma, sustancialmente con arreglo a un criterio constitucional de igualdad ante la ley, evitándose, en consecuencia, fallos contradictorios.

En la STS 898/2012, de 11 de noviembre, se declaró que este delito que, en el plano objetivo, requiere el ejercicio de actos propios de una autoridad o funcionario, ya sean los atribuidos por una disposición legal o reglamentaria, o los que estén en el contexto de las atribuciones cuyo carácter oficial se adjudica el sujeto activo del delito, de manera tal que el engaño que sufre el que se relaciona con el falso funcionario está sustentado sobre la actividad funcional que efectivamente realiza el sujeto activo del delito. En el ámbito subjetivo, exige la asunción por el agente de esa función pública, ya sea manifestando oralmente o dándolo a conocer por actos con capacidad bastante para engañar a una persona o a una colectividad, con conocimiento de la antijuridicidad de su conducta y con voluntad de realizar su irregular actuación (SSTS 677/1998, 18 de mayo y 677/1998, 24 de junio).

El agente, en fin, ha de actuar con el propósito de obrar suplantando o falseando la realidad administrativa que se deriva de la exigencia de un nombramiento ajustado a la normativa funcional para poder desarrollar unas determinadas funciones públicas –vid. SSTS 677/1998, 18 de mayo; 677/1998, 24 de junio; 911/1999, 9 de junio, 897/2012, de 14 de noviembre; 772/2007, de 4 de octubre; 590/2016, de 5 de julio; 206/2022, de 8 de marzo–.

La conducta de usurpación penalmente significativa no viene determinada solo porque el destinatario del engaño crea que el sujeto

activo del delito reúne la condición de autoridad o funcionario. Además, debe exigirse que la errónea representación sea consecuencia de la realización de actos propios de dicha condición o «sólo entendibles», como afirmábamos en la antes mencionada STS 590/2016, en el marco de la actuación profesional pública del funcionario. Se trata, a la postre, de la ocupación ilícita de cualidades profesionales públicas.

Ello supone la necesidad de identificar un marco predeterminado de referencia que permita valorar normativamente si, en efecto, la conducta seguida por el usurpador se ajusta al contenido socialmente reconocible de la función pública que afirma ostentar.

En la STS 897/2012, de 14 de noviembre, se consideró delito atribuirse la condición de policía local y en las SSTS 898/2012, de 15 de noviembre y 206/2022, de 8 de marzo, se consideró delito atribuirse la condición de Mosso d'Esquadra exhibiendo bien una placa de policía y unas esposas, bien una documentación con membrete de dicho cuerpo. Se estimó la existencia de delito en quien se hizo pasar por Jefe del Departamento de Informática de un ayuntamiento, una vez que había cesado en dicha función (STS 911/1999, de 9 de junio) y en la STS 1670/2002, de 18 de diciembre, se apreció la existencia de usurpación en la conducta de quien se hizo pasar por policía enseñando fugazmente una cartera con el ademán propio del que hace un agente al identificarse, para conseguir que una joven se acercara a un vehículo y consumir allí una agresión sexual.

Por el contrario, no se apreció este delito en un caso en que la función supuestamente usurpada no existía en la administración sanitaria (STS 361/1998, de 16 de marzo), tampoco en unos individuos que exhibieron unas placas de identificación del CNI para obtener ilícitamente una importante cantidad de dinero (STS 849/2022, de 27 de octubre) y tampoco en atribuirse la condición de médico de la Seguridad Social porque se trata de personal estatutario que carece de la condición de funcionarios públicos (STS 677/1998, de 18 de mayo).

En el caso enjuiciado por la STS 441/2024, de 22 de mayo, el acusado realizó una única acción de suplantación, consistente en hacerse pasar por un cargo inexistente –enlace entre la Vicepresidencia del Gobierno y la Casa Real–, en una entrevista con un empresario el día 13 de agosto de 2014. A fin de llevar a cabo la suplantación, realizó otro conjunto de actos auxiliares respecto de los que la sentencia no precisa que se hiciera pasar también por ese mismo cargo.

En el supuesto analizado, el acusado simula aparentar una influencia como agente de inteligencia ante el director del banco, pero ello no

es una simulación de las funciones de un cargo o funcionario público, sino precisamente un comportamiento nada ético, y desde luego, totalmente reprochable desde una perspectiva de una supuesta legalidad de su función como agente estatal.

1.3 Sección de lo Contencioso-Administrativo

1.3.1 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La Sección de lo Contencioso Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo dispone de una asignación en su plantilla ordinaria limitada a cuatro puestos de fiscales, tres correspondientes a plaza de Fiscales del Tribunal Supremo y otra a plaza de Fiscal de Sala Jefe.

En la actualidad, desempeñan sus funciones en la sección dos fiscales, quienes simultanean y compatibilizan el despacho de los asuntos de la sección con las tareas que tienen asignadas como vocal titular y vocal suplente de la Comisión Nacional de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, y adicionalmente uno de ellos como Fiscal responsable del sistema interno de información del Ministerio Fiscal a efectos de la Ley 2/2023, de 20 de febrero. Cuenta la sección con un Fiscal Jefe, que además ejerce la función de Fiscal Delegado de la Fiscal General del Estado para la materia contencioso-administrativa.

Asimismo, se encuentra adscrito a la sección un Fiscal de Sala, que adicionalmente ha sido nombrado Promotor de la Acción Disciplinaria del Ministerio Fiscal por Decreto de 26 de septiembre de 2024 del Fiscal General del Estado.

Durante buena parte de 2025 también ejerció funciones en la sección otro Fiscal de Sala adscrito a la misma, hasta que obtuvo nombramiento como Magistrado del Tribunal Supremo.

A todos los reseñados fiscales que han venido integrando la sección durante el periodo al que se refieren estas líneas es obligada una especial mención de reconocimiento desde la jefatura, pues han venido acreditando una significativa vocación en la cumplimentación de sus cometidos, concretando un desempeño cotidiano caracterizado por un intenso estudio técnico, basado en el rigor y la excelencia.

El personal de soporte y apoyo a las funciones fiscales está compuesto por una secretaria particular de la jefatura, dos funcionarias del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, dos funcionarios del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa y un miembro

personal laboral con funciones propias del Cuerpo de Auxilio Judicial. La adscripción de los antedichos Fiscales de Sala ha incorporado a este personal a sus secretarías particulares, una desempeñándose como gestora en la sección y asistente en la labor adicional del Promotor de la Acción Disciplinaria del Ministerio Fiscal y otra sirviendo a su labor de secretaria particular y ayuda al resto del personal como tramitadora hasta que el Fiscal de Sala fue promovido a Magistrado del Tribunal Supremo y pasó con él a actuar como secretaria particular en sus nuevos cometidos en el Alto Tribunal. La secretaria particular de la jefatura presta un inestimable auxilio adicional en la labor añadida del Fiscal de Sala Jefe como Delegado para la materia contencioso-administrativa. De todo el personal reseñado, un ejercicio más ha de destacarse su dedicación y buen hacer en su asistencia a los fiscales.

1.3.2 ACTIVIDAD DE LA SECCIÓN

Se destacaba en la Memoria anterior, correspondiente al ejercicio 2024, la notable afección del volumen de trabajo de la sección por razón de la propia capacidad de la Sala para la tramitación y resolución de los asuntos en la situación excepcional existente durante dicho periodo significativamente incidida por el número de vacantes que se daba (30% de falta de cobertura) en los cargos de magistrado de la Sala Tercera en el contexto generado por la imposibilidad legal de que se produjesen nuevos nombramientos por parte del Consejo General del Poder Judicial. Afortunadamente, la actividad del nuevo Consejo General del Poder Judicial constituido, en pos de dar respuesta al déficit acumulado, ha propiciado que a lo largo de 2025 se hayan ido cubriendo paulatinamente las vacantes existentes, si bien lógicamente el proceso de incorporación a la plena actividad y producción jurisdiccional haya ido desarrollándose prudencialmente y de manera paulatina con un encomiable sobreesfuerzo a diferentes ritmos a partir de la variada procedencia de los magistrados designados y sus respectivos procesos de adaptación a las nuevas funciones y modos de trabajo.

A lo largo del ejercicio 2025 se ha progresado y consolidado plenamente la integración de la Fiscalía con el sistema de comunicaciones electrónicas y el expediente judicial electrónico de la correspondiente Sala del Tribunal Supremo; si bien se mantiene, tal y como ya se refirió en el ejercicio memorial anterior, alguna disfunción en cuanto a la dispar puesta a disposición material de los expedientes

a los fiscales, al continuar desarrollándose la implantación del expediente digital en todos los territorios.

En cualquier caso, como ya se había generalizado durante los dos periodos anuales anteriores, las alegaciones y dictámenes de los miembros de la fiscalía se producen en formato electrónico, con firma electrónica y son comunicados en ese formato al Tribunal Supremo para su integración en el expediente.

A nivel estadístico, el cambio a la gestión electrónica y su vinculación a la aplicación judicial Minerva ha incidido radicalmente en una más certera y ajustada disponibilidad de la información. En su momento se modificó el cuadro estadístico para recoger con más detalle y sistematización la actividad que se desarrolla de cara a extraer conclusiones aprovechables.

Pues bien, la comparativa con el ejercicio anterior se refleja en el siguiente cuadro:

Asuntos registrados	2024	2025	%
Asuntos jefatura	47	49	4,3
Rec. ordinario.	25	37	48
Cuestión de competencia	108	61	-43,5
Rec. revisión.	26	29	11,5
Error judicial	21	20	-4,8
Recurso de queja	—	—	—
Recurso casación	112	142	26,8
Asistencia jurídica gratuita	7	16	128,6
Cuestión de inconstitucionalidad	1	1	0
Total	347	355	2,3

En una valoración comparativa conjunta, cabe concluir que la incidencia negativa de la situación de vacantes en la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha seguido teniendo reflejo en la carga de trabajo asumida por la Sección por más que pueda apreciarse una cierta recuperación. Recordemos que en 2024 el descenso del volumen de trabajo ingresado alcanzó un porcentaje global del 35,6%, de modo que el dato de un incremento durante 2025 del 2,3% únicamente pareciera mostrar una recuperación que puede calificarse de modesta. Sin embargo, hay que reseñar como altamente significativo que en lo que constituye núcleo esencial de impugnaciones jurisdiccionales en los que interviene el Ministerio Fiscal e implican una mayor complejidad técnico-jurídica se advierte un notable incremento del volumen des-

plegado tanto en lo que atañe al número de recursos ordinarios (+48%) como el que se refiere al de recursos de casación (+26%) en claro contraste con los respectivos descensos acaecidos en el ejercicio 2024 (respectivamente del -41,8% en ordinarios y del -24,8% en casaciones), lo que revela unos porcentajes que van más allá de la mera recuperación de los índices del previo ejercicio 2023, superándolos hasta en 6 puntos en la primera de las modalidades impugnatorias. También ascienden los recursos de revisión (+11,5%), que ya sufrieron un incremento exponencial en un 188% durante 2024 respecto del ejercicio 2023, los asuntos propios de la jefatura (+4,3%) y, muy llamativamente, los procedimientos que cursan sobre asistencia jurídica gratuita (+128,6%), que habían decrecido sustancialmente en 2024. En el capítulo de descensos en 2025 solo cabe reseñar que han bajado los procedimientos por error judicial (-4,8%) y otra de las intervenciones procesales que más dedicación proverbialmente demanda de los fiscales de la Sección, las cuestiones de competencia (-43,5%). En definitiva, frente a los cinco tipos de procedimientos que en 2024 habían descendido, únicamente dos se han mantenido en decrecimiento en 2025. Sólo en las cuestiones de inconstitucionalidad se ha repetido la misma ratio en ambos periodos anuales.

En lo que respecta a la concreta actividad desplegada por los miembros de la sección el siguiente cuadro de informes emitidos da cuenta, en global y en detalle, de su alcance.

Informes emitidos	2024	2025	%
Recursos de Casación	235	275	17
Personación/admisión	14	10	
Personación/Inadmisión	111	146	
Interposición		2	
Contestación	44	16	
Estimar	14	3	
Desestimar	30	13	
Incidente de nulidad actuaciones	1		
Vistas	2	2	
Otros dictámenes	63	94	
Procedimiento ordinario	61	68	11,4
Contestación	39	28	
Estimar	8	10	
Desestimar	31	18	
Incidente de nulidad actuaciones	2	3	

Informes emitidos	2024	2025	%
Otros dictámenes	20	37	
Competencia	116	65	-43,9
Cuestiones de competencia	113	62	
Conflictos de jurisdicción	3	3	
Recursos de revisión.	50	40	-20
Contestación.	31	20	
Estimar	3	1	
Desestimar	28	19	
Incidente de nulidad actuaciones		2	
Otros dictámenes	19	18	
Procedimientos de error judicial	36	41	13,8
Contestación.	19	26	
Estimar	1		
Desestimar	18	26	
Incidente de nulidad actuaciones			
Otros dictámenes	15	15	
Cuestiones de inconstitucionalidad	3	1	-66,6
Proposición	1	1	
Audiencia	2		
Cuestiones prejudiciales TJUE.			
Proposición			
Audiencia			
Recusaciones.		2	100
Admisión/Inadmisión.		2	
Estimar			
Desestimar		2	
Asistencia jurídica gratuita.	7	19	171,4
Sostenibilidad.		2	
Insostenibilidad	7	17	
Asuntos de jefatura	57	81	42,1
Informes legislativos			
Otros.	57	81	
Total.	565	592	4,8

El análisis estadístico de los informes emitidos por la sección arroja un balance global de incremento positivo modesto respecto del ejercicio anterior en la medida en que –como puede comprobarse– no llega a alcanzar el 5%.

Es de reseñar, no obstante, que de modo correlativo al mayor volumen de trabajo arrojado por la Sala, han aumentado las alegaciones en los procedimientos de mayor relieve y complejidad técnico-jurídica, los recursos de casación (+17%), los procedimientos ordinarios (+11,4%) y los procedimientos de error judicial (+13,8%), siendo especialmente destacable el incremento que se ha producido en los procedimientos de asistencia jurídica gratuita (+171,4%) y en los asuntos propios de la jefatura (+42,1%). La subida porcentual en dictámenes sobre recusaciones (+100%) puede parecer importante, pero se ha reducido en realidad a dos.

Por el contrario, han descendido los informes y dictámenes emitidos en los recursos de revisión (-20%) y en las cuestiones de competencia y conflictos de jurisdicción (-43%). En la fase judicial de cuestiones de inconstitucionalidad se ha emitido un único dictamen frente a los tres del ejercicio anterior, lo que porcentualmente acaba por ser significativo (-66,6%), por más que la dificultad técnico jurídica del caso resultase de especial calado.

Al margen del intenso estudio técnico cualitativo que requieren los asuntos despachados, la estadística permite, en conclusión, apreciar una moderada reversión del decrecimiento constatado en el periodo anual 2024, siendo de esperar que la comentada plena incorporación a la actividad y producción jurisdiccional de los Magistrados de la Sala Tercera nombrados durante 2025 –con la consecuente normalización en la carga de trabajo despachada– genere un efecto de aumento de los informes a emitir en el ejercicio 2026.

1.3.3 CUESTIONES JURÍDICAS DE INTERÉS SURGIDAS EN EL DESPACHO DE LA SECCIÓN

La actual orientación nomofiláctica de la casación y la naturaleza profundamente sensible, humana, social y de impacto en determinados colectivos de las cuestiones que se dilucidan en esta jurisdicción demanda una referencia aún sintetizada a algunos dictámenes e hitos jurisprudenciales sentados a lo largo del periodo examinado, a raíz y en abrumadora mayoría, en un muy alto grado de consonancia con las alegaciones presentadas por el Ministerio Fiscal.

1.3.3.1 *Recursos de casación interpuestos en relación con la aplicación de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia (LORE)*

A lo largo del ejercicio 2025 dos han sido los recursos de casación interpuestos cuestionando decisiones judiciales adoptadas en relación con procedimientos relativos a solicitudes de prestaciones de ayuda a morir que habían sido positivamente resueltas en favor de sus solicitantes por la Comisión de Garantía y Evaluación de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

i) El recurso de casación tramitado con el núm. 7489/2025 ante la Sección 4.^a de la Sala Tercera del Tribunal Supremo traía causa del caso originariamente seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Barcelona sustanciado como el Procedimiento para la Protección de Derechos Fundamentales de la Persona n.º 390/2024. El recurso contencioso-administrativo originario fue interpuesto por el padre de una persona que había obtenido resolución favorable a la prestación en el procedimiento administrativo subyacente. En el curso del procedimiento administrativo, médico y jurista integrantes de la *dupla* simularon un desacuerdo para así elevar la decisión del Pleno de la Comisión de Garantía y Evaluación que con fecha 18 de abril de 2024 resolvió a favor de la concesión de la prestación. El progenitor paterno, por medio de su representación legal, alegó que su hija carecía de capacidad para decidir debido a su estado de salud mental, solicitando como medida cautelar paralizar la prestación de eutanasia lo cual fue efectivamente acordado por irreversibilidad.

La sentencia 69/2025, de 14 de marzo declaró inadmisibile el recurso interpuesto por el progenitor. Con cita de la STC 19/2023 (constitucionalidad de la LO 3/2021), y la STC 233/2005 (legitimación para impetrar la protección de derechos estrictamente vinculados a la propia personalidad), se entendió que la existencia de un vínculo familiar (en este caso, padre-hija) no era suficiente para otorgar la legitimación en un procedimiento para tutelar los derechos fundamentales de un tercero, puesto que no se trataba de una persona menor de edad o con discapacidad, y, por tanto, de alguien que no estuviera capacitada para defender por sí misma sus derechos. Por ello, afirmó que la defensa de un derecho personalísimo ajeno, como es el derecho a la vida, no se encontraba justificada, y que atendiendo a la prueba que se había aportado no se podía considerar acreditada una relación suficientemente estrecha, pese al vínculo biológico, para fundamentar

la legitimación del progenitor a los efectos de ejercer su derecho a la vida familiar, reconocido en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Dicha sentencia, pese a ser de inadmisión por ese motivo, contenía a modo de *obiter dicta* extensos pronunciamientos sobre el fondo del asunto, concluyendo que la solicitante sí tenía capacidad plena para solicitar la eutanasia, y que se cumplían todos los requisitos para su concesión, así como que se habían seguido todos los pasos para que el procedimiento tuviera todas las garantías. La representación procesal del progenitor interpuso recurso de apelación y tanto la Administración recurrida como el Ministerio Fiscal se opusieron a su estimación.

La sentencia 3048/2025, de 19 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Secc. 3.^a) del TSJ de Cataluña, recaída en apelación, estimó parcialmente el recurso y acordó la revocación de la inadmisión.

En cuanto a la legitimación del recurrente, la sentencia distingue, por una parte, entre la legitimación para interponer un recurso contencioso-administrativo, reconocida a quien tiene un interés legítimo; y la legitimación prevista específicamente para intervenir en el procedimiento administrativo regulado en la LO 3/2021. Señala que no tienen que ser coincidentes y que no condiciona la circunstancia de que el actor en la actual causa no fuera parte en el procedimiento administrativo anterior, para considerarle legitimado activamente en la vía judicial. Tampoco cabe, señaló la Sala a quo, descartar de manera genérica e indiscriminada la legitimación judicial de los padres como ejercitantes de un interés legítimo propio en que sus hijos permanezcan con vida y por ello, en el resultado de un procedimiento orientado a facilitar su ayuda para morir. Subraya que reconocer la legitimación de esos padres no supone, como consecuencia necesaria, que la decisión jurisdiccional vaya a ser estimatoria de esa impugnación, sino únicamente reconocerles la posibilidad de promover que se controle jurisdiccionalmente si la Administración ha decidido conforme a Derecho en la resolución dictada. Por todo ello, acuerda la estimación del recurso de apelación exclusivamente en lo que se refiere a revocar la inadmisión acordada por falta de legitimación.

En lo que se refiere al fondo del recurso, la Sala analiza la prueba obrante en el expediente, y concluye que, en vista de la misma, no puede corroborarse la afirmación del apelante sobre la falta de capacidad de su hija.

En cuanto a la existencia de *contexto eutanásico*, consideró el TSJ que no cabe desvirtuar la conclusión de que se cumplen los elementos de base requeridos en la LO 3/2021.

Ante ello el padre preparó recurso de casación en el que, personado el Ministerio Fiscal, se adoptó finalmente la inadmisión a trámite por Auto de la Sala III del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2026.

Interpuesto recurso de amparo por parte del progenitor, el TC, mediante Providencia de fecha 20 de febrero de 2026, determinó su inadmisión por «manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo». Ante ello, la representación legal del padre solicitó medidas cautelares ante el TEDH el 3 de marzo pidiendo la paralización de la ejecución de la prestación, pero la Corte de Estrasburgo la desestimó el 10 de marzo.

ii) El recurso de casación núm. 4557/2025, tramitado ante la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, trae causa del Procedimiento para la Protección de Derechos Fundamentales de la Persona núm. 378/2024 del Juzgado Contencioso Administrativo n.º 5 de Barcelona. Al igual que en el caso anterior, el recurso contencioso-administrativo originario fue interpuesto por el padre de la persona que había obtenido resolución favorable a la prestación en el procedimiento administrativo subyacente. E igualmente se puso en cuestión la *capacidad y consentimiento válido* del solicitante de la prestación, interesando como medida cautelar paralizar la prestación de eutanasia lo cual fue efectivamente acordado por irreversibilidad.

Por parte de la representación de la Administración se suscitó, en primer lugar, la falta de legitimación activa del demandante, por invocar lesión de un derecho fundamental que no le es propio, sino de un tercero (el hijo), y que el padre carecería de interés legítimo ya que, en todo caso, éste no puede invocarse por el mero hecho de existir un vínculo familiar; y, en segundo lugar, que el procedimiento especial referido no sería el adecuado, y debería haberse utilizado la vía del procedimiento ordinario o abreviado.

Mediante auto n.º 465/2024 de fecha 7 de noviembre de 2024, el Juzgado núm. 5 de lo Contencioso Administrativo acordó la inadmisión del recurso interpuesto, por entender que concurría falta de legitimación del recurrente por ausencia de «un interés legítimo para recurrir el acto objeto de recurso», pero tanto el progenitor como el Ministerio Fiscal interpusieron recurso de apelación contra dicha decisión.

En su apelación el Ministerio Fiscal alegó, en síntesis, que debía partirse de los pronunciamientos contenidos en la STC 19/2023, que liga el ejercicio de tal derecho prestacional con el cumplimiento estricto de sus requisitos y con el correcto ejercicio de los controles

administrativo y judicial. Además, se exponía que en ningún caso se trataba de confrontar o primar la opinión de un familiar respecto a la libre decisión del solicitante, sino de valorar si debe reconocerse el acceso a la jurisdicción a los familiares del afectado cuando planteen objeciones o dudas sobre el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.

En este caso se cuestionaba la plena capacidad del solicitante, y el Ministerio Fiscal aportó junto al recurso de apelación testimonio de un procedimiento de provisión de medidas de apoyo a personas con discapacidad referido al peticionante, en el que además se reflejaba la convivencia de padre e hijo y la preocupación de aquel por este. También se resaltó un informe médico forense en poder de la Fiscalía del que se derivaba el condicionamiento en la capacidad en la toma de decisiones, para entender y expresar su voluntad, deseos y preferencia, y la necesidad de asistencia representativa en múltiples tareas. En definitiva, estando en cuestión la *capacidad y consentimiento válido* del solicitante de la prestación, sostuvo la Fiscalía que el recurrente ostentaba un interés legítimo en relación a la protección de la vida de su hijo que considera en situación de *vulnerabilidad*, debiendo resolverse las dudas planteadas sobre la capacidad y consentimiento del solicitante mediante la oportuna prueba sobre ello en el procedimiento.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Secc. 3.^a) del TSJ de Cataluña núm. 1187/2025, de 1 de abril de 2025 estimó el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal y el recurrente (padre) y revocó la resolución de inadmisión, ordenando la continuación del procedimiento. La resolución hace un detallado estudio del interés legítimo del artículo 19 LJCA vinculado al procedimiento de DDFF y al derecho a la vida y acabó adoptando un criterio estimativo.

La resolución añade consideraciones sobre la distinción entre la cuestión de fondo y la cuestión de la legitimación y destaca que la legitimación *es una cuestión de fondo y no meramente procesal* ya que *deriva del problema de fondo a discutir en el proceso* y por ello deben eludirse los *automatismos*.

Por parte de la representación letrada de la Generalitat de Cataluña se preparó recurso de casación contra la referida Sentencia 1187/2025, que fue admitido por ATS de 5 de noviembre de 2025 y en el que se ha fijado el interés casacional objetivo en «determinar cuáles son los requisitos y circunstancias que permiten establecer la concurrencia de un interés legítimo de un tercero (en este caso, un progenitor), con el fin de reconocer su legitimación en un procedimiento judicial en relación con el reconocimiento de la prestación de eutanasia, a instancias de un solicitante mayor de edad con plenas

capacidades para decidir sobre su vida», de modo que la cuestión será analizada por la Sala Tercera del TS.

La Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del TS emitió alegaciones interesando la desestimación de la casación con fecha 25 de enero de 2026, que parten de la regulación legal y la doctrina constitucional (en especial, la STC 19/2023) sobre la naturaleza del derecho a poner fin a la propia vida y el ejercicio de acciones frente al reconocimiento del derecho a morir, su protección frente a terceros y la legitimación de éstos; y recoge las líneas marcadas por el Tribunal Constitucional, relativas a que las resoluciones de reconocimiento de la prestación de la ayuda a morir son susceptibles de control judicial a través de los oportunos recursos contencioso-administrativos y que, sin perjuicio de la legitimación institucional del Ministerio Fiscal, pueden ejercitar la acción quienes tengan interés legítimo ex artículo 19.1 a) LJCA.

En la obligada tarea –por imperativo constitucional– de identificar, dentro del abanico de posibilidades disponibles, quienes puedan ostentar dicho interés legítimo, cualificado y específico, frente a la posición de la Administración recurrente en casación, la Fiscalía analiza la consolidada jurisprudencia de la Sala III del TS sobre legitimación e interés legítimo y acaba por pronunciarse restringiendo tal eventual condición a «los parientes ubicados en el más estricto ámbito familiar respecto de la persona solicitante», entre los que pueden encontrarse «los cónyuges o asimilados, padres, hijos y hermanos», pero sin bastar la mera relación biológica o familiar, que «resulta insuficiente por sí misma», siendo necesario un *plus* o *aliud* como requisito añadido, consistente en la existencia de un intenso vínculo afectivo presente al tiempo de ejercitar la acción a efectos de valorar casuísticamente cada situación y dar contenido a la legitimación de terceros que reafirma la doctrina constitucional («siempre que el vínculo familiar esté acompañado por un vínculo afectivo vigente al momento de los hechos, vínculo que admite prueba en contrario con posible eficacia sobre la negación de la legitimación»).

Por demás, la Fiscalía «niega tal legitimación si existe un conflicto de intereses», y asimismo sostiene que las «asociaciones o grupos que desarrollen su actividad en la sociedad civil en el ámbito de la disponibilidad para la interrupción de la propia vida carecen de legitimación para impugnar resoluciones administrativas tanto de concesión como de denegación porque esas decisiones no afectan ni perturban el libre ejercicio de su actividad y el cumplimiento de sus objetivos, por lo que carecen de interés directo». Y tal legitimación sólo procede de cara a aducir «incumplimiento de las condiciones legales por vicios de la voluntad en la solicitud», «no concurrencia de los supuestos fácti-

cos» o, «entre otras hipótesis concebibles, a causa de irregularidades invalidantes en el curso del procedimiento».

Al tiempo de elaborar esta memoria, mediante Acuerdo de la Presidencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2026 se ha avocado el conocimiento del recurso al Pleno de la Sala, lo que da cuenta de la relevancia que la propia Sala otorga a este primer pronunciamiento en sentencia sobre la LORE.

1.3.3.2 *Recursos de casación y derechos de personas con discapacidad*

En esta sede dos son los recursos de casación que merecen una especial mención.

i) El recurso de casación núm. 4312/2024 versó sobre un caso de solicitud de reserva de plaza de aparcamiento en lugar de trabajo por una persona con discapacidad por movilidad reducida y fue resuelto por la STS Sala Tercera Secc. 4.^a núm. 688/2025, de 4 de junio, que determinó la nulidad de la exigencia de residencia en el municipio donde radica el puesto de trabajo.

La Sala del TSJ del País Vasco había desestimado previamente el recurso de apelación deducido por la actora contra una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 2 de San Sebastián que, a su vez, había desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la denegación presunta de la solicitud de reserva de plaza de estacionamiento de carácter nominal por parte de una persona con discapacidad de movilidad reducida en el lugar más próximo a su centro de trabajo. Ello en atención a que la solicitante no estaba empadronada en la población donde radicaba la plaza, tal como exigía la ordenanza municipal, declarando que dicha actuación no había vulnerado los derechos fundamentales de igualdad e integridad física.

La cuestión de interés casacional se centró en si el Real Decreto 1056/2014, *de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad*, permite que la normativa local exija para la obtención de reserva de aparcamiento que el solicitante esté domiciliado en la localidad, no siendo suficiente que su lugar de trabajo se encuentre en el citado municipio.

La ordenanza municipal que regula la tarjeta y la reserva de estacionamiento para personas con discapacidad en la localidad donde se encontraba el lugar de trabajo de la persona con movilidad reducida, establecía que para las reservas nominales se comprobaría que que-

dara acreditado fehacientemente la residencia efectiva de la persona en el domicilio comunicado de su término municipal, así como otra serie de requisitos. En el caso, la recurrente era maestra de profesión con residencia en un municipio limítrofe con la localidad donde desempeñaba su actividad laboral, y se desplazaba diariamente a tal fin a un centro docente situado en esta localidad.

La Fiscalía sostuvo, en una extensa argumentación sobre el marco normativo y la jurisprudencia aplicable, que resultaba contrario al artículo 14 CE, por discriminatorio, que se exija tener el domicilio en un determinado municipio para conseguir la tarjeta nominal de aparcamiento en el mismo a personas con discapacidad en situaciones como la suscitada en las que el lugar de trabajo de dicha persona esté ubicado en el municipio que exige el empadronamiento.

Se estimó el recurso de casación y se declaró la nulidad de la ordenación municipal de la reserva de estacionamiento, señalando que la interpretación del artículo 7.1 a) del referido Real Decreto 1056/2014, en relación con el derecho de reserva de plaza de estacionamiento de carácter nominal para personas con discapacidad que presentan movilidad reducida, resulta de aplicación tanto para los domiciliados en la localidad donde se encuentra la reserva de aparcamiento solicitada, como a los que tienen allí su puesto de trabajo y proceden, como en el caso de la recurrente, de una localidad limítrofe, según establece expresamente el citado artículo al referirse a *en lugar próximo al domicilio o puesto de trabajo*.

La interpretación de ese artículo en relación con los derechos fundamentales a la igualdad (artículo 14 CE) y a la integridad física (artículo 15 CE), junto con la normativa autonómica y local, determina que la reserva de plaza debe concederse en lugar próximo al domicilio o puesto de trabajo, sin que la exigencia de residencia en el municipio esté justificada, pues la normativa busca eliminar barreras y facilitar la integración social de las personas con discapacidad.

ii) Recurso de casación resuelto por la STS Sala Tercera Sección 4.ª 657/2025, de 29 de mayo, que aborda el valor de un Dictamen del Comité de Derechos de Personas con Discapacidad en un caso en el que se dilucidaba un supuesto de educación inclusiva de un menor con síndrome de Down.

La sentencia parte, como cuestión de interés casacional objetivo, de determinar si, en los supuestos en que se formule una reclamación con base en un dictamen del Comité de Derechos de Personas con Discapacidad, la vía adecuada para reclamar es la de la responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la administra-

ción de justicia o hay otros cauces en caso de existencia de resoluciones judiciales firmes.

La Sala insiste en que los dictámenes de comités de esta naturaleza no son irrelevantes jurídicamente y que, aunque no hay un procedimiento establecido para darles efectividad, la reclamación de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia puede servir para reparar las lesiones de derechos fundamentales que se hubieran puesto de manifiesto en dicho dictamen, siempre que se aprecie la concurrencia de los requisitos para ello. Esta reclamación puede hacerse valer judicialmente mediante el procedimiento especial previsto en los arts 114 y siguientes LJCA.

Estos dictámenes se dictan en virtud de un acuerdo internacional ratificado por España. En el caso, España ratificó la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo. Con ello, reconoció la competencia del Comité para considerar las comunicaciones de personas que aleguen ser víctimas de una violación por parte del Estado de cualquiera de las disposiciones de la Convención, así como hacer sugerencias y recomendaciones al respecto.

No se trata de revisar sentencias firmes y no cabe aplicar la cosa juzgada. En el caso, el dictamen se refiere al conjunto de respuestas que el Estado ha dado a la pretensión de educación inclusiva de los recurrentes. Esas respuestas no se limitan al hecho de que la persona en concreto fuera matriculada en un centro de educación especial, sino que también se refieren a la actuación de la fiscalía y al proceso penal seguido contra los padres, así como el parecer del Comité sobre el hecho de que España carece de legislación y políticas que garanticen el derecho del menor a la educación inclusiva. Por eso, no hay una plena coincidencia entre lo que se ha resuelto judicialmente con firmeza y lo que suscita el dictamen del Comité.

La estimación parte de que la actuación de los poderes públicos ha significado consecuencias aflictivas para las personas afectadas, de forma que sólo cabe decidir si los recurrentes deben ser resarcidos o no.

No hay previsto un cauce para dar efectividad a los dictámenes del Comité, no obstante, hay que evitar interpretaciones que hagan inútil el recurso a este Comité y sus dictámenes.

El Comité ha calificado jurídicamente lo sucedido como una vulneración de la Convención, en tanto que la familia no debió ser sometida a todo lo que supuso la defensa del derecho de su hijo a recibir una educación inclusiva. Este derecho no se identifica con cualquier

forma de educación y a ello hay que añadir que la actuación de todos los poderes públicos debe encaminarse a la inclusión de las personas con discapacidad en entornos universalmente accesibles.

Ante ello se declara procedente estimar el recurso y anular la denegación por silencio del Ministerio de Justicia de la indemnización que le reclamaron, debiendo resarcirse a los recurrentes por gastos judiciales en que incurrieron, sirviendo la sentencia como satisfacción moral. El procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de justicia, por consiguiente, es un cauce adecuado, sin perjuicio de otros, para dar efectividad a los dictámenes del Comité sobre los derechos de personas con discapacidad si el examen de las circunstancias en que descansa muestra efectivamente que la actuación de los poderes públicos ha ocasionado a los reclamantes un daño que no debían soportar por lesionar derechos fundamentales.

1.3.3.3 *Cuestiones de índole tributaria: liquidaciones vinculadas a delito y pagos fraccionados en el impuesto de sociedades*

i) Recurso referido a una liquidación vinculada a delito practicada por la Delegación Central de Grandes Contribuyentes de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria resuelto por la STS Sala Tercera Sección 4.^a 261/2025, de 10 de marzo.

La cuestión de interés casacional ya había sido objeto de pronunciamientos que se decantaron por zanjar que estas liquidaciones tienen un carácter instrumental al servicio de una causa penal abierta, en cuanto a su naturaleza, fines y efectos jurídicos. No es un acto administrativo propiamente dicho y su regulación establece un sistema que hace compatible la sospecha de delito y la fijación de la deuda tributaria y su cobro, bajo control judicial, en la medida en que su impago pudiera determinar un juicio anticipado y provisional por parte de la Administración respecto de la comisión de un delito a efectos de denuncia ante el juez penal.

El artículo 254.1 de la LGT, que impide promover recurso o reclamación económico-administrativa contra esta liquidación, es acorde con la disposición adicional décima de la LJCA, que excluye estas pretensiones del orden jurisdiccional contencioso administrativo.

Esta regulación no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que es el orden penal el que conoce de esas liquidaciones. Son liquidaciones vinculadas a un delito y no delitos vinculados a las liquidaciones, como se deduce del artículo 305.5 del CP y de la LGT.

Si la Administración tributaria aprecia indicios de delito, continua un procedimiento conforme a las normas generales y pasa el tanto de culpa a la jurisdicción competente o remite el expediente al Ministerio Fiscal (art. 250.1). Si de las actuaciones de comprobación se deducen indicios de delito, se formula una propuesta de liquidación vinculada al delito que expresa los hechos y fundamentos de derecho en los que se basa (art. 253.1). Como puede haber aspectos o hechos no vinculados a delito, la Inspección dictará una liquidación que separa en liquidaciones diferentes respecto de unos y otros hechos (artículos 250.1 LGT y 305.5 CP). Los hechos no vinculados a delito siguen del curso ordinario, pudiéndose hacer una revisión administrativa o económico-administrativa, con posterior acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 250.3 y 254.2 LGT y 305.5 CP). Si la denuncia o querella se inadmite, se aplican las reglas generales y las reglas ordinarias de impugnación, lo que también sucede si no hay condena penal por inexistencia de obligación tributaria o por otra causa. Si los hechos son presuntamente delictivos, es la jurisdicción penal la que determina en sentencia la cuota defraudada vinculada a los delitos, que hubiese sido liquidada al amparo de lo previsto en el artículo 305 CP (art. 254.1).

Todo lo anterior pone de manifiesto que existe tutela judicial, bien en el orden penal, bien en el contencioso-administrativo, en todos los supuestos sin que se vulnere por tanto tal derecho fundamental, toda vez que en la causa penal se podrá controlar la conformidad a derecho de esas liquidaciones. La sentencia impugnada coincide con este parecer.

ii) Recurso de casación referido a un supuesto en el que una entidad bancaria había presentado solicitud de rectificación de las autoliquidaciones del impuesto de sociedades de cuatro ejercicios, de los pagos fraccionados de determinados períodos y la devolución de los ingresos indebidos. La representación procesal de la entidad preparó recurso de casación contra la STSJ de Navarra, de 19 de abril de 2023 –rec. ap. 463/2022–, que desestimó el recurso interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Pamplona que confirmó la decisión del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra de 22 de febrero de 2022, la cual había desestimado las reclamaciones relativas a la solicitud de rectificación de diversas autoliquidaciones del Impuesto sobre Sociedades.

La doctrina que se establece es la siguiente:

1. Las alteraciones introducidas por el legislador en el sistema de cálculo de los pagos fraccionados en el Impuesto de Sociedades no resultan contrarias a la previsión normativa contenida en el artí-

culo 134.7 CE en la medida en que, conforme a la STC 175/2025, constituyen una obligación autónoma que no integra el contenido de la obligación principal, por lo que no se encuentran incluidos dentro de la prohibición establecida por dicho artículo constitucional.

2. La regulación establecida en la Disposición Adicional 14.^a LIS no contraviene lo establecido en el artículo 134.7 CE, no solo como consecuencia de la doctrina establecida, sino porque, en el caso enjuiciado, el art 40 y la Disposición Final Novena de la LIS avalan la actuación del legislador.

3. Las modificaciones introducidas en el sistema de cálculo de pagos fraccionados del impuesto sobre sociedades por el artículo 71 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado, no son contrarias a lo establecido en los artículos 9.3 de la Constitución y 10.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

4. Reiterando la doctrina establecida en la STS de 13 de mayo de 2024 –rec. 8429/2022, se considera que el pago realizado en el primer trimestre de 2018 se realizó al amparo de una norma declarada inconstitucional, por lo que ese pago y otros realizados en los ejercicios 2016 y 2017 es indebido, de forma que la administración debe calcular y abonar los intereses conforme a los criterios establecidos en las sentencias antes invocadas.

1.3.3.4 *Cuestiones de personal en función pública: cómputo del tiempo en que se estuvo dedicado al cuidado de hijos menores; oferta de empleo público y criterios de desempate en procesos selectivos; estabilización laboral y discriminación en el baremo en relación con servicios prestados en otras comunidades autónomas*

i) Recurso de casación que tuvo como objeto la resolución de la Secretaría General de Desarrollo Educativo por la que se publicaban las puntuaciones definitivas del baremo de méritos de los aspirantes en un procedimiento selectivo extraordinario de estabilización para el ingreso mediante concurso de méritos a distintos cuerpos de profesorado, convocado por orden de una consejería de desarrollo educativo y formación profesional, entre las que se encuentra la del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, especialidad de geografía e historia.

La cuestión controvertida era si la recurrente tenía o no derecho a sumar los periodos en que permaneció al cuidado de sus hijos menores al mérito de experiencia docente y es resuelta en la STS Sala Tercera Secc. 4.^a núm. 334/2025, de 26 de marzo.

Del mismo modo en que se ve natural que a la recurrente se le cuenten los periodos en que se dedicó al cuidado sus hijos menores para mantener su posición en la bolsa de trabajo, debería ser natural que se le contasen para valorar los servicios previos a los procesos selectivos. Tenía derecho a enseñar cuando le correspondía y no lo hizo por ejercer un derecho que le beneficia a ella, a sus hijos y a su familia y que tiene protección constitucional, como es la maternidad (art. 39 CE).

Por ello se concluye que en los procesos selectivos para el ingreso los cuerpos docentes no universitarios, en el mérito consistente en la experiencia docente previa se ha de incluir el tiempo que no se impartió por estar dedicado al cuidado de hijos menores quien hubiese sido llamado.

ii) En los recursos de casación solventados en la STS Sala Tercera Secc. 4.^a, 990/2025, de 16 de julio, se declara que el alcance de la intermediación administrativa en la selección de empleados públicos temporales, estableciendo que el criterio de desempate basado en la prioridad cronológica de inscripción es constitucionalmente válido siempre que se aplique tras la valoración objetiva de mérito y capacidad, delimitando así el ámbito de aplicación de los principios constitucionales en procesos de selección gestionados por servicios públicos de empleo.

iii) El recurso de casación núm. 8023/2024 está referido a un supuesto de estabilización laboral y discriminación en el baremo en relación con servicios prestados en otras comunidades autónomas y fue resuelto por STS Sala Tercera Secc. 4.^a núm. 1337/2025, de 22 de octubre.

Lo impugnado fue una resolución de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Gallego de Salud por la que se realiza la convocatoria excepcional en el proceso selectivo de estabilización, por el sistema de concurso de méritos, para el ingreso en diversas especialidades de la categoría de facultativo especialista de área. Se pretendía la anulación de la valoración en el apartado referido al baremo por experiencia al entender que era desproporcionada la valoración que se hacía de los servicios prestados según que correspondieran a la propia comunidad autónoma o instituciones sanitarias del sistema sanitario público en otros servicios de salud del sistema nacional de salud.

La resolución trae a colación la STS 1519/2024, de 9 de septiembre, que desestimó un recurso de casación en un caso similar al presente, y se entiende que establecer el doble de puntuación en el baremo para los servicios prestados en la administración sanitaria convocante

es discriminatorio e ilegal, y sólo si se cumplen determinadas condiciones, puede ser legítima cierta diferencia de puntuación entre propios y extraños.

1.3.3.5 *Tribunal de Cuentas y prescripción de la responsabilidad contable: dependencia de la existencia de resolución penal firme*

Recurso de casación presentado en procedimiento de reintegro por alcance tramitado ante el Tribunal de Cuentas que fue decidido en la STS Sala Tercera Secc. 4.^a núm. 716/2025, de 5 de junio.

Se trae a colación la doctrina que dimana de la STS 1479/20, de 10 de diciembre: la aplicación del régimen de prescripción de la responsabilidad contable prevista en el apartado 4.º de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de *Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*, exige determinar si efectivamente es delictivo, por lo que al ser la jurisdicción penal la única competente, se erige en una cuestión prejudicial penal esencial prevista en el 17.2 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas. En consecuencia, en tanto no haya recaído resolución penal firme, no cabe aplicar en la jurisdicción contable, respecto de esos mismos hechos, de manera total o parcial la prescripción de la responsabilidad contable prevista con carácter general en el ap. 1.º de la referida Disposición adicional tercera.

La aplicación de la doctrina al caso de autos determina la estimación del recurso de casación y se declara nula la sentencia dictada por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a ser dictada nueva sentencia de instancia para que, una vez verificada la firmeza de la sentencia de la Audiencia Provincial, resuelva a tenor de su pronunciamiento sobre la responsabilidad contable, de acuerdo con los mecanismos de cooperación jurisdiccional que resulten de aplicación.

1.3.3.6 *Defensa de la competencia. Incorporación a un nuevo procedimiento sancionador del contenido del anterior procedimiento sancionador declarado caducado*

En el recurso de casación núm. 8291/2024, la impugnación se planteó contra la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo contra la resolución de la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que acordó la incoación de un expediente sancionador.

La Fiscalía, tras analizar la normativa aplicable, especialmente el artículo 95.3 de la LPAC, el artículo 30 del Reglamento de Defensa de la Competencia y los artículos 25 y 69 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, sostuvo que la incoación del nuevo procedimiento con incorporación del expediente anterior no constituye un acto de trámite cualificado, sino un acto instrumental o de preparación, que no decide el fondo ni impide la continuación del procedimiento, ni genera indefensión material efectiva, dado que se garantiza el derecho de defensa mediante la posibilidad de alegaciones, proposición de pruebas y acceso al expediente. Se subrayó que la incorporación de actuaciones es legal siempre que la infracción no haya prescrito y que las actuaciones sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y que deben respetarse las garantías procesales para evitar indefensión. Asimismo, señala que eventuales irregularidades posteriores en la tramitación del nuevo expediente deben impugnarse en el momento de la resolución definitiva, no en la incoación. Por todo ello, solicitó la desestimación del recurso de casación y que se declarase, como doctrina casacional, que la incoación de un procedimiento sancionador con incorporación de documentación de uno anterior caducado solo será acto de trámite cualificado y susceptible de recurso si concurre alguno de los supuestos del artículo 25.1 LJCA, y que la incorporación de actuaciones está permitida conforme a la LPAC y el Reglamento de Defensa de la Competencia, siempre que se respeten las garantías para evitar indefensión.

En la STS Sala Tercera Sección 4.^a 1279/2025, de 14 de octubre, se determina, en síntesis y de conformidad con el Ministerio Fiscal, que, la incoación del procedimiento sancionador, con la incorporación de documentación de un procedimiento sancionador anterior que se había declarado caducado por la Administración, no puede ser considerado un acto de trámite cualificado, a los efectos de la admisión del recurso contencioso administrativo, por no generar indefensión puesto que no se aprecia la lesión del derecho de defensa por falta de audiencia, ya que la decisión de incorporar las actuaciones del expediente caducado no impide a la parte interesada contradecir dicha decisión en el curso del expediente y la incorporación del expediente caducado completo no supone que la prueba incorporada sea ilícita.

La sentencia concreta que, en el supuesto objeto de recurso, en el expediente caducado la prueba incorporada era documental, sin que estuviera comprometido el principio de contradicción, toda vez que cabe pronosticar que la petición de un informe a la entidad sobre los mismos hechos daría lugar al mismo resultado, por lo que estas actuaciones estarían amparadas por lo dispuesto en el artículo 95.3 LPACAP.

La incorporación de actuaciones de trámite del procedimiento caducado al nuevo procedimiento está amparada en el referido artículo 95.3 y alcanza, en principio, tanto la información reservada como las actuaciones que se mantendrían igual, por estar comprometido en ello el principio de contradicción y por economía procedimental, por lo que no puede considerarse que se trate de una prueba ilícita, debido a la habilitación legal para la incorporación de las actuaciones del anterior expediente.

Y se remarca que la incoación de un nuevo procedimiento no puede convertirse en una continuación o prórroga del caducado, sino que debe iniciarse un nuevo expediente que debe tramitarse con todas las garantías.

Se establece en la sentencia, por todas estas consideraciones, que el acuerdo impugnado no sitúa a la parte en situación de indefensión, de modo que los posibles vicios de los que adolezca deben ser examinados cuando se impugne la resolución definitiva, en su caso.

1.3.3.7 *Secreto bancario y derecho de representación política: solicitud de información al Banco de España*

El recurso de casación núm. 1741/2025 trajo causa de la solicitud efectuada por tres diputados del Congreso, para que el Banco de España les proporcionará información desglosada sobre los intereses por facilidades de depósito que había abonado a entidades de crédito durante los años 2022 y 2023.

El Gobernador del Banco de España denegó la solicitud alegando el carácter reservado de la información, pero participó el montante global abonado por el Banco en esos ejercicios sin desglosar. Tras consultar al Banco Central Europeo, se dictó una nueva resolución confirmatoria de la anterior.

Amén de los tres diputados concernidos, el propio Ministerio Fiscal interpuso recurso de casación contra la sentencia de 15 de enero de 2025, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó la impugnación de la decisión del Gobernador del Banco de España. La fiscalía argumentó, en síntesis, que no está justificado sostener que toda la información de que dispone el Banco de España tiene, en principio, carácter reservado incluso para las Cortes Generales y, en particular, para los diputados. Es necesario dilucidar si, habida cuenta de la información que se haya solicitado, el contenido de la misma justifica una exigencia de reserva. En el caso presente no lo merece por lo que debe

reconocerse a los diputados el derecho a obtener la información solicitada en virtud del derecho de representación que ostentan.

La cuestión fue abordada por la STS Sala Tercera Sección 4.^a 243/2026, de 3 de marzo, que acabó por declarar que la información solicitada al Banco de España por diputados individualmente considerados debe recibir el tratamiento previsto en la normativa de aplicación, por lo que se declara el derecho de los recurrentes a obtener toda la información que entonces les fue denegada, ya que no son particulares, sino representantes del pueblo español que ejercen una función esencial de control político; y porque, si se estableciera un criterio radicalmente distinto con respecto al seguido para el Pleno y las Comisiones, podría resultar que los diputados de la oposición necesitaran del apoyo de la mayoría para acceder a tal información.

Del hecho de que el artículo 82 ap. 4.º de la Ley 10/2014 diga que los miembros de una comisión de investigación de las Cortes generales que reciban información de carácter reservado vendrán obligados a adoptar las medidas pertinentes que garanticen la reserva no se infiere necesariamente que no pueda haber alguna situación en la que el Banco de España pueda oponerse fundadamente a entregar información a una comisión parlamentaria de investigación.

En el ap. 1.º del artículo 82 hay un inciso final que recoge que el acceso de las Cortes a la información sometida a la obligación de secreto se realizará a través del Gobernador del Banco de España, quien podrá solicitar motivadamente de los órganos competentes de la Cámara que se celebre una sesión secreta o la aplicación del procedimiento establecido para el acceso a las materias clasificadas. Ello significa que la ley no incluye las Cortes en la reserva que pesa sobre la información en poder del Banco de España, suponiendo lo antedicho una mera salvaguardia.

Tratándose de diputados individualmente considerados, también se está en el supuesto de hecho del inciso final del ap. 1.º del artículo 82, toda vez que no son particulares sino representantes del pueblo español que ejercen una función esencial de control público.

1.3.3.8 *Servicios mínimos. Transporte aéreo. Facultades de las empresas sobre organización y dirección de la plantilla*

El recurso de casación núm. 8812/2024 fue resuelto en la STS Sala Tercera Sección 4.^a núm. 1368/2025, de 29 de octubre.

La impugnación originaria se planteó contra la resolución de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana, en la que se determinaron los servicios mínimos de los servicios públicos

esenciales para la comunidad que debían mantener determinadas compañías relacionadas con el transporte aéreo durante una huelga de tripulantes de cabina convocada por dos sindicatos.

El recurso, en consonancia con el criterio mantenido por la fiscalía, se resuelve reiterando el criterio de la Sala en sus sentencias de 79/2025, 94/2025 y 121/2025, de 27 y 29 de enero y de 5 de febrero.

La doctrina sentada sostiene que, a efectos de la debida motivación para fijar los servicios mínimos cuando se ejerce el derecho de huelga en el sector aéreo, las empresas conservan la facultad de precisar determinados aspectos de los servicios mínimos dentro de los límites fijados en la resolución administrativa correspondiente, como consecuencia de sus facultades de dirección y organización de la plantilla.

1.3.3.9 Cobertura jurídica suficiente para el pasaporte Covid

En virtud de sentencia núm. 99/2023, de 16 de mayo de 2023, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el procedimiento de derechos fundamentales núm. 842/2021, se estimó la demanda interpuesta por la representación legal de la Asociación Libermum, contra una Orden de Sanidad, por la que se adoptaron medidas específicas para el control de la pandemia Covid en Aragón, declarándola nula y condenando a la administración demandada a estar y pasar por tal declaración. La representación legal del Gobierno de Aragón preparó recurso de casación.

En el curso del procedimiento, las alegaciones del Ministerio Fiscal glosaron la jurisprudencia de la Sala sobre el denominado pasaporte Covid que ha declarado que la medida sanitaria de exhibición de este documento es una medida adecuada, necesaria y proporcionada, alegando que los artículos 3 de la L. O. 3/1986; 26 de la Ley 14/1986 y 54 de la Ley 33/2011, interpretados conjuntamente, dan cobertura a la adopción por las autoridades sanitarias competentes de medidas limitativas de derechos siempre que sean adecuadas, necesarias y proporcionadas ya que abordan situaciones semejantes y persiguen la misma finalidad de proteger la salud de todos en situaciones en que está en peligro, citando diversas sentencias de la misma Sala dictadas en 2021 y 2022, en las que se resolvía sobre la aplicación de distintas limitaciones de derechos fundamentales impuestas por el propósito de contener la enfermedad causada por el Covid-19. Por ello se interesó que se estimase el recurso de casación, anulando la sentencia impugnada.

La STS núm. 732/2025, de 10 de junio, señaló que exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), de igualdad en la

aplicación de la ley (art. 14 CE) y de coherencia con la jurisprudencia propia, imponen reiterar la doctrina expresada y, dando contestación a la cuestión planteada, declaró que, para los supuestos conocidos como de pasaporte Covid, el artículo 3 de la L. O. 3/1986, interpretado conjuntamente con los artículos 26 de la Ley 14/1986 y 54 de la Ley 33/2011, presta cobertura jurídica suficiente para que la autoridad sanitaria competente adopte medidas restrictivas de derechos fundamentales como las reflejadas en la Orden autonómica SAN/1665/2001. La aplicación de esta doctrina casacional al supuesto examinado condujo a la estimación del recurso de casación y consecuente anulación de la sentencia de instancia, confirmándose la Orden de Sanidad cuestionada.

1.3.3.10 *Inadmisión por extemporaneidad de la demanda por error judicial*

En el procedimiento por error judicial núm. 42/2024, la fiscalía solicitó la inadmisión de la demanda por razón de extemporaneidad, al haberse sobrepasado el plazo de tres meses previsto en el artículo 293. 1. a) LOPJ, alegando que es un plazo de caducidad que supondría la inadmisión *a limine* de la demanda, teniendo efecto sustantivo y no procesal, de tal suerte que no procede descontar los días inhábiles, ni el mes de agosto pues la consideración de inhábiles de todos los días de este mes es sólo en relación con los plazos procesales y no con respecto a los plazos sustantivos que afectan al ejercicio de las acciones.

La STS núm. 894/2025, de 1 de julio, de conformidad con la posición del Ministerio Fiscal, inadmite la demanda por extemporaneidad, rectificando un anterior criterio que había considerado inhábil el mes de agosto para interponer demanda relativa a procedimiento por error judicial. La sentencia señala que la previsión contenida en el artículo 128.2 de la LJCA no es de aplicación para el cómputo de los plazos para el ejercicio de las acciones por error judicial. Este precepto establece que «durante el mes de agosto no correrá pero ni estamos ante el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo [...]», no se trata de un plazo un plazo procesal sino sustantivo, ni se trata de un recurso contencioso-administrativo cuyos plazos y tramites estén regulados en la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa, sino que constituye un remedio excepcional que tiene como única finalidad la de constituir un presupuesto para el ulterior ejercicio de una acción resarcitoria por responsabilidad patrimonial del Estado, que se encuentra regulada en el artículo 293 de la LOPJ.

1.3.4 ACTIVIDAD DEL FISCAL DELEGADO DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO EN MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Amén de la labor propia de la jefatura de la Sección de lo Contencioso Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo, al Fiscal de Sala Delegado para la materia contencioso-administrativa, le compete garantizar la coherencia y uniformidad a nivel estatal de los criterios y actuaciones del Ministerio Fiscal con el objetivo primordial de asegurar la unidad de actuación en el orden contencioso-administrativo.

Pues bien, un año más, los mecanismos de coordinación, asistencia y supervisión establecidos al efecto han funcionado fluida y satisfactoriamente en el año 2025. Se ha propiciado un contacto frecuente y cercano con los miembros del Ministerio Fiscal que conforman la red de especialistas que desempeñan su labor en las distintas fiscalías, cuyas daciones de cuentas, consultas y solicitudes de información son atendidas de la manera más ágil, rápida y eficaz posible, procurando una comunicación directa, fácil y espontánea, sin perjuicio del respeto al cauce jerárquico siempre que las pautas de actuación deban ser conocidas por las respectivas jefaturas o comporten decisiones que les competan, amén de la oportuna utilización del artículo 25 EOMF en los casos y ocasiones que así lo merecen por su importancia o trascendencia.

Durante el periodo 2025 se ha prestado por parte del Fiscal de Sala Delegado una especial atención y seguimiento a las impugnaciones judiciales de las resoluciones administrativas negativas y positivas del reconocimiento de la prestación de ayuda a morir.

En fecha 16 de junio de 2025 se emitió, por parte del Fiscal de Sala Delegado, la Nota de Servicio General núm. 1/2025 sobre actuaciones en relación con procedimientos contencioso-administrativos relativos a la prestación de ayuda a morir y la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia.

Al amparo de lo dispuesto en la Instrucción 11/2005, 10 de noviembre, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el artículo 124 de la CE* y la Instrucción 1/2015 de la Fiscalía General del Estado, de 13 de julio, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*, se dirigieron a los Fiscales especialistas en el orden contencioso-administrativo indicaciones relativas a la necesaria dación de cuentas en estos supuestos, así como a que por los mismos se instara la tramitación por el procedimiento especial de derechos fundamentales al ser parte el Ministerio

Fiscal, e incluso tener reconocida legitimación activa conforme a la STC 19/2023, de 22 de marzo.

En justificación de las mismas se argumentó que por expresa previsión de la Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia «[l]os recursos a los que se refieren los artículos 10.5 y 18.a) se tramitarán por el procedimiento previsto para la protección de los derechos fundamentales de la persona en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa», pero que, además, en relación con la alegación formulada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4057/2021 sobre la carencia de recursos jurisdiccionales contra decisiones administrativas positivas determinante de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional (y a la STC 19/2023, de 22 de marzo, en especial al desarrollo de su FJ 7.,) afirmó la constitucionalidad de la ley con base en que, si bien el texto de la referida Ley Orgánica no hacía una referencia explícita a tal posibilidad, la misma no ha excluido el control por la jurisdicción contencioso-administrativa de las resoluciones de las comisiones de garantía y evaluación que reconozcan el derecho a la prestación de ayuda para morir, lo que condujo a desestimar la censura de inconstitucionalidad que derivaría de tal supuesta carencia. Y fue con ocasión de dicho pronunciamiento que afirmó «que el legislador no ha cerrado el paso a la eventual impugnación judicial de las resoluciones que reconocen el acceso a la prestación, impugnación que podría plantear quien adujera el incumplimiento de las condiciones legales para el reconocimiento administrativo de este derecho —por vicios de voluntad en la solicitud del paciente, por la no concurrencia de los supuestos fácticos que justifican la prestación eutanásica o, entre otras hipótesis concebibles, a causa de irregularidades invalidantes en el curso del procedimiento— y ostentara legitimación para ello con arreglo al artículo 19.1 a) de la citada Ley 29/1998. Ello sin perjuicio de la legitimación institucional que pudiera corresponder al Ministerio Fiscal para la interposición, en especial, del recurso contencioso-administrativo en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, hoy regulado en el capítulo I del título V de la misma Ley 29/1998, procedimiento al que se refiere la disposición adicional quinta de la LORE (al respecto, con carácter general, sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1990, recurso 2915-1990)».

A tenor de dichos términos se infiere que el TC contempla para los recursos jurisdiccionales, tanto contra las resoluciones administrativas denegatorias como contra las decisiones de reconocimiento positivo

de la prestación de la ayuda a morir, la procedencia del Procedimiento para la Protección de los Derechos Fundamentales de la Persona regulado en la actualidad en los artículos 114 a 121 LJCA. Ello puesto que afirma la legitimación de terceros con interés legítimo para impugnar judicialmente las resoluciones que reconocen positivamente el acceso a la prestación, salvando la propia legitimación institucional incluso activa del Ministerio Fiscal en los mismos citando el precedente de su reconocimiento por parte del Tribunal Supremo.

Por demás, atendiendo a obvias razones, por sus plazos más cortos y su mayor celeridad, el procedimiento previsto para la protección de los derechos fundamentales de la persona se revela especialmente procedente cuando el supuesto fáctico se enmarca en contextos eutanásicos basados en una enfermedad grave e incurable o un padecimiento grave, crónico e imposibilitante.

De modo coherente con lo anterior, se señaló que para el supuesto de que, por cualquier medio, se tenga conocimiento de la existencia de un recurso contencioso-administrativo que se esté llevando por procedimiento ordinario o cualquier otro, deben recordarse las posibilidades de actuación que proporciona el artículo 4.º1 del EOMF conforme al cual el Ministerio Fiscal, para el ejercicio de sus funciones, podrá interesar la notificación de cualquier resolución judicial y la información sobre el estado de los procedimientos, pudiendo pedir que se le dé vista de éstos cualquiera que sea su estado, o que se le remita copia de cualquier actuación, para velar por el exacto cumplimiento de las leyes, plazos y términos, promoviendo, en su caso, las correcciones oportunas; y asimismo, podrá pedir información de los hechos que hubieran dado lugar a un procedimiento, de cualquier clase que sea, cuando existan motivos racionales para estimar que su conocimiento pueda ser competencia de un órgano distinto del que actúe.

De los asuntos destacados que fueron puestos en conocimiento del Fiscal Delegado –y como muestra emblemática del tipo de coordinación e interacción pretendido– merece destacarse la definición, el seguimiento y la asistencia constante prestada, bajo parámetros de trabajo en equipo, respecto de la intervención del Ministerio Fiscal en el Procedimiento para la Protección de los Derechos Fundamentales de la Persona núm. 213/2025 seguido ante la Sección 4.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Valencia.

La impugnación judicial en el caso subyacente la protagonizaba una nacional belga contra una resolución denegatoria de la Comisión de Garantía y Evaluación de la Comunidad Autónoma de Valencia (en adelante, CGECVA). A la vista del informe negativo del médico responsable por insuficiencia y falta de información que sustentase

adecuadamente la petición y los déficits advertidos en la resolución de la Comisión por falta de profundidad en el análisis sobre la concurrencia de requisitos objetivos, la Fiscalía optó por solicitar el recibimiento a prueba y proponer diversa testifical y pericial psicológica y médica, y en particular la designación de un perito judicial especialista en neurología sobre si se cumplían las previsiones del artículo 5.1 d) LORE. Posteriormente, se tuvo conocimiento de la existencia de una nueva solicitud inicial de prestación de ayuda a morir interesada por la actora que fue resuelta favorablemente por la CGECVA, llevándose a efecto poco después la prestación para el fallecimiento, lo que determinó dos traslados al Ministerio Fiscal para determinar si se estaba ante una satisfacción extraprocesal del artículo 76 LJCA o una pérdida sobrevenida de objeto conforme al artículo 22.1 LEC de aplicación supletoria, optándose finalmente por definir como posición del Ministerio Fiscal la aplicación del referido artículo 76 LJCA, tesis que fue finalmente aceptada por el tribunal en su auto de 6 de febrero de 2026 frente al planteamiento de parte favorable al artículo 22.1 LEC.

En orden a la coordinación preconizada, la experiencia fue particularmente fructífera en lo procesal y en lo sustantivo y ejemplifica la comunicación directa y fluida que los casos más relevantes requieren. Otros muchos y diversos supuestos podrían ilustrar igualmente el estudio, la dedicación, consideración y capacidad de los fiscales especialistas que en no pocas ocasiones se enfrentan a supuestos de novedad y complejidad técnica extraordinaria en materias sin jurisprudencia ni experiencia aplicativa previa que pueda servir de guía.

Asimismo, en esta labor de la uniformización de criterios no pueden dejar de subrayarse las Jornadas de Especialistas en el orden contencioso administrativo que tuvieron lugar en Córdoba durante los días 19 y 20 de marzo del año 2025 bajo la dirección y coordinación del Fiscal de Sala Delegado. El programa elaborado por el mismo se conformó con la pretensión de abordar la problemática aplicativa que se suscita en la práctica en torno a los siguientes bloques temáticos nucleares: (i) la última jurisprudencia en materia de entradas y registros en domicilio, accesos a dispositivos electrónicos y posibilidad de interrogatorios in situ durante los registros en procedimientos de inspección y comprobación tributaria; ii) la intervención del Ministerio Fiscal en los expedientes de expropiación forzosa; iii) la actuación del Ministerio Fiscal en el Procedimiento Especial de Protección de Derechos Fundamentales; iv) las novedades introducidas por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del*

Servicio Público de Justicia; y v) el derecho de huelga y los servicios mínimos. Así mismo, la temática abordada se completó con una selección de cuestiones con relevancia social y jurídica de interés para el despacho ordinario de quienes desempeñan la especialidad a la luz de recientes pronunciamientos del TEDH, el TJUE, el TC y el TS y con una referencia final a los asuntos más relevantes despachados en la Sección de lo Contencioso-administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo. Igualmente, durante las Jornadas y a instancias de las fiscales especialistas de la Fiscalía Provincial de Barcelona, se abordaron algunas cuestiones (en particular la cuestionada legitimación de determinados actores) que se suscitan en los recursos contencioso-administrativos entablados en relación con las situaciones y derechos involucrados en la aplicación de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, *de regulación de la eutanasia*, analizando los casos y resoluciones de los Procedimientos de Protección de Derechos Fundamentales de la Persona subyacentes a los posteriores recursos de casación a los que se ha hecho referencia en el subapartado de la actividad de la Sección.

1.4 Sección de lo Social

1.4.1 ESTADÍSTICA GLOBAL

Entradas de asuntos	
Unificación de doctrina	1.685
Casaciones	235
ERES	17
ERTES	0
Revisiones	15
Error judicial	14
Asuntos vueltos	147
Art. 42 LOPJ	7
Art. 61 LOPJ	2
Justicia gratuita	4
Preparados	3
Queja	1
Cuestión de competencia	7
Impugnación acuerdo administrativo	1
Expedientes gubernativos	12
Total	2.150

Por dictámenes	
Inadmisiones	1.068
Admisiones	4
Improcedentes	330
Procedentes	271
Nulidad	10
No Nulidad	18
Desestimación	218
Estimación	106
Estimación Parcial	7
Otros	118
Total	2.150

1.4.2 ANÁLISIS DE LA ESTADÍSTICA

En el año 2025 el número de asuntos despachados por la Fiscalía de lo Social del Tribunal Supremo ha sufrido una notoria merma en relación con los informados en el año 2024.

En concreto, en 2025 los dictámenes emitidos ascendieron a 2.150, frente a los 5.149 que se realizaron a lo largo del año 2024.

Ahora bien, este importante descenso se circunscribe exclusivamente a los informes emitidos en el trámite de inadmisión de los recursos de casación para la unificación de doctrina, sin que haya afectado al resto de los procedimientos en los que esta Fiscalía tiene intervención.

Así, frente a los 3.812 informes emitidos por la Fiscalía durante el año 2024 en el trámite de admisión del recurso de casación para la unificación de doctrina, en la anualidad del 2025 únicamente se despacharon 1.072 inadmisiones/admisiones.

La razón estriba en la entrada en vigor de la LO 1/2025, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia* y en la interpretación efectuada por la Sala IV del Tribunal Supremo de las modificaciones introducidas por dicha norma legal en el trámite de admisión de los recursos de casación para la unificación de doctrina.

Conforme al apartado 1 de su Disposición final trigésima octava, dicha Ley Orgánica entró en vigor a los tres meses de su publicación en el BOE, esto es, el día 3 de abril de 2025, especificándose en la Disposición transitoria novena –que regula el régimen transitorio aplicable a los procedimientos judiciales– que «las previsiones recogidas por la presente ley serán aplicables exclusivamente a los procedimientos incoados con posterioridad a su entrada en vigor».

Respecto de la nueva regulación de los recursos de casación social, la referida Disposición transitoria concreta en su apartado 8 que será de aplicación «a los recursos que se formulen contra las resoluciones dictadas a partir de su entrada en vigor. Y, en todo caso, la inadmisión de los recursos de casación para la unificación de doctrina interpuestos contra las resoluciones dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma se acordará, previa audiencia de las partes, por providencia sucintamente motivada que será irrecurrible».

Pues bien, la ausencia de mención en esta Disposición transitoria al Ministerio Fiscal, al referirse al trámite de inadmisión de los recursos de casación para la unificación de doctrina interpuestos contra las resoluciones dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa –pues solo se menciona a las partes–, y el hecho de que la nueva regulación de dicho trámite de inadmisión en el artículo 225 LRJS específicamente exprese que tras los informes sobre inadmisión de las partes «la Sala (...) pasará los autos al Ministerio Fiscal» y «con ulterior informe del Ministerio Fiscal», en función de la causa de inadmisión apreciada por la Sala, ha llevado a dicha Sala Cuarta a interpretar, mediante un acuerdo, que la citada Disposición transitoria no preveía el traslado al fiscal en las inadmisiones de recursos contra resoluciones anteriores a la entrada en vigor de la LO 1/2025.

Este acuerdo es el que ha originado el descenso, a raíz de la entrada en vigor de la LO 1/2025, de las inadmisiones de los recursos de casación para la unificación de doctrina, al limitarse el traslado para inadmisión de estos recursos a los presentados contra resoluciones dictadas a partir de la entrada en vigor de la referida Ley Orgánica.

En definitiva, exceptuando el descenso, por las razones expuestas en los informes emitidos en los recursos de casación para la unificación de doctrina, el resto de los datos estadísticos son similares a los del año 2024.

En particular, en los recursos de casación ordinaria el número es ligeramente superior, 235 en el año 2025 y 225 en el año 2024.

También se aprecia un incremento de los ERES, 17 en 2025 frente a los 11 del 2024, y de los procedimientos de error judicial, en los que se despacharon 14 frente a los 6 del año 2024.

Por el contrario, disminuyeron los recursos de revisión, pues, frente a los 36 del año 2024, únicamente se informaron 15 en el año 2025.

Por último, hay que destacar que se igualó la cifra de los 7 conflictos de competencia del artículo 42 LOPJ, aunque se despacharon, ade-

más, dos conflictos del artículo 61. LOPJ, siendo, asimismo, 3 los recursos preparados por el fiscal, misma cifra que en el año 2024.

Los asuntos resueltos por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo ascendieron durante el año 2025 a 4.979, cifra algo inferior a los 5.501 del año 2024. De ellos, 1.285 fueron resueltos por sentencia y 3.389 por auto, en una gran mayoría de inadmisión.

El problema en la Sala Cuarta sigue radicando, como en anualidades anteriores, en el número de asuntos pendientes de resolver a 31 de diciembre de 2025 que era de 5.224, apreciándose un nuevo descenso frente a los 5.922 asuntos pendientes en el año 2024 y los 6.098 del año 2023.

La situación de la Sala ha mejorado a lo largo de 2025 al haberse cubierto la mayoría de las plazas de magistrados que se encontraban vacantes, lo que posiblemente redundará en una disminución de los asuntos pendientes de resolución.

1.4.3 FUNCIONAMIENTO DE LA SECCIÓN E INCIDENCIAS DE PERSONAL

Se han producido modificaciones en la plantilla de funcionarios por cese de una funcionaria interina que se ha cubierto unos meses después.

Se mantiene la celebración de la Junta de Fiscalía, generalmente los jueves, además del contacto directo y diario del Fiscal de Sala con todos los fiscales de la plantilla.

La Sección ha continuado trabajando con unas buenas relaciones y coordinación entre los fiscales y todos los funcionarios, situación positiva que redunda en un trabajo efectivo en la tramitación de los asuntos.

Los fiscales de esta sección han intervenido como vocales en los siguientes tribunales de oposiciones durante 2025.

En el Tribunal para acceso a la Carrera Judicial por el cuarto turno en el orden social, por Acuerdo de convocatoria de 8 de febrero de 2023, que determinó que por Acuerdo de 6 de julio de 2023 se procediera a la designación del Tribunal Calificador de valoración de las pruebas, del cual forma parte un fiscal de esta Sección de lo Social del Tribunal Supremo. Este proceso concluyó con el Acuerdo de 11 de febrero de 2025, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, que publicó la relación de aspirantes que habían superado la primera fase del proceso selectivo para juristas de reconocida competencia con mas de diez años de ejercicio profesional en las materias propias del orden jurisdiccional social.

Dentro del proceso selectivo convocado por Acuerdo de 23 de mayo de 2024, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se convocaban las pruebas para la provisión

de plazas de Magistrado especialista en el orden jurisdiccional social, en cuyo tribunal estaba integrada una fiscal de esta Sección de lo Social del Tribunal Supremo por Acuerdo de 20 de septiembre de 2024, de designación del Tribunal Calificador.

Una fiscal en el Tribunal para acceso a las Carreras Judicial y Fiscal.

1.4.4 COORDINACIÓN CON LOS FISCALES ESPECIALISTAS EN LA JURISDICCIÓN SOCIAL

Como ya se expuso en memorias anteriores, en cumplimiento del artículo 62.2 del Reglamento del Ministerio Fiscal (RD 305/2022), por el Fiscal de Sala se ha venido informando sobre las propuestas de los fiscales jefes, tanto superiores como provinciales, de nombramiento de fiscales especialistas y delegados de la jurisdicción social en las respectivas fiscalías.

Por el Fiscal de Sala se ha solicitado, de nuevo, a las respectivas fiscalías territoriales la actualización de los datos de los fiscales delegados, insistiendo en que la comunicación con los mismos debe realizarse a través del correo electrónico con el dominio @fiscal.es. Con ello se pretende evitar disfunciones si se utilizan otros dominios de cada comunidad autónoma que, a menudo, provocan problemas y devolución de correos electrónicos enviados. Esta petición se ha venido reiterando en años anteriores, pero ha seguido provocando problemas de actualización durante 2025.

Se mantiene la remisión con carácter mensual a todos los fiscales delegados y especialistas de las sentencias y autos más relevantes de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de la Sala Especial de Conflictos de Competencia (art. 42 LOPJ), del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Así mismo, el Fiscal de Sala continúa con los contactos tanto con los fiscales delegados como con los fiscales jefes en las materias propias de esta jurisdicción, especialmente en los supuestos de posible interposición por parte del Ministerio Fiscal de recursos de casación para la unificación de doctrina a partir de la legitimación especial atribuida al Ministerio Fiscal en el artículo 219 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social.

1.4.5 SENTENCIAS MAS RELEVANTES DE LA SALA CUARTA DEL TRIBUNAL SUPREMO Y POSICIÓN MANTENIDA POR EL MINISTERIO FISCAL

Durante el año 2025 la Sala Cuarta ha dictado 1.285 sentencias, cifra ligeramente inferior a la del año 2024 que ascendieron a 1.367.

En todos los procedimientos en los que se dictaron estas sentencias figura el preceptivo informe del Ministerio Fiscal en el trámite del artículo 226.3 para los recursos de casación para la unificación de doctrina y en el del artículo 214.1 para el recurso de casación ordinario.

Entre las más relevantes, ya sea porque resuelven cuestiones novedosas, por modificaciones legislativas, por cambio o matización de la doctrina anterior, por la aplicación tanto de la doctrina del Tribunal Constitucional como de las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, merecen destacarse las siguientes que se exponen ordenadas conforme a la materia que abordan (Derecho del Trabajo, Seguridad Social y cuestiones procesales).

1.4.5.1 *Derecho del Trabajo*

En materia de despidos e indemnizaciones, tiene especial relevancia la STS de 16 de julio de 2025 (Rcud 3993/2024), sobre la posibilidad de establecer indemnizaciones adicionales en el despido improcedente. La Sala concluye que la indemnización por despido improcedente establecida en el artículo 56.1 ET no puede verse incrementada en vía judicial con otras cuantías que atiendan a las circunstancias concretas de cada caso, sin que ello suponga ni una vulneración del artículo 10 del Convenio 158 OIT, ni del artículo 24 de la Carta Social Europea revisada, en los que solo se indica que la indemnización debe ser adecuada, no tratándose de mandatos directamente aplicables, sino de declaraciones programáticas cuya virtualidad concreta exigiría una intervención legislativa. En definitiva, nuestra legislación no ha establecido una indemnización libre para compensar la pérdida injustificada del empleo, cuando es una, ya tasada, que ha venido ofreciendo seguridad jurídica y uniformidad a todos los trabajadores que, ante la pérdida de empleo, son reparados en iguales términos, sin necesidad de tener que acreditar los concretos daños y perjuicios sufridos.

El Ministerio Fiscal consideró que no concurría la necesaria contradicción entre las sentencias comparadas en la medida en que los hechos examinados en una y otra resolución no eran exactamente los mismos. Y, subsidiariamente, entendió, en sintonía con la postura de la Sala, que el recurso era improcedente en cuanto al fondo del asunto, interesando su desestimación.

En materia de retribución de guardias médicas, la STS de 18 de diciembre de 2025 (RC 86/2024) interpreta los Convenios colectivos

del SISCAT –convenio de trabajo de los hospitales de agudos, centros de atención primaria, centros sociosanitarios y centros de salud mental, concertados con el Servicio Catalán de la Salud– en el sentido de que la mejora voluntaria de la prestación de incapacidad temporal (IT) incluye las retribuciones fijas y periódicas, pero no incluye la retribución correspondiente a las guardias médicas porque carecen de dicha condición. En el pleito no se ha acreditado que la retribución por guardias sea fija y periódica por lo que el complemento de la IT no incluye la cantidad abonada por la empresa en el mes anterior a la baja médica en concepto de guardias médicas presenciales y localizables. Solamente en las prestaciones de IT de las víctimas de violencia de género o de violencia sexual, el III Convenio colectivo del SISCAT complementa ese subsidio hasta la totalidad de la retribución en la jornada ordinaria.

El Ministerio Fiscal sostuvo la misma interpretación que la realizada por la Sala.

En materia de derecho de huelga, la STS de 3 de julio de 2025 (RC 205/2023) desestima la demanda de tutela de derechos fundamentales por vulneración del derecho de huelga al considerar que la designación por la empresa de los trabajadores que debían encargarse de los servicios mínimos mediante sorteo no perjudicó el derecho a la huelga. La nominación de los trabajadores no es materia propia de la resolución administrativa que fija los servicios mínimos, sino decisión de la empresa, por lo que una vez fijados, corresponde a esta adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento, lo que incluye la designación concreta de trabajadores. Como la empleadora no tiene conocimiento previo por vías lícitas de los trabajadores que se van a adherir a la huelga y quienes no, el método del sorteo no comporta por sí mismo una selección desviada o abusiva que vulnere el derecho fundamental.

Dicha postura fue la sostenida por el fiscal en su informe, en el que interesó la desestimación del recurso.

En lo concerniente a la reducción del 50% de la jornada por razones de guarda legal, las SSTS de 14 de enero de 2025 (Rcud n.º 1038/2023) y de 8 de abril de 2025 (Rcud n.º 2447/2023) establecen que dicha reducción de jornada del 50% por razones de guarda legal con cuidado directo de un menor de 12 años, cuando la trabajadora sigue prestando servicios en turnos de mañana, tarde y noche, no conlleva una reducción proporcional de la cuantía del complemento de turnicidad, debiendo percibir ese plus en su integridad. Se reitera que, cuando tiene lugar esta reducción de jornada por guarda legal, al amparo del art 37.6 ET, la disminución proporcional del salario solo debe afectar al salario base y a los complementos salariales que estén vinculados a la duración de la jornada, pero no a los complementos salariales que no depen-

den del tiempo de trabajo, que deben abonarse en su integridad, como el plus de asistencia y puntualidad o el de absentismo. El plus de turnicidad es un complemento salarial que no está vinculado a la duración de jornada sino a la prestación de servicios en turnos distintos y sucesivos, y por ello debe abonarse en su integridad.

El Ministerio Fiscal informó en el mismo sentido sostenido por dichas resoluciones.

1.4.5.2 *Seguridad Social y otras prestaciones*

En esta materia cabe destacar la importante STS de 3 de febrero de 2025 (Rcud 2707/2022), que sostiene que no deriva de accidente de trabajo la incapacidad temporal a consecuencia de un infarto de miocardio cuya sintomatología se inicia fuera de la jornada laboral. Esta sentencia tiene especial transcendencia porque puntualiza (o matiza) la doctrina de la Sala respecto del juego de la presunción de laboralidad del artículo 156.3 LGSS, al sostener que, para que en el supuesto de infarto de miocardio iniciado con anterioridad a la prestación de servicios opere dicha presunción, se requiere que durante el tiempo y en el lugar de trabajo los síntomas se agraven o intensifiquen, de manera que pueda concluirse que el trabajo es el factor determinante o desencadenante de la crisis. Concluye en este sentido que quien se desentiende de la indicación médica y acude a su trabajo está poniendo en grave riesgo su propia salud, y con ese modo de proceder aparece un hecho que contribuye a desvirtuar la presunción del artículo 156.3. LGSS.

La Fiscalía había sostenido la postura contraria, amparándose en la doctrina tradicional de la Sala, que es ahora matizada por esta sentencia.

Respecto de la prestación por nacimiento y cuidado de menor, las SSTS de 19 de febrero de 2025 (Rcud 878/2022) y 21 de febrero de 2025 (Rcud 1562/2023) modifican la doctrina previa en atención a la STC 140/2024, de 6 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 48.4 ET y 177 LGSS en cuanto impiden extender el permiso de nacimiento y cuidado de menor en supuestos de familia monoparental. Por lo tanto, la Sala IV declara que el único progenitor de la familia monoparental tiene derecho a la adición de diez semanas del permiso que le correspondería al otro progenitor.

Se trata de unos pronunciamientos coincidentes con la postura de la Fiscalía que había modificado su criterio a raíz de la citada STC 140/2024 para adecuarlo a su fallo.

Asimismo, resulta relevante la STS de 25 de junio de 2025 (Rcud 4933/2022) que, a propósito del complemento para la reducción de la brecha de género, acoge la doctrina establecida en STJUE

de 15 mayo 2025 (C-623/23 y C-626-23) y señala que el complemento para la reducción de la brecha de género del artículo 60 LGSS, en la redacción derivada del RDL 3/2021, contraviene la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, *relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social*, así como la jurisprudencia del TJUE que la aplica, por lo que debe ser satisfecho a los varones en las mismas condiciones que a las mujeres.

La Fiscalía –que inicialmente sostenía el criterio contrario al entender que el RD Ley 3/2021 modifica el artículo 60 LGSS y regula un complemento que ya no busca complementar la aportación demográfica, sino que tiene como finalidad reducir la brecha de género en las pensiones– se ha ajustado a raíz de dicha sentencia a la doctrina de la Sala.

En este mismo ámbito, cabe destacar las SSTs de 8 de abril de 2025 (Rcud 1818/2023) y de 7 de abril de 2025 (Rcud 4716/2023) que sostienen, aunque con un importante voto particular, que no procede el reconocimiento de intereses moratorios a favor de los varones a los que se denegó indebidamente el complemento de aportación demográfica, desde el convencimiento de que en la relación de protección no se devengan intereses, ni a favor del beneficiario ni de la Administración, sin que la relación de cotización del empleador con la TGSS, que sí devenga intereses moratorios, sea un término de comparación homogéneo para, por aplicación del derecho fundamental a la igualdad del artículo 14 de la CE, condenar al pago de intereses moratorios en la relación de protección (en las prestaciones de la Seguridad Social). Si se sostuviese lo contrario, podrían incluso devengarse intereses moratorios en contra del beneficiario cuando percibiera una prestación indebidamente.

Dicha postura fue la sostenida por el Ministerio Fiscal en los informes emitidos en dichos recursos.

1.4.5.3 *Derecho Procesal Laboral*

Entre las sentencias que afectan a esta materia y por su relevancia se pueden citar las siguientes.

En materia de ejecución provisional, dispone la STS de 26 de junio de 2025 (RC 178/2023) que los autos dictados en ejecución provisional de sentencia de despido improcedente, que declaren extinguida la relación laboral y fijan la pertinente indemnización, son recurribles en casación por exceder de los límites de la ejecución provisional [artículos 206.4.c) y 304.3 de la LRJS], toda vez que, en esta

fase, no cabe acordar la extinción del contrato, remedio propio de la ejecución definitiva por readmisión irregular o imposibilidad [artículos 281.2.a) y 286 de la LRJS].

La Fiscalía había informado en sintonía con lo resuelto por la Sala.

Con referencia a la incongruencia, la STS de 23 de enero de 2025 (Rcud 5375/2023) analiza si existe incongruencia entre la papeleta de conciliación y la demanda al alegar en la misma, como motivo de nulidad, la vulneración del derecho a la garantía de indemnidad, lo que no se había suscitado en la papeleta de conciliación que se había limitado a la impugnación del despido con solicitud de improcedencia. Esta sentencia rectifica la doctrina sentada en la STS de 25 de junio de 2020 (RC 877/2017), que era la mantenida asimismo por el Ministerio Fiscal, y declara que no existe incongruencia siempre y cuando no implique vulneración del derecho de defensa de la parte demandada, por lo que a partir de esta resolución los informes de la Fiscalía se acomodarán a la nueva doctrina.

El fiscal informó en sentido contrario a lo finalmente resuelto por la Sala.

Finalmente, sobre el efecto preclusivo del artículo 400.2 de la LEC a efectos de litispendencia y cosa juzgada, se pronuncian las SSTS de 25 de junio de 2025 (Rcud 5475/2023) y de 26 de junio de 2025 (Rcud 2373/2024), declarando que no se produce el mismo entre una primera demanda de trabajadora fija discontinua –en la que reclamaba que, a efectos de antigüedad, se computaran todos los días efectivos trabajados con independencia de las horas trabajadas cada día– y su demanda posterior, tras el ATJUE de 15 de octubre de 2019 (C-439/18 y C-472/19), en la que, a tales efectos, la trabajadora solicita que se computen no solo los días efectivamente trabajados, sino toda la duración de la relación laboral.

Idéntica postura fue la sostenida por el Ministerio Fiscal en sus informes.

1.4.6 CUESTIONES PREJUDICIALES Y SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA LABORAL Y SU INCIDENCIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO. POSICIÓN MANTENIDA POR EL MINISTERIO FISCAL

1.4.6.1 *Cuestiones prejudiciales elevadas o analizadas por la Sección de lo Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo*

Durante el año 2025 la Sección de lo Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo ha desarrollado una intensa actividad en materia de

cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), tanto en el análisis previo de solicitudes elevadas desde órganos jurisdiccionales inferiores –conforme a la Instrucción de la FGE núm. 1/2016, *sobre la intervención del fiscal en las cuestiones prejudiciales europeas*– como en la participación directa en asuntos ya sometidos al Tribunal europeo. A continuación, se presenta una síntesis de los tres asuntos más relevantes, destacándose de manera especial la Cuestión Prejudicial 418/24 por su importancia estructural para el modelo español de empleo público y por la relevante participación de la Fiscalía de Sala.

1. Expediente Gubernativo 6/2025: Providencia del Juzgado de lo Social n.º 2 de Elche (Cuestión prejudicial TJUE 539-23)

En abril de 2025 la Sala de lo Social del Tribunal Supremo emitió informe desfavorable respecto al planteamiento de una cuestión prejudicial propuesta por el Juzgado de lo Social n.º 2 de Elche, relativa a la compatibilidad del antiguo artículo 60 LGSS –complemento de maternidad– con los principios del Derecho de la Unión Europea. Tras examinar la documentación remitida por la Fiscalía de Área de Elche, la Junta de la Sección concluyó que la providencia carecía de fundamentación suficiente, no identificaba normas concretas de la Unión aplicables y versaba sobre una materia ya resuelta por el Tribunal Constitucional y por el propio TJUE, especialmente en la STJUE de 12 de mayo de 2021.

El Tribunal Supremo entendió que no concurrían dudas interpretativas reales que justificaran acudir al mecanismo del artículo 267 TFUE y ordenó responder en contra del planteamiento de la cuestión prejudicial.

2. Expediente Gubernativo 9/2025: Recurso de Suplicación 1036/2025 (TSJ Andalucía – igualdad retributiva)

En octubre de 2025 se analizó la solicitud del TSJ de Andalucía relativa a una posible cuestión prejudicial sobre el artículo 157 TFUE y el concepto de «fuente única», en un litigio entre una trabajadora y la Sociedad Anónima Municipal Más Cerca SAM, junto con el Ayuntamiento de Málaga. Tras examinar la documentación remitida por la Fiscalía Superior de Andalucía, la Fiscalía de Sala concluyó que la jurisprudencia europea existente –en particular las STJUE de 3 de junio de 2021 (C-624/19) y de 4 de octubre de 2024 (C-314/23)–

resolvía plenamente el debate, declarando que no existe discriminación cuando las diferencias salariales derivan de convenios distintos suscritos por empleadores distintos, sin fuente única responsable de fijar las condiciones retributivas.

En consecuencia, ordenó informar en sentido contrario a la elevación de la cuestión prejudicial.

3. Cuestión Prejudicial 418/24 – Indefinidos no fijos en el sector público

La Cuestión Prejudicial 418/24, elevada al TJUE por Auto de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2024, constituye uno de los asuntos europeos más relevantes del ejercicio por su potencial impacto estructural en el régimen español del empleo público temporal. El Tribunal Supremo planteó al TJUE si la doctrina nacional –que niega la adquisición de la condición de personal laboral fijo a quienes son declarados indefinidos no fijos– resulta conforme con la Directiva 1999/70/CE, en particular con las Cláusulas 2, 3 y 5 del Acuerdo Marco.

En la vista pública del 24 de junio de 2025 ante el TJUE, la fiscal de la Sección de lo Social de la Fiscalía del TS que intervino en representación del Ministerio Público español defendió de manera detallada la adecuación del sistema español a las exigencias del Derecho de la Unión. Su argumentación –también recogida posteriormente en informe escrito– se articuló en tres líneas fundamentales, destacando en primer lugar que la figura del indefinido no fijo constituye una respuesta jurisprudencial destinada a proteger a los trabajadores frente al abuso en la temporalidad, combinando estabilidad relativa con una indemnización adecuada en caso de cese. Asimismo, señaló que el ordenamiento español incluye mecanismos legales destinados a prevenir y sancionar los abusos en la contratación temporal y a estabilizar el empleo público y recordó, finalmente, que la jurisprudencia ha ido equiparando progresivamente los derechos del personal indefinido no fijo a los del personal fijo en materias esenciales como retribuciones, promoción e incentivos.

Durante la vista, el representante de la Comisión Europea sostuvo la tesis contraria mientras que, en su informe de 9 de octubre de 2025, el Abogado General propuso declarar que la jurisprudencia española no vulnera la Directiva 1999/70/CE siempre que existan otras medidas efectivas frente al abuso.

La lectura de la sentencia del TJUE no se ha hecho efectiva todavía a la fecha de redacción de la presente memoria.

Conclusión

Las tres cuestiones prejudiciales tratadas durante 2025 ponen de manifiesto la intensa labor de la Sección de lo Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo en la aplicación del artículo 267 TFUE y en coordinación con la Fiscalía General del Estado conforme a la Instrucción 1/2016.

En dos de los expedientes (EG 6/2025 y EG 9/2025), la Fiscalía de Sala actuó como filtro técnico, desaconsejando cuestiones prejudiciales innecesarias por existir jurisprudencia consolidada del TJUE que resolvía el debate planteado.

La Cuestión Prejudicial 418/24, sin embargo, representa un asunto estructural para el modelo español de empleo público, en el que la Fiscalía ha tenido una participación cualificada y su intervención en la vista oral y en el informe ante el TJUE ha sido determinante para defender la compatibilidad entre el sistema español de control del abuso en la temporalidad y las exigencias del Derecho de la Unión.

1.4.7 SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SU INCIDENCIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO. POSICIÓN E INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

En este apartado, es preciso señalar que no se ha planteado a lo largo del año 2025 ninguna cuestión de inconstitucionalidad en la que haya intervenido la Sección de lo Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

Sí se han dictado distintas sentencias por el Tribunal Constitucional que siguen la doctrina establecida por la STC 140/2024, ya mencionada en la Memoria del precedente año 2024 y que reconocía el derecho de las familias monoparentales a ampliar la prestación por nacimiento y cuidado de menor de 16 a 26 semanas, declarando inconstitucional la norma que impide acumular el permiso del segundo progenitor, evitando así la discriminación del menor. Cabe citar, entre otras muchas, las SSTC 23/2025, 29/2025, 66/2025 y 71/2025.

A partir de esa nueva doctrina del Tribunal Constitucional, tanto la Fiscalía como la Sala Cuarta han modificado su postura acomodándola a lo resuelto en la STC 140/24, en el sentido de considerar procedente ampliación de la prestación de maternidad de 16 a 26 semanas en los casos de familias monoparentales.

1.4.8 CONFLICTOS DE COMPETENCIA. SALA ESPECIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO (ART. 42 LOPJ). POSICIÓN E INFORMES DEL MINISTERIO FISCAL

En el año 2025 se han informado por esta Fiscalía un total de 7 conflictos de competencia del artículo 42 LOPJ.

De ellos, 6 se han planteado entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa y 1 se ha planteado entre la jurisdicción social y la jurisdicción civil.

Respecto de este último –Conflicto 8/2025–, se trata de una demanda de procedimiento monitorio formulada contra un particular, en reclamación de 5.018,16 €, más intereses y costas, correspondientes a una parte del total de los honorarios que, mediante contrato de servicios profesionales de 14 de noviembre de 2023, se había pactado que fueran abonados por dicho particular al despacho de abogados por la interposición de un recurso de suplicación.

La Fiscalía informó a favor de atribuir la competencia al orden jurisdiccional civil, criterio coincidente con el asumido por la Sala del artículo 42 LOPJ. Señala el Auto de 25 de noviembre de 2025 de la Sala que, contrayéndose la acción ejercitada a una petición monitoria, ninguna duda cabe de que ante el orden social no puede interponerse un procedimiento monitorio como el promovido, cuyo objeto consiste en la reclamación de honorarios profesionales por asistencia letrada a un cliente, trabajador, dado que, conforme a lo dispuesto en el artículo 101 LRJS, dicho procedimiento solo está previsto en el orden social para reclamaciones de los trabajadores frente a empresarios que no se encuentran en situación de concurso.

Y añade que, para la reclamación de deudas de cantidades determinadas, vencidas, líquidas y exigibles –y al margen de que las mismas puedan corresponder o no a honorarios profesionales de asistencia letrada que pudieran reclamarse a través de la jura de cuentas ante el tribunal que conoció del procedimiento– el acreedor puede optar libremente por promover diversos procedimientos siempre que disponga de los documentos o que cumpla con los presupuestos exigidos para cada uno de ellos, desde acudir al juicio declarativo correspondiente a la cuantía –en el caso, el juicio verbal civil–, hasta el proceso monitorio contemplado en los artículos 812 y ss. LEC, en ambos casos, ante la jurisdicción civil.

En lo concerniente a los conflictos entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa, el Conflicto 16/2024 se refiere a convocatorias de procesos selectivos de estabilidad en el

empleo y por parte de las Administraciones públicas que afectan tanto a personal laboral como funcionario.

El Ministerio Fiscal ha mantenido su postura de años precedentes de informar en favor de la atribución de competencia al orden contencioso-administrativo.

La Sala de Conflictos ha resuelto este conflicto asumiendo su consolidada doctrina y el criterio del Ministerio Fiscal y atribuye la competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa (Auto de 6 de mayo de 2025).

El Conflicto 10/2025 alude a una acción de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en la que no se hace mención alguna a cuestiones laborales. De ahí que la Sala, en sintonía con lo informado por el Ministerio Fiscal, concluyese en el Auto de 25 de noviembre de 2025 que el conocimiento del asunto correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 2.e) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El Conflicto 7/2025 versó sobre la impugnación de una resolución administrativa por la que se atribuye a la actora una puntuación en la baremación final de un proceso selectivo de personal laboral de una determinada corporación local con la que la demandante muestra su disconformidad.

Es decir, se impugna un proceso selectivo de personal laboral para cubrir plazas de personal fijo, cuando el procedimiento selectivo no ha finalizado y el demandante no tiene relación laboral con la Administración.

La Fiscalía informó, como en precedentes supuestos, en favor de atribuir la competencia al orden jurisdiccional social.

Como ya se avanzó en memorias anteriores, la jurisprudencia de la Sala Cuarta, en aplicación del artículo 3 de la LRJS venía declarando esa competencia de la jurisdicción social.

La Ley de Presupuestos de 2021 (Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de *Presupuestos Generales del Estado para el año 2022*), en su Disposición final vigésima, modifica el artículo 3 de la LRJS y atribuye la competencia al orden contencioso-administrativo.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia de 15 de noviembre de 2022, declara la inconstitucionalidad y nulidad de esa Disposición final vigésima de la Ley 22/2021 y, así, el artículo 3 de la LRJS vuelve a su inicial redacción y la competencia es retomada en favor del orden social.

La Sala Especial del artículo 42 ya vino fijando doctrina en el año 2023 y ese criterio se ha mantenido durante los años 2024 y 2025,

siendo el seguido por la Sala en el Auto de 26 de noviembre de 2025 que resolvió este conflicto en favor de la competencia de la jurisdicción social.

En el Conflicto 5/2025 la actora, que desempeñaba sus funciones en la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja como «funcionaria interina» del Cuerpo de Maestros, solicitó, invocando la existencia de abuso y fraude en sus sucesivos nombramientos y, en consecuencia, en la prolongación de su relación con la Administración como personal funcionario interino, la declaración de «fijeza» de la misma relación mantenida hasta entonces con la Administración.

La Sala de Conflictos resolvió, mediante Auto de 25 de noviembre de 2025, en consonancia con lo informado por el Ministerio Fiscal, que el orden jurisdiccional competente era el contencioso administrativo, pues siendo la demandante funcionaria interina le resulta aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera, como específicamente contempla el artículo 10.5 EBEP. En consecuencia, la controversia se incardinaba adecuadamente en las competencias de los órganos del orden contencioso-administrativo, al tratarse de una actuación de la Administración pública sujeta al derecho administrativo [art. 9.4 LOPJ, en relación con el art.1.1 y 1.2.b) LRJCA)], exceptuada de la competencia de los órganos del orden social [art. 3.e) LRJS].

En el Conflicto 3/2025 el objeto de la controversia se centró en la titulación académica que exige la orden administrativa impugnada para tomar parte en un proceso selectivo dirigido a adquirir la condición de personal funcionario de carrera del Cuerpo de Técnicos Auxiliares de Administración Especial, Escala Delineantes, Grupo C, Subgrupo C1, de la Comunidad de Madrid.

La Sala, mediante Auto de 6 de mayo de 2025 resolvió en favor de atribuir la competencia a la jurisdicción social, tal y como había informado el Ministerio Fiscal.

Señala, en efecto, que en el caso controvertido no se cuestionan las bases de una convocatoria para acceder a la Administración por primera vez como personal laboral, sino determinados requisitos para adquirir la condición de funcionario de carrera, sin que lo planteado afecte al contrato de trabajo o encaje en alguno de los supuestos de competencia del orden social.

Por consiguiente, la controversia se incardina adecuadamente en las competencias de los órganos del orden contencioso-administrativo, al tratarse de una actuación de la Administración pública sujeta al derecho administrativo [art. 9.4 LOPJ, en relación con el art.1.1 y 1.2.b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Admi-

nistrativa], exceptuada de la competencia de los órganos del orden social [art. 3.e) LRJS].

Finalmente, en el Conflicto 13/2025 se impugnaba una resolución de la dirección provincial de la TGSS de Valladolid por la que acordó derivar contra una empresa prestataria de servicios de seguridad la responsabilidad solidaria de las deudas contraídas con la Seguridad Social por una segunda empresa –al entender que se había producido una sucesión de empresa, como consecuencia de la subrogación de la totalidad de los trabajadores adscritos a los servicios de vigilancia y seguridad, que pasaron de una a otra empresa sin solución de continuidad–, y reclamar a aquella las deudas pendientes con la Seguridad Social, por un importe de 93.725,33 euros.

La Fiscalía informó en favor de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y en el mismo sentido se pronunció la Sala en el Auto de 25 de noviembre de 2025. Entiende la Sala que el acto impugnado –por el que se acuerda una derivación de responsabilidad de las deudas contraídas con la Seguridad Social y la reclamación de la deuda a la entidad que se considera solidariamente responsable– tiene una naturaleza estrictamente administrativa y recaudatoria, por lo que la acción ejercitada ha de entenderse comprendida en la excepción del artículo 3.f) LRJS, pues, como ha señalado esa Sala en ATS núm. 1/2018, de 6 de marzo (cc. 18/2017), luego citado en el posterior ATS núm. 15/2018, de 26 de noviembre (cc. 9/2018), por actos de reclamación recaudatorios han de entenderse los «vinculados directa o indirectamente con el percibo de las cuotas o cotizaciones».

1.5 Fiscalía Togada de lo Militar

1.5.1 INTRODUCCIÓN

La presente Memoria de la Fiscalía Togada, correspondiente al año 2025, se redacta en cumplimiento de lo que previene el artículo 9 de la Ley 50/1981, de 30 diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, así como el artículo 95.6 de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, *de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar*, que prevé igualmente la elaboración de un «Informe General» para su elevación a la Fiscal General del Estado y, posteriormente, a la persona titular del Ministerio de Defensa.

El contenido y formato de la Memoria procura, en lo posible, dar cumplimiento a las previsiones de la Instrucción de la FGE núm. 1/2014, de 21 de enero y a su complementario Decreto del Fiscal General del Estado, de 28 de noviembre de 2022, con las necesarias

acomodaciones al ámbito, estructura y especialidades de esta Fiscalía, así como de las que de ella dependen, esto es, de las Fiscalías Jurídico Militares, tanto la del Tribunal Militar Central (TMC en lo sucesivo) como las de cada una de los cinco Tribunales Militares Territoriales (en adelante TMTs).

Por último, se indica que a lo largo de 2025 se ha producido, en gran medida, la cobertura de las vacantes existentes en la Jurisdicción Militar, tras la renovación del Consejo General del Poder Judicial en julio de 2024.

1.5.2 INCIDENCIAS EN MATERIA DE PERSONAL Y ASPECTOS ORGANIZATIVOS

1.5.2.1 *Fiscalía Togada*

En la plantilla de la Fiscalía Togada causó baja el Fiscal Togado, General Consejero Togado Excmo. Sr. D. Antonio Pulido Ortega, por pase a retiro al haber sido elegido magistrado de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, siendo nombrado para ese puesto el General Consejero Togado Excmo. Sr. D. José María Sánchez Sánchez, en virtud de Real Decreto 790/2025, de 2 de septiembre. Asimismo, se incorporó una teniente coronel auditora, por Orden 431/17157/25, de 17 de noviembre, para sustituir a otra teniente coronel auditora que fue destinada al Tribunal Militar Territorial Segundo, con sede en Sevilla.

1.5.2.2 *Fiscalías Jurídico Militares*

Por su parte, en las fiscalías jurídico-militares la plantilla ha sufrido las siguientes variaciones:

1.5.2.2.1 *Fiscalía del Tribunal Militar Central*

Una teniente coronel auditora pasó destinada al JFC-HQ NAPLES (Nápoles) por Orden 431/05130/25, de 3 de abril, siendo sustituida como integrante de esta Fiscalía por otra teniente coronel auditora que fue destinada por Orden 431/11557/25, de 24 de julio.

1.5.2.2.2 *Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Primero (Madrid)*

El coronel auditor que desempeñaba el cargo de Fiscal Jefe cesó el día 9 de mayo, con motivo de su nombramiento como Auditor

Presidente del Tribunal Militar Territorial Primero, por Real Decreto 160/2025 de 4 de marzo. Y, por Orden 431/05320/25, de 25 de abril, causó alta la coronel auditora nombrada como nueva Fiscal Jefa.

Por Orden 431/04476/25 de 25 de abril es destinado un comandante auditor como nuevo fiscal.

1.5.2.2.3 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Segundo (Sevilla)

El coronel auditor Fiscal Jefe, por Resolución 431/18959/24, de 9 de diciembre, pasó a la situación de reserva a partir del día 10 de enero de 2025, siendo destinado un nuevo coronel auditor por Orden 431/02298/25, de 12 de febrero (BOD núm. 34, de 19 de febrero), como Fiscal Jefe.

Se produjo el cese como fiscales de una teniente coronel auditora y de un comandante auditor a consecuencia de sus nombramientos como vocales togados del Tribunal Militar Territorial Segundo de Sevilla, mediante Reales Decretos 238/2025 y 239/2025, de 25 de marzo, respectivamente.

Y se produjeron las incorporaciones como fiscales de una comandante auditora por Orden 431/13980/25, de 23 de septiembre, y de una capitán auditora por Orden 431/17159/25, de 18 de noviembre.

1.5.2.2.4 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Tercero (Barcelona)

El Fiscal Jefe cesó en su cargo tras su ascenso a coronel auditor, si bien permanece en comisión de servicio por Resolución 431/15759/25, de 22 de octubre.

1.5.2.2.5 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Cuarto (A Coruña)

Se produjo el relevo como fiscal de una comandante auditora, por Orden 431/8150/25, de 30 de mayo, en lugar del teniente coronel auditor anterior.

1.5.2.2.6 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Quinto (Santa Cruz de Tenerife)

Por Orden 431/11557/25, de 24 de julio, causó alta como Fiscal Jefe una teniente coronel auditora ya destinada en esta Fiscalía como fiscal.

1.5.3 ACTIVIDAD DE LAS FISCALÍAS JURÍDICO-MILITARES

1.5.3.1 *Actividad de las Fiscalías del Tribunal Militar Central y de los Tribunales Militares Territoriales*

Los datos estadísticos correspondientes a las fiscalías jurídico-militares del TMC y de los TMT's no reflejan todo el volumen de trabajo que soportan aquellas, pues además del despacho ordinario de los asuntos a que hacen referencia esas estadísticas, forman parte de la actividad de las fiscalías sus comparecencias en las distintas sedes de los juzgados (gran parte de ellas radicadas fuera de la sede de la fiscalía respectiva) para la práctica de todo tipo de diligencias, tales como declaraciones de investigados, testigos, peritos, reconstrucción de hechos, personaciones físicas para examen de actuaciones, comprobación e impulso de procedimientos singulares, cuando el caso así lo demande, intervención en procedimientos de *habeas corpus* y celebración de las «vistillas» previas a la adopción de medidas cautelares personales, así como la asistencia a vistas orales fuera de su sede cuando se desplaza con el respectivo tribunal, entre otras actividades.

Esta labor, ordenada desde la Fiscalía Togada, responde a la línea marcada desde la Fiscalía General del Estado de involucrarse en el proceso penal desde su inicio y en todas sus fases, tanto en su función acusadora como en la de garante de los derechos de las partes en el proceso, con especial atención a las víctimas del delito, se encuentren o no personadas en las actuaciones. De este modo, las distintas fiscalías territoriales y del TMC han visto acentuada paulatinamente su presencia en gran parte de las actuaciones judiciales instructoras, participando activamente tanto en la investigación como en el impulso de las actuaciones judiciales, si bien desde el año 2021 los desplazamientos fuera de la provincia de las respectivas sedes de las fiscalías se han reducido a medida que se implantaba el sistema de comparecencias virtuales (videoconferencia).

1.5.3.1.1 Orden penal

1.5.3.1.1.1 Evolución de los procedimientos penales

La evolución de la actividad procesal penal la refleja el análisis comparativo de los procedimientos iniciados en los últimos años. Conviene diferenciar en este punto el tipo de procedimiento penal iniciado y el territorio jurisdiccional en que se origina, lo que determi-

nará la distribución geográfica cualitativa y cuantitativa de los asuntos penales incoados.

i. Comparativa de procedimientos iniciados en 2024 y 2025

Procedimientos iniciados	2024	2025
Sumarios	256	217
Diligencias preparatorias	39	38
Diligencias previas	257	306
Total	552	561

A la vista de tales datos, se constata un ligero aumento de procedimientos penales iniciados en 2025 (+ 9) respecto al año 2024, que porcentualmente representa una subida en el número de procedimientos del +1,60%.

Por lo que respecta a las diligencias preparatorias –procedimiento especial para el enjuiciamiento del delito de abandono de destino, de residencia y desertión– se mantiene la tendencia descendente observada en los últimos años, habiéndose iniciado en 2025, 38 procedimientos. El examen de los últimos quince años arroja los siguientes datos: año 2010 (460); año 2011 (258); año 2012 (144); año 2013 (101); año 2014 (56). Este mantenido descenso en la incoación de diligencias preparatorias se ha venido vinculando a la situación económico-laboral, dado que la situación de desempleo y la falta de alternativas laborales extramuros de los ejércitos provocó un retraimiento de los delitos de abandono de destino, pues la condena conllevaba en aquel entonces la consecuencia administrativa de la resolución del compromiso y su baja del servicio. No obstante, a partir del año 2014 y hasta 2023, la evolución muestra una tendencia estable en «dientes de sierra» con ligeras subidas y bajadas [año 2014 (56); año 2015 (47); año 2016 (72); año 2017 (55); año 2018 (62); año 2019 (51); año 2020 (38); año 2021 (46); año 2022 (42); año 2023 (53)]. Los datos del anterior año 2024 (39), prácticamente se han mantenido en 2025 (38).

Con relación a los demás delitos militares, los sumarios incoados han experimentado en 2025 una disminución en relación con el año 2024 (-15,23%), rompiendo la tendencia ascendente de los años inmediatamente anteriores 2023 y 2024.

Por su parte, las diligencias previas han experimentado un aumento hasta los 306 procedimientos abiertos en 2025 (+49), lo que significa un aumento del 19,07%.

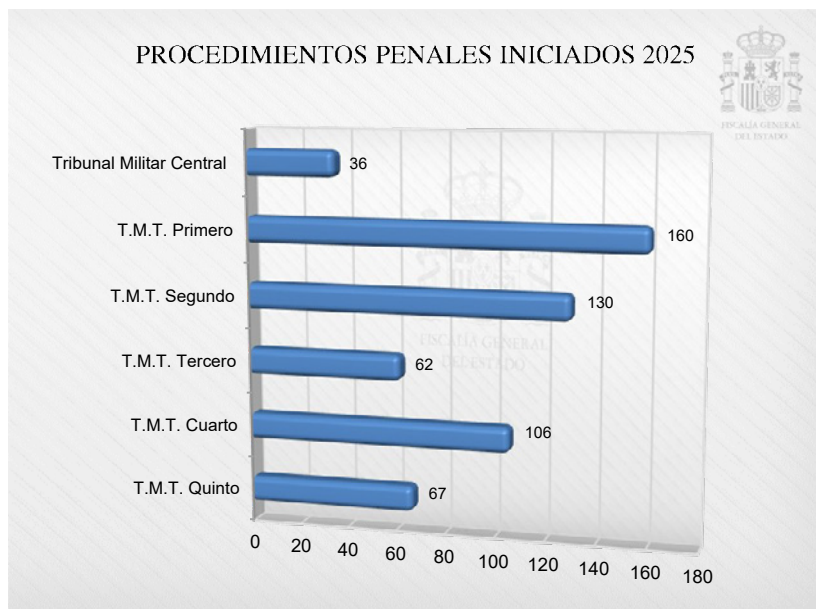
ii. Distribución por tribunales de los procedimientos penales iniciados en 2025

El cómputo de los procedimientos iniciados por los distintos órganos de la jurisdicción militar durante el año 2025 arroja, por territorios, los siguientes resultados:

Tribunales militares	Número de procedimientos penales (*) por territorios, iniciados en 2025	Porcentaje sobre el total
Tribunal Militar Central (TMC).	36	6,4%
T. M. T. Primero.	160	28,5%
T. M. T. Segundo	130	23,2%
T. M. T. Tercero	62	11,1%
T. M. T. Cuarto.	106	18,9%
T. M. T. Quinto.	67	11,9%
Total	561	100%

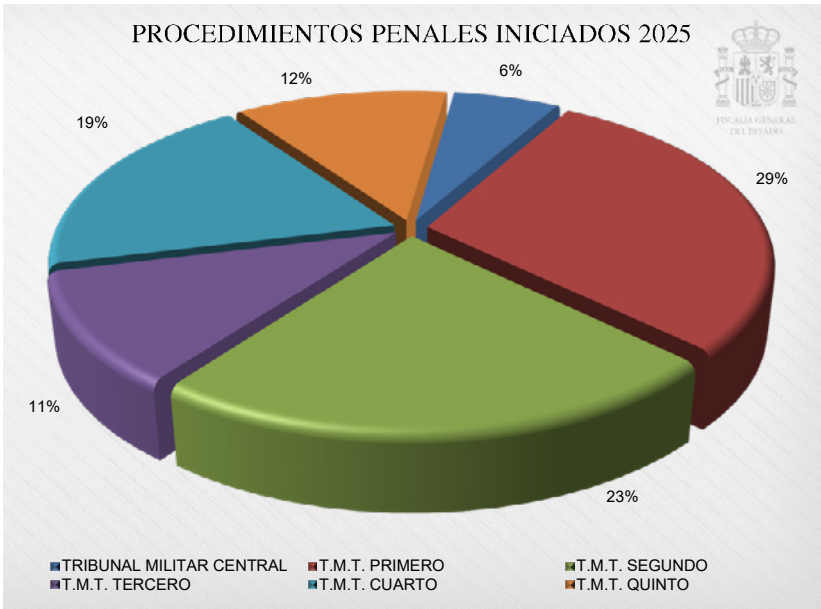
* Sumarios, Diligencias Preparatorias y Diligencias Previas.

Los anteriores datos se insertan en el siguiente gráfico:



Los datos recogidos en este cuadro reflejan el volumen de los procedimientos iniciados durante el año 2025 por los distintos órganos jurisdiccionales militares en cada territorio, o de todo el territorio nacional en el caso del TMC.

De la información estadística se desprende que los territorios del TMT 1.º y TMT 2.º, como viene sucediendo en los últimos años, con 290 procedimientos incoados en 2025, son los que mayor número de procedimientos penales iniciaron (representando un 51,7% del total). El examen por órganos judiciales aporta los siguientes resultados: el TMT 1.º incoó 160 procedimientos penales (28,5% sobre el total), seguido por el TMT 2.º que inició 130 procedimientos (23,2%), a más distancia el TMT 4.º que inició 106 procedimientos (18,9%), el TMT 5.º con 67 procedimientos iniciados (11,9%), el TMT 3.º con 63 procedimientos (11,1%) y finalmente el TMC que incoó 36 procedimientos (6,4%). Todo ello se aprecia en el siguiente gráfico.



Si se excluyen las diligencias previas del total de procedimientos penales incoados (dada su naturaleza provisoria y precursora de un ulterior procedimiento penal), los datos indican que el territorio del TMT 1.º ha sido, por lo que al ámbito penal se refiere, el tribunal militar con mayor carga de trabajo (91 procedimientos penales incoados, de los cuales 69 son sumarios y 12 son diligencias preparatorias); le

sigue en orden cuantitativo el TMT 2.º (71 procedimientos iniciados, de los que 69 son sumarios y 10 diligencias preparatorias), el TMT 5.º (38 procedimientos: 26 sumarios y 12 diligencias preparatorias), y el TMT 4.º (con 32 procedimientos iniciados, todos ellos sumarios). En último lugar se sitúan el TMT 3.º (15 sumarios y 14 diligencias preparatorias) y el TMC (6 sumarios).

iii. Diligencias de investigación

Durante el año 2025, al que se contrae la presente memoria, se abrieron las diligencias de investigación que se reflejan en el cuadro, con el resultado que se expresa:

Fiscalía	Diligencias de Investigación incoadas	Remitidas al Juzgado para incoación procedimiento penal	Archivadas sin responsabilidad
Fiscalía Togada.	1	0	1
Fiscalía del TMC	1 (pendiente de resolución)	0	0
Fiscalía del TMT 1.º.	0	0	0
Fiscalía del TMT 2.º.	0	0	0
Fiscalía del TMT 3.º.	1	1	0
Fiscalía del TMT 4.º.	0	0	0
Fiscalía del TMT 5.º.	0	0	0
Total	3	1	1

iv. Sentencias penales dictadas en 2025

El número de sentencias dictadas en el orden penal por los distintos tribunales militares, y su correspondencia con las pretensiones acusatorias ejercidas por el Ministerio Fiscal, quedan reflejadas en el siguiente cuadro:

	T. M. C. Madrid	T. M. T 1.º Madrid	T. M. T 2.º Sevilla	T. M. T 3.º Barcelona	T. M. T 4.º A Coruña	T. M. T 5.º Tenerife	Total
Totales	3	32	40	17	37	19	148
Sentencias condenatorias	3	25	23	16	35	13	115
1. Conformes con petición MF. .	1	19	9	12	26	11	78

	T. M. C. Madrid	T. M. T 1.º Madrid	T. M. T 2.º Sevilla	T. M. T 3.º Barcelona	T. M. T 4.º A Coruña	T. M. T 5.º Tenerife	Total
1.1 Antes de la Vista.	0	19	7	11	23	9	69
1.2 En la Vista . .	1	0	2	1	3	2	9
2. No conformes con MF	2	6	14	4	9	2	37
Sentencias absolutorias	0	7	17	1	2	6	33

Las anteriores cifras reflejan el notable porcentaje, en torno al 77,70% (en línea con los años precedentes), en que los respectivos tribunales han acogido las pretensiones de condena del Ministerio Fiscal (115 sentencias condenatorias de las cuales un 67,82% concluyeron con sentencia conforme con la petición del Ministerio Fiscal, un total de 78 sentencias). Por su parte, el índice de sentencias absolutorias (33) alcanzó el 22,29% del total de sentencias dictadas, siendo destacable la mayor proporción de absoluciones producidas en el ámbito del TMT 2.º, que se eleva hasta el 42,50%.

v. Condenas desglosadas por delitos y Código Penal o Código Penal Militar (de 1985 o 2015) aplicado.

En los siguientes cuadros se recoge la relación de delitos que han sido objeto de condena por la jurisdicción militar durante 2025, con distinción del código aplicado: Código Penal Militar (CPM 1985, derogado, o CPM 2015, vigente) o Código Penal.

Art.	Codigo Penal Militar 1985	N.º
439	Abuso de autoridad	1
Total		1

Art.	Codigo Penal Militar 2015	N.º
34-35	Contra centinela, autoridad militar, fuerza armada o policía militar	3
42-43	Insulto a superior	9
44	Desobediencia	5
45-48	Abuso de autoridad	29
49	Contra ejercicio derechos fundamentales, maltrato o abusos sin relación jerárquica	11

Art.	Codigo Penal Militar 2015	N.º
50	Impedimento o limitación al ejercicio de derechos fundamentales, acoso, amenazas	12
55	Deslealtad.	15
56	Abandono de destino o residencia	19
59	Inutilización voluntaria y simulación para eximirse del servicio . .	1
65-66	Extralimitaciones en el ejercicio del mando	3
67	Abandono de servicio	3
70	Embriaguez e intoxicación drogas tóxicas en acto de servicio . . .	6
73	Daños a bienes afectos a Fuerzas Armadas o Guardia Civil	2
77	Muerte o lesiones por imprudencia en actos de servicio	5
81-85	Delitos contra el patrimonio en el ámbito militar	7
Total		130

ART.	Codigo Penal	N.º
147	Lesiones	3
178	Agresión sexual	3
181	Libertad e indemnidad sexual	1
456	Acusación y denuncia falsa	1
468	Quebrantamiento de condena.	1
Total		9

1.5.3.1.1.2 Evolución de la criminalidad en los últimos cuatro años

El índice de criminalidad en el ámbito militar sigue estando muy por debajo de las cifras que arrojaban los años anteriores a 2017, año a partir del cual la criminalidad experimenta un notable descenso. El examen del número de condenas en los últimos cuatro años (2022 a 2025) pone de manifiesto el repunte de criminalidad habido en 2024 respecto de los años anteriores (2022 y 2023) y el ligero descenso de la misma en 2025. En 2024 se alcanzaron las 158 condenas lo que supuso un aumento del 33,89% respecto al año anterior. Sin embargo, en 2025 se ha producido una leve disminución del 8,36% del número de condenas, con una cifra global de 141 condenas por los diferentes tipos penales señalados.

En atención a los tipos penales, destacan las condenas por delitos contra la disciplina, fundamentalmente los delitos de abuso de autoridad que ascienden a 29 y que suponen el 20,56% del total. Así mismo se mantienen, en términos similares a los años anteriores, las condenas por delitos contra los derechos fundamentales, caracterizados por la ausencia de relación jerárquica de subordinación entre el sujeto activo y pasivo/víctima del delito. En 2025, las condenas por estos tipos penales fueron 23, lo que supone el 16,31 % del total de las condenas habidas.

El cuadro que se expone a continuación revela desde un punto de vista cualitativo la evolución de la criminalidad a partir de las condenas recaídas en la jurisdicción militar durante el período 2022 a 2025, por grupos de delitos en función del bien jurídico protegido.

**RELACIÓN DE CONDENAS POR TIPOS PENALES (SUMARIOS
Y DILIGENCIAS PREPARATORIAS)**

Grupos de figuras delictivas del C. P. M.	2022		2023		2024		2025	
Delitos contra los deberes del servicio (de los artículos 115 a 123 CPM 1985 y artículos 51 a 80 CPM 2015).	67	55,8%	50	42,4%	64	40,5%	54	38,3%
Delitos contra la disciplina (artículos 91 a 106 CPM 1985 y artículos 38 a 48 CPM 2015). . . .	35	29,2%	49	41,5%	50	31,6%	44	31,2%
Delitos contra derechos fundamentales (trato degradante, agresión o abuso sexual, acoso, artículos 49 y 50 CPM 2015). . . .	10	8,3%	14	11,9%	29	18,4%	23	16,3%
Delitos contra la Hacienda / Patrimonio en el ámbito militar (artículos 189 a 197 CPM 1985 y artículos 81 a 85 CPM 2015). . . .	6	5,0%	5	4,2%	6	3,8%	7	5,0%
Resto de figuras delictivas	2	1,7%	–	–	9	5,7%	13	9,2%
Total	120	100%	118	100%	158	100%	141	100%

1.5.3.1.2 Orden contencioso-disciplinario militar

Los cuadros que se plasman a continuación reflejan la evolución experimentada durante los cuatro últimos años en este ámbito jurisdiccional, cuya competencia viene también atribuida a la jurisdicción

militar y se articula para la revisión de las sanciones disciplinarias impuestas a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil por las faltas leves, graves o muy graves contenidas en sus respectivas leyes de régimen disciplinario: la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, para la Guardia Civil y la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, para las Fuerzas Armadas.

Dos son las clases de recursos a través de los que puede instarse la tutela judicial para el control de la legalidad, ordinaria o constitucional, de la potestad sancionadora ejercida por la Administración Militar en el ámbito disciplinario militar: el recurso contencioso-disciplinario militar ordinario y el recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario, este último configurado en la Ley Orgánica 2/1989, *Procesal Militar*, para la protección de los derechos fundamentales de la persona referidos en el artículo 53.2 de la Constitución. Debe señalarse que nuestro ordenamiento jurídico solo prevé la intervención de la Fiscalía Jurídico Militar en el procedimiento por recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario.

La evolución de la litigiosidad en este ámbito queda reflejada en el siguiente cuadro:

**RECURSOS CONTENCIOSO-DISCIPLINARIOS MILITARES INICIADOS* Y
PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL**

Tribunales militares	2022		2023		2024		2025	
T. M. C. (Madrid).	122	68,9%	171	78,1%	137	84,1%	139	81,7%
T. M. T. 1.º (Madrid)	15	8,5%	13	5,9%	0	0,0%	0	0,0%
T. M. T. 2.º (Sevilla).	10	5,6%	10	4,6%	11	6,8%	13	7,6%
T. M. T. 3.º (Barcelona)	7	4,0%	16	7,3%	3	1,8%	3	1,8%
T. M. T. 4.º (A Coruña)	15	8,5%	3	1,4%	10	6,1%	12	7,1%
T. M. T. 5.º (Tenerife).	8	4,5%	6	2,7%	2	1,2%	3	1,8%
Total	177	100%	219	100%	163	100%	170	100%

* Se incluyen tanto los recursos contenciosos ordinarios como los preferentes y sumarios.

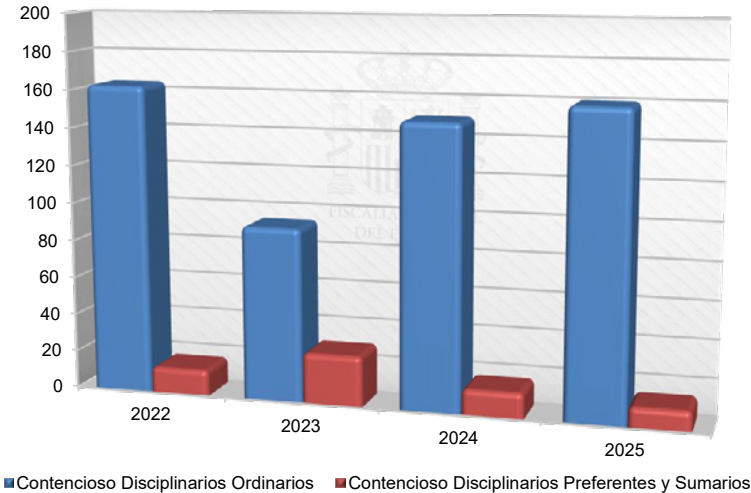
Se advierte una tendencia mantenida en el número de procedimientos contencioso-disciplinarios militares iniciados, con ligeros aumentos (particularmente amplio en 2023) y disminuciones, resultado de la interposición de recursos frente a sanciones disciplinarias.

Por otra parte, el mayor peso de la actividad judicial desarrollada en el ámbito contencioso-disciplinario, a diferencia de lo que sucede en el orden penal, sigue recayendo sobre el TMC, que soporta el 81,76% de los procedimientos, un porcentaje similar al alcanzado en los años precedentes.

El desglose por años, diferenciando una y otra clase de recursos, ofrece el siguiente resultado, que expresamos a continuación en los siguientes cuadros, en forma numérica y gráfica:

Recursos contencioso disciplinarios iniciados	2022	2023	2024	2025
Recursos Contencioso Disciplinarios Ordinarios	163	92	149	159
Recursos Contencioso Disciplinarios Preferentes y Sumarios	14	27	14	11
Total	177	219	163	170

EVOLUCIÓN RECURSOS CONTENCIOSO DISCIPLINARIOS INICIADOS



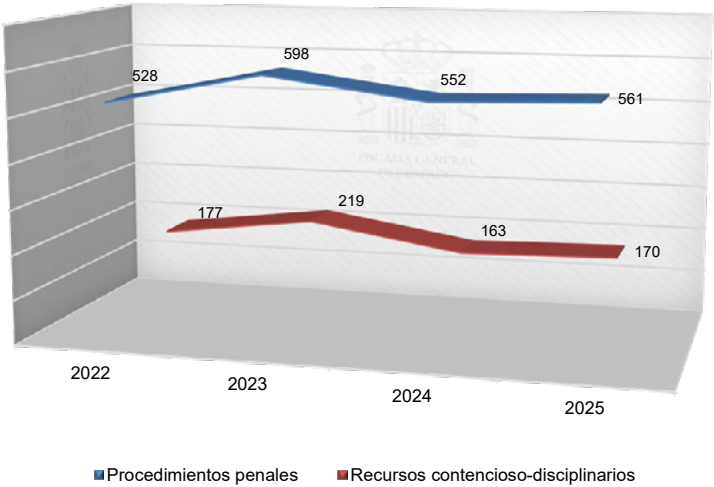
Los datos recogidos en el anterior cuadro numérico y correlativo gráfico reflejan que, tras la disminución de los procedimientos contencioso-disciplinarios producida en 2024, los datos en 2025 se mantienen con un ligero aumento del 4,29% del total de los procedimientos iniciados como consecuencia del aumento del número de recursos contencioso-disciplinarios ordinarios y el ligero descenso de los recursos contencioso-disciplinarios preferentes y sumarios que pasan

de 14 iniciados en 2024 a 11 en 2025, aunque porcentualmente ello signifique un descenso del 21,42%.

La tendencia al alza de los asuntos contencioso-disciplinarios durante 2025 se alinea con la de los procedimientos penales tramitados en el mismo período, como se puede apreciar en el cuadro numérico y subsiguiente gráfico que se aporta a continuación:

Procedimientos iniciados	2022	2023	2024	2025
Procedimientos penales	528	598	552	561
Recursos contencioso-disciplinarios	177	219	163	170

EVOLUCIÓN PROCEDIMIENTOS INICIADOS



Por lo que respecta a la resolución de los recursos contencioso-disciplinarios, ya sea mediante sentencia o anticipadamente por auto de inadmisión a trámite, se presentan en el siguiente cuadro los datos comparativos de los distintos tribunales en los últimos cuatro años. Se advierte una importante disminución de procedimientos resueltos, que ya se había observado en el año 2022 respecto de los datos de 2021, de forma que en 2023 hay una reducción del 38,69% respecto al año 2022, reducción que se consolida con los datos que se ofrecen en 2024, y que respondieron a la situación de falta de cobertura de las plazas en órganos judiciales militares. Tendencia que se ha visto revertida, a partir de julio de 2024 y consolidada a lo largo de 2025, con la cobertura de las vacantes judiciales producidas. Particularmente significativa ha sido la situa-

ción del TMC, órgano que, una vez nombrados su auditor presidente y dos vocales togados, han resultado en 2025 un total de 150 procedimientos, frente a los 18 procedimientos resueltos en el anterior año 2024.

RECURSOS CONTENCIOSO-DISCIPLINARIOS MILITARES RESUELTOS*
Y PORCENTAJE CORRESPONDIENTE A CADA TRIBUNAL

Tribunales Militares	2022		2023		2024		2025	
T. M. Central (Madrid).	135	67,8%	19	24,7%	18	45,0%	150	82,4%
T. M. T. 1.º (Madrid)	20	10,2%	11	14,3%	0	0,0%	0	0,0%
T. M. T. 2.º (Sevilla).	16	8,0%	8	10,4%	10	25,0%	12	6,6%
T. M. T. 3.º (Barcelona)	11	5,5%	12	15,6%	7	17,5%	0	0,0%
T. M. T. 4 (A Coruña)	13	6,5%	19	24,7%	5	12,5%	16	8,8%
T. M. T. 5.º (Tenerife).	4	2,0%	8	10,4%	0	0,0%	4	2,2%
Total	199	100%	77	100%	40	100%	182	100%

* Resueltos por sentencia o auto de inadmisión, tanto en recursos contenciosos militares ordinarios como recursos contenciosos militares preferentes y sumarios.

1.5.4 ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA TOGADA

En total, durante el año 2025, se han despachado en esta Fiscalía Togada 1.506 asuntos procedentes de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, del Ministerio de Defensa, de otros órganos administrativos o directamente de los ciudadanos, evacuándose en cada caso el trámite oportuno.

1.5.4.1 Asuntos ante la Sala Quinta del Tribunal Supremo

1.5.4.1.1 Orden Penal

i) Recursos de casación

El número de recursos de casación penal interpuestos ante la Sala Quinta del Tribunal Supremo fue de 34:

Preparados por la Fiscalía	0
Preparados por la Acusación Particular	9
Preparados por la Defensa	25
Preparados por la Defensa, Fiscal y Acusación Particular.	0

El número de informes emitidos fue de 70.

ii) Recursos de casación desglosados por delitos

Quedan reflejados en el siguiente cuadro, poniéndose de manifiesto que no se ha interpuesto recurso de casación alguno por delitos tipificados en el Código Penal Militar de 1985:

ART.	Código Penal Militar 2015	N.º
34-35	Delitos contra el centinela, autoridad militar, fuerza armada o policía militar	1
42-43	Insulto a superior	2
44	Desobediencia	1
45-48	Abuso de autoridad	10
49-50	Delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas por los militares (trato degradante, acoso o abuso sexual, acoso y otros a personal militar de igual empleo) . . .	11
55	Deslealtad.	5
56	Abandono de destino o residencia	1
65	Extralimitaciones en el ejercicio del mando	2
73-77	Delitos contra la eficacia del servicio	1
Total		34

ART.	Código Penal	N.º
147	Lesiones	5
178-181	Agresión sexual	2
456	Denuncia falsa	1
Total		8

Los delitos contra la disciplina (abuso de autoridad, insulto a superior y desobediencia, que conjuntamente totalizan 13 recursos de casación, 38,24% del total) son las infracciones penales que con más frecuencia se han llevado a debate casacional. Le siguen en orden cuantitativo los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas por los militares (trato degradante, acoso o abuso sexual, acoso y otros a personal militar de igual empleo con un total de 11 recursos de casación, 32,35%), confirmandose la tendencia al alza de estos tipos penales apreciada en los últimos años. Finalmente cabe destacar los 5 recursos habidos por delitos contra los deberes del servicio (14,71%), todos ellos por el mismo tipo penal de deslealtad.

- iii) Tiempo medio entre emisión del informe de la Fiscalía y la sentencia

De los recursos de casación formalizados o informados (oposición y/o adhesión) por la Fiscalía Togada en el año 2025, la media de tiempo transcurrido entre la formalización o la oposición del fiscal y la decisión del recurso es de 68 días. El período de resolución constatado oscila entre un mínimo de 17 días y un máximo de 178 días.

- iv) Otros asuntos

El número de otros informes emitidos en causas especiales aforados, devolución de actuaciones, incidente de nulidad, no formalización de recurso de casación, recurso de queja y tasación de costas fue de 26.

1.5.4.1.2 Orden contencioso-disciplinario militar

- i) Preferentes y sumarios: 2

Preparados por la Fiscalía	0
Preparados por la Abogacía del Estado	1
Preparados por el sancionado.	1

- ii) Ordinarios*: 9

Preparados por el demandante y/o Abogado del Estado	9
---	---

* Se significa que el Fiscal no es parte en los contenciosos-disciplinarios militares ordinarios, si bien es llamado a intervenir ocasionalmente para informar sobre competencia o prejudicialidad penal.

El número de informes emitidos en esta materia fue de 2:

Recursos de casación	0
Recurso de revisión, competencia, expedientes gubernativos	2

1.5.4.2 Asuntos ante otras Salas del Tribunal Supremo

Informes emitidos ante Sala Especial (art. 39 LOPJ) de Conflictos de Jurisdicción: 1

Informes emitidos ante Sala Especial (art. 61 LOPJ) de Recursos de Revisión: 0

1.5.5 RELACIONES CON LAS FISCALÍAS DEL TRIBUNAL MILITAR CENTRAL, TRIBUNALES TERRITORIALES, MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS ORGANISMOS

Informes, comunicaciones, consultas y otros escritos: 607.

1.5.6 RECURSOS CONTENCIOSO-DISCIPLINARIOS RESUELTOS POR LA SALA QUINTA EN PRIMERA Y ÚNICA INSTANCIA

Sentencias: 13.

1.5.7 ASUNTOS DE RELEVANCIA O INTERÉS DOCTRINAL ANALIZADOS POR LA SALA QUINTA Y POR LA SALA DE CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

1.5.7.1 *Asuntos resueltos por la Sala Quinta*

De los asuntos que han sido resueltos por la Sala Quinta del Tribunal Supremo merecen ser citados por su relevancia o interés doctrinal, los siguientes:

– En relación con el incumplimiento del art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el art. 2 del Protocolo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, al no haberse implantado la doble instancia en la jurisdicción militar, cabe citar la STS 19/2025, de 28 de mayo, en la que la Sala mantiene de modo uniforme que en nuestro sistema procesal se da satisfacción a las exigencias sobre el derecho a la doble instancia penal que derivan de nuestros compromisos internacionales, y ello se logra a través del recurso de casación articulado en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, entendido en sentido amplio, al punto de permitir una revisión integral de la sentencia de instancia, no sólo de las cuestiones de derecho, sino también de la prueba practicada, en cuanto a su misma existencia y suficiencia, su obtención y práctica conforme a derecho y su valoración razonable y razonada.

– Por lo que respecta a la revisión de sentencias absolutorias en sede casacional, la doctrina de la Sala reitera la dificultad de tornar la absolución en condena en vía casacional, al quedar reducida esta posibilidad estrictamente a los supuestos en que ello es inevitable consecuencia del debate jurídico sobre la correcta subsunción de los hechos, ya inamovibles y vinculantes, en la norma penal aplicable. Así lo ha

entendido la Sala 5.^a, por ejemplo, en las STS 13/2025, de 25 de junio y 39/2025, de 15 de diciembre.

– Con relación a la delimitación de la responsabilidad civil subsidiaria del Estado en los delitos cometidos por los militares, debemos citar la STS 9/2025, de 2 de abril, que anuló una sentencia y el acto de la vista oral celebrado ante el Tribunal Militar Territorial Segundo, al haberse celebrado el juicio sin la presencia de la Abogacía del Estado pese a que la acusación particular había solicitado la condena del Estado como responsable civil subsidiario de los delitos de los que se acusaba a un cabo de la Armada. De la argumentación realizada en esta sentencia debe destacarse lo siguiente:

«[...] Pues bien, el esfuerzo argumental de la Sentencia recurrida en casación yerra en el aspecto que ahora abordamos. Como hemos puesto de relieve en supuestos análogos, no cabe excluir la responsabilidad civil subsidiaria del Estado en casos en los que no exista o concurra acto de servicio. No solo hemos admitido la posibilidad en los supuestos ocurridos en lugar militar (Sentencia 38/2023, de 11 de mayo) o que se proyectaron tanto dentro como fuera de dependencias afectas a las Fuerzas Armadas o a la Benemérita (Sentencias 71/2023, de 20 de septiembre, y 23/2024, de 29 de mayo), también en casos que pudieran considerarse fronterizos o discutibles, en cuanto las conductas se produjeron en lugares ajenos a aquellos espacios (Sentencias 56/2023, de 19 de junio, y 49/2024, de 28 de noviembre). Y ha de hacerse énfasis en que, en todas ellas, salvo en la 56/2023, por razones que no son del caso, se ha tratado de una cuestión plenamente pacífica.

Pero hay más, aún incluso si orillamos el razonamiento precedente, cuando el último de los hechos referidos en el "factum" (apartado e)) ocurre en domicilio particular; los que preceden (apartados a) a d)) acaecen a bordo de un buque de la Armada y, como bien proclama nuestra Sentencia 79/2023, de 23 de octubre, con referencia a las de 11 de junio de 1997, de 20 de enero de 2020, de 6 de marzo de 2006 y de 19 de febrero de 2014, entre otras, la responsabilidad civil subsidiaria del Estado por los delitos cometidos por los militares en acto de servicio tiene un alcance más amplio que el genéricamente establecido en el artículo 121 del Código Penal (EDL 1995/16398), ya que el Código Penal Militar no sólo comprende los hechos punibles realizados en acto de servicio, sino los que se cometen con motivo u ocasión del mismo, esto es, aunque no hayan sido consecuencia directa de la función o servicio ordenado y aunque el responsable directo haya incurrido en extralimitaciones o ejercicio anormal de las tareas encomendadas, siempre que guarden relación con el desempeño de los cometidos propios de la función o cargo, al tener la responsabilidad del Estado un carácter marcadamente objetivo, conforme al principio de asunción de responsabilidad del riesgo.

En otras palabras, la locución «acto de servicio» (artículo 6.1 del Código Penal Militar: «Son actos de servicio, a los efectos de este Código, todos los que tengan relación con las funciones que corresponden a cada militar en el cumplimiento de sus específicos cometidos») ha de conectarse conceptualmente a los cometidos o funciones de los militares en el cumplimiento de los deberes que les conciernen, orientación lata que ha de colmarse atendiendo al contexto y deduciendo, en su caso, la existencia de una relación de servicio, tal como advertíamos en la Sentencia 21/2023. Dicho lo cual, lo cierto es que una parte sustancial de la conducta se produce a bordo de la fragata F-81 «--», entre dos miembros de su dotación con una relación de subordinación jerárquica, e incluso uno de los episodios tangenciales al decurso fáctico principal se produce durante la concreta prestación de un servicio de lavandería, tal como se refleja en la resultancia fáctica (apartado c)».

– Con relación al principio de mínima intervención del Derecho Penal, la STS 31/2025, de 22 de septiembre, precisa que dicho principio no puede ser invocado como fundamento de la infracción de ley en el recurso de casación, toda vez que sólo es un criterio de política criminal dirigido particularmente al legislador y sólo mediatamente puede operar como criterio regulador de la interpretación de las normas penales, que en ningún caso puede servir para invalidar una interpretación de la ley ajustada al principio de legalidad.

1.5.7.2 *Asuntos resueltos por la Sala de Conflictos de Jurisdicción*

Merece ser citada por su relevancia o interés doctrinal, la siguiente sentencia:

– Sentencia 1/2025, de 25 de noviembre, que abordó un conflicto negativo de jurisdicción entre el Juzgado Togado Militar Territorial núm. 22 de San Fernando (Cádiz) y el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Barbate (Cádiz), planteado al rechazar ambos órganos jurisdiccionales el conocimiento de un presunto delito de abuso sexual cometido por un soldado de infantería de marina sobre una persona no militar y extranjera que estaba contratada para prestar servicios de traducción entre militares españoles y ucranianos con ocasión de la realización de una actividad conjunta. El conflicto jurisdiccional fue resuelto a favor de la jurisdicción ordinaria indicando lo siguiente:

«[...] 4. Partiendo de las anteriores consideraciones, procede declarar que la competencia corresponde a los órganos de la juris-

dicción ordinaria, ya que los hechos no pueden subsumirse en el tipo del delito militar previsto en el artículo 49 CPM. En efecto:

a) *El delito contemplado en el art. 49 CPM castiga al «militar que, sin incurrir en los delitos de insulto a superior o abuso de autoridad, públicamente, en lugares afectos a las Fuerzas Armadas o a la Guardia Civil o en acto de servicio, maltratare de obra a otro militar; le tratare de manera degradante, inhumana o humillante, o realizare actos de agresión o de abuso sexuales». Por lo tanto, constituye elemento objetivo del tipo la condición militar de los sujetos activo y pasivo, sin que entre ellos exista relación jerárquica.*

b) *No estando cuestionada la condición militar del sujeto activo, la clave para determinar si los hechos son subsumibles en el tipo del art. 49 CPM se encuentra en dilucidar si las presuntas víctimas, civiles de la empresa (...) que ejercen labores de interpretación entre efectivos militares españoles y ucranianos, pueden ser considerados o no como personal militar a los efectos del CPM.*

c) *A pesar de que la empresa (...) firmara un contrato con el Ejército para ofrecer labores de interpretación a los efectivos militares españoles y ucranianos, no puede entenderse que las intérpretes contratadas por dicha empresa para prestar un servicio al Ejército español mantengan una relación de servicios profesionales con las Fuerzas Armadas españolas, ya que los servicios profesionales a que se refiere el art. 2.1.º CPM deben interpretarse en el sentido de «servicios profesionales de naturaleza militar » a través de alguna de las formas de vinculación profesional militar con el Ejército a que se refiere el art. 3 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar –militares de carrera, militares de complemento y militares de tropa y marinería –. Se ha de tratar, por lo tanto, de una relación de servicios propia del personal militar profesional que tiene suscrito un compromiso con las Fuerzas Armadas o del personal militar de carrera, relación no equiparable a la que pueda mantener el personal civil con la empresa (...) a través de cualquier clase de vinculación laboral, a pesar de que realice labores para el personal militar español.*

d) *Esta interpretación también se deduce del inciso final del art. 2.1.º CPM, que considera concretamente militares a quienes mantengan la referida relación de servicios profesionales «[...] mientras no pasen a alguna situación administrativa en la que tengan en suspenso su condición militar ».*

5. *En consecuencia, los hechos solo pueden ser calificados, aun de forma indiciaria, como delito común, por lo que no concurre el primero de los criterios citados, el objetivo, para delimitar el concepto de lo «estrictamente castrense», ámbito al que únicamente puede extenderse el conocimiento de los órganos de la jurisdicción militar en materia penal y en tiempo de paz.»*

1.5.7.3 *Otras actividades*

- El día 19 de febrero se inspeccionó la Fiscalía Jurídico Militar ante el Tribunal Militar Territorial Primero (Madrid), inspección realizada por el General Consejero Togado en el cargo de Fiscal Togado, Fiscal Jefe de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, siendo asistido por un fiscal teniente coronel auditor de la Sala Quinta del Tribunal Supremo.

- El día 18 de abril se inspeccionó la Fiscalía Jurídico Militar ante el Tribunal Militar Central (Madrid), inspección realizada por un general auditor, fiscal de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, siendo asistido por una teniente coronel auditora, fiscal de la Sala Quinta del Tribunal Supremo.

- Los días 20 y 21 de mayo se celebraron en la sede de la Fiscalía General del Estado las «Jornadas de Fiscales Especialistas en la Jurisdicción Militar 2025».

- El día 12 de junio se procedió a la firma del memorando de intenciones entre el Ministerio de Defensa del Reino de España y el Ministerio Público Militar de Brasil.

- El día 29 de septiembre tomó posesión como Fiscal Togado, Fiscal Jefe de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, el Excmo. Sr. General Consejero Togado D. José María Sánchez Sánchez.

- El día 12 de noviembre se inspeccionó la Fiscalía Jurídico Militar ante el Tribunal Militar Territorial Quinto (Santa Cruz de Tenerife), inspección realizada por el General Consejero Togado Fiscal Togado, Fiscal Jefe de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, siendo asistido por una teniente coronel auditora, fiscal de la Sala Quinta del Tribunal Supremo.

2. FISCALÍA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1 **Introducción**

La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional ha afrontado en el último quinquenio un desafío complicado, no solo porque ha tenido que hacer frente a asuntos de enorme calado constitucional en el plano jurídico, político y social, sino porque, entretanto, ha desarrollado un proceso de transformación integral de su organización y funcionamiento. Todos los implicados directa o indirectamente en esa travesía, desde el personal colaborador hasta los sucesivos fiscales generales, y desde luego los presidentes, magistrados y el resto de los servidores

públicos que hacen funcionar la compleja maquinaria del Tribunal Constitucional, son impagables acreedores de cada uno de los éxitos obtenidos. Por constituir precisamente un ejemplo de ese avance, merecen una mención especial las y los fiscales destinados en las distintas fiscalías territoriales que, bajo las pautas de la Instrucción FGE 2/2012, *sobre criterios a seguir en la tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad*, se han ido sumando al compromiso de extender por toda nuestra geografía institucional el objetivo de mayor y mejor implicación del Ministerio Fiscal en la defensa de los derechos de las y los ciudadanos que nos encomienda el artículo 124 CE.

Quizá no se atravesen los mejores tiempos para la concordia que buscaba la Constitución de 1978. Su invocación a veces como arma arrojadiza conduce directamente a la negación de su esencia. Trabajar en este contexto de *polarización* y simplificación de la conversación pública –tan vinculado al peor uso de las redes sociales– no es fácil ni para el Tribunal Constitucional ni, lógicamente, para esta Fiscalía. Las instituciones democráticas están concebidas para servir por igual a todos los ciudadanos, no para intervenir en el debate ideológico. No tienen por misión construir argumentaciones políticas o impugnarlas, sino asegurar el funcionamiento del Estado de Derecho, es decir, la existencia de un espacio compartido en el que todas las personas puedan desarrollar su actividad con plena garantía de sus libertades, cualquiera que sea, como dice el artículo 14 CE, su origen, sexo, raza o condición social.

Revindicar la vigencia y la defensa de los derechos fundamentales de todos –particularmente en garantía de la supervivencia de los más débiles– puede empezar a parecer una labor ilusoria, pero es nuestra labor. Así lo dispone la propia Constitución, que ya cuenta con el mérito de habernos asegurado el más largo periodo de convivencia democrática a lo largo de toda la difícil historia de España. De ahí que su defensa sea seguramente una de las más útiles y satisfactorias tareas a las que puede dedicarse un jurista en este país. Y, por supuesto, un/a fiscal.

He aquí el balance resumido, por razones de espacio, de nuestra modesta aportación a lo largo de 2025.

2.2 Incidencias personales y aspectos organizativos

La última Memoria asignaba a la plantilla de esta Fiscalía, cuya dimensión oficial lleva inalterada diecinueve años, el calificativo de menguante, a raíz del traslado voluntario de uno de sus componentes y la jubilación forzosa de otro. Dos nuevas jubilaciones, una a comien-

zos de septiembre de 2025 y otra nada más iniciarse 2026, han agudizado esta deriva. La dictadura del calendario nos ha privado de la sabiduría, la experiencia y el leal sentido del compañerismo de estos dos valiosos fiscales. Su ausencia se ha hecho notar; y su acumulación a otras circunstancias obligó a la infrecuente solución de proveer un destacamento temporal, que desde mayo desempeñó con brillante solvencia una fiscal de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid. El mérito que implica afrontar y superar con éxito ese reto justifica la gratitud unánime de quienes compartimos con ella estos meses.

Pero este balance positivo no impide insistir en la necesidad de revisar la configuración de una plantilla solidificada desde 2007 que hoy no solo hace frente a una labor ordinaria de mayor complejidad – como unánimemente reconocen los más veteranos –, sino también a nuevas cargas y ocupaciones que tienen que ver, precisamente, con el objetivo de rentabilizar mejor ese trabajo, mediante la acción institucional y la formación, al servicio del conjunto del Ministerio Fiscal.

Por lo que se refiere al personal colaborador, el movimiento en 2025 ha sido relativamente escaso en comparación con los anteriores ejercicios.

En el plano de la organización del trabajo de las y los fiscales, la mayor novedad, de orden esencialmente material, ha venido dada por la puesta en marcha, por fin, del modelo de gestión de *cero papel* que consiguió despegar en febrero de 2025. Los inevitables ajustes, facilitados por la excelente disposición de todos los miembros de la plantilla, no han incidido en modificaciones de fondo respecto de la división, reparto y ejecución del trabajo. En este aspecto solo hay dos notas destacables: (i) la decisión de repartir entre todas/os las/os fiscales la avalancha de recursos de amparo en materia social que se detallará más adelante; y (ii), el importante –y unánime– acuerdo adoptado por la junta ordinaria de 18 de marzo de 2025, por el que se fijaban una serie de pautas orientadas a una mejor gestión y aprovechamiento de las propias juntas, que han conformado tradicionalmente el núcleo esencial de funcionamiento de este órgano. Se trata de perfeccionar el régimen de colegialidad como método de adopción de decisiones en todos los dictámenes de fondo que formulamos, para dotar a la deliberación de mayor agilidad y utilidad, centrándola en los elementos sustanciales y traduciéndola en conclusiones mejor definidas.

El impacto de la innovación tecnológica se ha hecho notar especialmente en la organización de la oficina. El cambio radical que ha supuesto el tratamiento informático de los procedimientos que hasta hace poco más de un año se gestionaban absolutamente en soporte papel ha requerido una transformación neta de la configuración y el

reparto de tareas de todos los funcionarios, que además se ha visto frecuentemente dificultada por la escasa manejabilidad, así como por las carencias y errores de la aplicación informática elegida para articular el cambio. El esfuerzo de aprendizaje, adaptación, control y detección de fallos realizado por los miembros de la oficina merece el calificativo de ejemplar. Es de justicia agradecerles públicamente su paciencia y su profesionalidad.

Lograda la gestión procesal en soporte digital, y también la de los expedientes de asistencia jurídica gratuita, en febrero de 2025 pusimos en marcha un registro interno de expedientes extraprocesales también íntegramente digitalizado. Por tanto, solo resta para alcanzar el *papel cero absoluto* (sin perjuicio de las adaptaciones que puedan derivar de la implantación de la *sede electrónica* del Ministerio Fiscal) la digitalización de las comunicaciones con los ciudadanos y los profesionales del derecho que los asisten, que está prevista antes de la finalización del *primer* semestre de 2026.

No obstante los avances indicados, los sucesivos retrasos que han dilatado la puesta en marcha del sistema de registro y gestión informática hasta el 1 de febrero de 2025, han impedido que los datos estadísticos que se reflejan en este texto se hayan obtenido de forma absolutamente ajena a la tradicional labor artesanal de conteo y ajuste.

En todo caso, el objetivo fijado hace cinco años está cumplido: el precedente modelo de trabajo de esta Fiscalía, prácticamente inmutable desde los años ochenta del siglo pasado, ha dado paso a un sistema de gestión digital integral, articulado sobre dos ejes: (i) la plataforma ATRIO del Tribunal Constitucional, que permite el acceso directo al contenido de los procedimientos constitucionales (aparte de otras posibilidades de enorme valor para nuestra actividad); y (ii) las aplicaciones informáticas facilitadas por el Ministerio de Justicia, FORTUNY, que opera el registro y gestión de notificaciones procesales recibidas a través de LexNET y DATALAB, una potente y versátil herramienta, útil para el reparto de trabajo y para la gestión estadística de los datos.

2.3 La actividad funcional de la Fiscalía

2.3.1 DATOS ESTADÍSTICOS

Dado que por las razones ya expuestas no ha sido posible ofrecer en esta memoria unos resultados estadísticos producidos en un entorno exclusivamente digital, se expone a continuación el resultado del esfuerzo manual llevado a cabo por el personal de la oficina y la secretaria particular del fiscal jefe.

2.3.1.1 *Actuaciones de la Fiscalía*

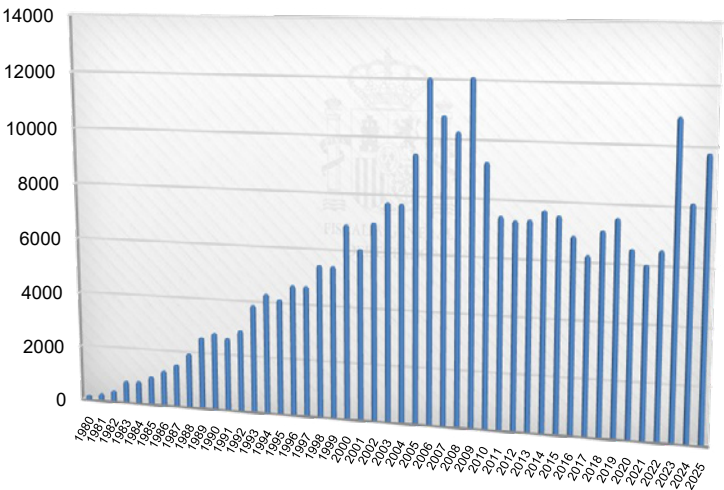
2.3.1.1.1 Evolución de actuaciones registradas desde 1980 a 2025

1980	170	1996	4.696	2012	7.348
1981	257	1997	4.694	2013	7.393
1982	411	1998	5.472	2014	7.736
1983	793	1999	5.453	2015	7.573
1984	817	2000	6.944	2016	6.913
1985	1.030	2001	6.106	2017	6.284
1986	1.287	2002	7.051	2018	7.140
1987	1.548	2003	7.777	2019	7.580
1988	1.982	2004	7.748	2020	6.566
1989	2.616	2005	9.492	2021	6.063
1990	2.806	2006	12.064	2022	6.657
1991	2.645	2007	10.818	2023	11.085
1992	2.958	2008	10.277	2024	8.162
1993	3.902	2009	12.114	2025	9.822
1994	4.339	2010	9.284		
1995	4.169	2011	7.475		

Total de asuntos registrados: 265.410

Gráfico:

ACTUACIONES REGISTRADAS



Comparación 2024-2025

Total de asuntos despachados al 31 de diciembre 2024: 8.162 Total.

- 7.728 providencias de inadmisión.
- 434 resto (recursos de amparo + cuestiones de inconstitucionalidad + otros).

Total de asuntos despachados al 31 de diciembre de 2025: 9.822 Total.

- 9.413 providencias de inadmisión.
- 409 resto (recursos de amparo + cuestiones de inconstitucionalidad + otros).

Diferencia: Total: 1.660 (+ 20,34%).

- Providencias de inadmisión: 1.685 (+ 21,8%).
- Resto: – 25 (-5,76%).

2.3.1.1.2 Detalle de los asuntos despachados según su naturaleza y trámite (*)

(*) En cada apartado se incluye, entre corchetes, la cifra correspondiente al ejercicio anterior (2024), y en la última casilla el índice porcentual de variación.

1. Cuestiones de inconstitucionalidad.	74	[82]	–9,76%%
1.1. Trámite de alegaciones (art. 37.3 LOTC).	26	[10]	+160%
Civil	2	[-]	
Penal.	3	[1]	
Contencioso-Administrativo	21	[8]	
Social	–	[1]	
1.2. Admisión (art. 37.1 LOTC)	14	[16]	–12,5%
Civil	2	[2]	
Penal.	2	[-]	
Contencioso-Administrativo	8	[8]	
Social	2	[6]	
1.3. Traslado recurso de súplica (civil)	1	[-]	+100%
1.4. Recusaciones (penal)	2	[3]	–33,33%
1.5. Antecedentes (Instrucción FGE 2/2012)	31	[53]	–41,51%
1.6. Total, sin incluir antecedentes	43	[29]	+48,28%

2. Recursos de amparo	9.748	[8.080]	+ 20,64%
2.0. Interposición de demanda	1	[1]	
Penal.	1	[1]	
2.1. Trámite de alegaciones (art. 52 LOTC)	118	[111]	+ 6,3%
Civil	9	[23]	-60,87%
Penal.	15	[37]	-59,45%
Contencioso-Administrativo	13	[8]	+ 62,5%
Social	70	[32]	+118,75%
Militar	1	[1]	=
Parlamentario	10	[10]	=
Electoral	-	[-]	-
2.2. Pieza de suspensión (art. 56 LOTC)	12	[26]	-53,85%
Civil	-	[10]	
Penal.	10	[10]	
Contencioso-Administrativo	-	[2]	
Social	-	[1]	
Militar	1	[1]	
Parlamentario	1	[2]	
2.3. Dictámenes sobre desistimiento.	-	[8]	-100%
Civil	-	[2]	
Penal.	-	[4]	
Contencioso-Administrativo	-	[2]	
2.4. Planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad interna (art. 55.2 LOTC). . .	-	[-]	-
2.5. Otros (Acumulación – ampliación – ejecución) .	16	[22]	-27,27%
Civil	1	[5]	
Penal.	3	[7]	
Contencioso-Administrativo	8	[5]	
Social	3	[4]	
Militar	1	[-]	
Parlamentario	-	[1]	
2.6. Notif. de providencias de inadmisión	9.413	[7.728]	+ 21,81%
Civil	1.653	[1.435]	+15,19%
Penal.	4.545	[3.549]	+ 28,06%
Contencioso-Administrativo	2.852	[2.345]	+ 21,62%
Social	340	[367]	-7,36%
Militar	6	[15]	-60%
Parlamentario	17	[13]	+ 30,77%
Electoral	-	[4]	-100%
2.7. Recursos de súplica interpuestos	2	[7]	-71,42%
Civil	-	[2]	
Penal.	1	[4]	
Contencioso-Administrativo	1	[1]	

2.8. Informes de insostenibilidad (asistencia jurídica gratuita)	100	[103]	-2,91%
Civil	10	[16]	
Penal	73	[64]	
Contencioso-Administrativo	12	[15]	
Social	5	[8]	
2.9. Respuestas a escritos de parte	86	[74]	+ 16,22%
Total, excluida la notificación de providencias de inadmisión	335	[352]	-4,83%
Total, excluida la notificación de providencias de inadmisión y las respuestas a escritos de parte	249	[278]	-10,43%

3. Recursos de Inconstitucionalidad	1	[-]	
---	---	-----	--

2.3.1.1.3 Totales por clase de procedimiento (todas las intervenciones, incluidas las no jurisdiccionales y las notificaciones de inadmisión de recurso de amparo)

1. Cuestiones de inconstitucionalidad.	74	[82]	-9,76%
2. Recursos de amparo	9.748	[8.080]	+ 20,64%
3. Recursos de inconstitucionalidad	-	[-]	-
Total	9.822	[8.162]	+ 20,34%

2.3.1.1.4 Totales por clase de procedimiento, con exclusión de los antecedentes de cuestiones de inconstitucionalidad y de las respuestas a escritos de parte en los recursos de amparo (intervenciones «jurisdiccionales»):

2.3.1.1.4.1 Sin computar las notificaciones de inadmisión de amparo

1. Cuestiones de inconstitucionalidad.	43	[29]	+ 48,28%
2. Recursos de amparo	249	[278]	-10,43%
3. Recursos de inconstitucionalidad	-	[-]	-
Total	292	[307]	-4,88%

2.3.1.1.4.2 Incluidas las notificaciones de inadmisión de amparo

1. Cuestiones de inconstitucionalidad.	43	[29]	+ 48,28%
2. Recursos de amparo	9.662	[8.006]	+ 20,68%
3. Recursos de inconstitucionalidad	–	[–]	–
Total	9.705	[8.035]	+ 20,78%

2.3.1.1.5 Intervenciones no «jurisdiccionales»:

1. Antecedentes C. I. (Instr. FGE 2/2012). . .	31	[53]	– 41,51%
2. Respuestas a escritos de parte	86	[74]	+ 16,22%
Total	117	[127]	– 7,87%

2.3.1.2 Resoluciones notificadas

(*) En primer lugar aparece el número de resoluciones notificadas en 2025 y el porcentaje que representan las resoluciones correspondientes a cada materia respecto del total de las resoluciones notificadas (192). Entre corchetes aparecen los mismos datos, relativos al ejercicio de 2024.

2.3.1.2.1 Sentencias

Total		192		[124]	
Por orden jurisdiccional.	Civil	23	11,98%	[31]	[25%]
	Penal.	30	15,62%	[48]	[38,71%]
	Contenc. Admvo. . . .	24	12,5%	[21]	[16,93%]
	Social	103	53,65%	[10]	[8,06%]
	Militar	1	0,52%	[1]	[0,8%]
	Parlamentario	11	5,73%	[13]	[10,48%]
	Electoral	–	–	[–]	[–]
Sentido del fallo.	Estimatorias	148	77,08%	[60]	[48,38%]
	Desestimatorias	29	15,10%	[43]	[34,67%]
	Estimación parcial . .	9	4,69%		
	Inadmisión	5	2,6%	[15]	[12,01%]
	Pérdida de objeto . . .	1	0,52%	[1]	[0,8%]
Por procedimientos.	Cuestiones de inconstitucionalidad. .	13	6,77%	[9]	[7,25%]
	– Civil	1	0,52%	[–]	[–]

Total		192		[124]	
	– Penal.	2	1,04%	[-]	[-]
	– C. Admvo.	9	4,69%	[8]	[6,45%]
	– Social.	1	0,52%	[1]	[0,8%]
	Recursos de amparo. .	179	93,23%	[115]	[92,74%]
	– Civil.	22	11,46%	[31]	[25%]
	– Penal.	28	14,58%	[48]	[38,7%]
	– C. Admvo.	15	7,81%	[14]	[12,09%]
	– Social.	102	53,12%	[9]	[7,25%]
	– Militar.	1	0,52%	[1]	[0,8%]
	– Parlamentario.	11	5,72%	[12]	[9,68%]
	– Electoral.	–	–	[-]	[-]
Conformidad con el Fiscal.	Conformes.	168	87,5%	[96]	[77,41%]
	Disconformes.	24	12,5%	[28]	[22,58%]
En cuestiones de inconstitucionalidad.	Civil.				
	– Conforme.	–	–	[-]	[-]
	– Disconforme.	1	100%	[-]	[-]
	Penal.				
	– Conforme.	2	100%		
	– Disconforme.				
	C. Admvo.				
	– Conforme.	7	77,77%	[8]	[100%]
	– Disconforme.	2	22,22%	[-]	[-]
	Social.				
	– Conforme.	–	–	[-]	[-]
	– Disconforme.	1	100%	[1]	[100%]
En recursos de amparo.	Civil.				
	– Conforme.	17	77,27%	[27]	[87,1%]
	– Disconforme.	5	22,72%	[4]	[12,9%]
	Penal.				
	– Conforme.	24	85,71%	[31]	[64,58%]
	– Disconforme.	4	14,29%	[17]	[35,41%]
	C. Admvo.				
	– Conforme.	13	86,67%	[13]	[92,85%]
	– Disconforme.	2	13,33%	[1]	[7,14%]
	Social.				
	– Conforme.	95	93,14%	[5]	[55,55%]
	– Disconforme.	7	6,86%	[4]	[44,44%]
	Militar.				
	– Conforme.	1	100%	[1]	[100 [%]
	– Disconforme.	–	–	[-]	[-]

Total		192		[124]	
	Parlamentario				
	– Conforme	9	81,82%	[11]	[91, 66%]
	– Disconforme.	2	18,18%	[1]	[8,33%]
	Electoral				
	– Conforme	–	–	[–]	[–]
	– Disconforme.	–	–	[–]	[–]

2.3.1.2.2 Autos

(*) Las cifras de conformidad o disconformidad se refieren a aquellos autos dictados en un trámite en el que había intervenido y formulado una pretensión el Ministerio Fiscal. El resto corresponde a otras resoluciones con forma de auto que no presuponen dicha intervención.

Total		152	[110]
Conformidad con el Fiscal.	Conformes	87	[53]
	Disconformes	11	[9]
	Otros.	53	[48]
	(Abstención).	(20)	[(34)]
	(Incid. ejecuc.)	(33)	[–]
Por orden jurisdiccional.	Civil	8	[14]
	Penal.	23	[41]
	Contencioso-Administrativo . .	44	[31]
	Social	74	[9]
	Militar	1	[5]
	Parlamentario	2	[10]
	Electoral	–	[–]
Por procedimientos.	Cuestiones de inconstitucionalidad	14	[12]
	– Civil	3	[2]
	– Penal.	2	[4]
	– C. Admvo.	4	[4]
	– Social	5	[2]
	Recursos de amparo	138	[98]
	– Civil	5	[12]
	– Penal.	21	[37]
	– C.-Admvo.	40	[27]
	– Social	69	[7]
	– Militar	1	[5]
	– Parlamentario	2	[10]
	– Electoral	–	[–]

2.3.2 ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS

A) Aparte de las salvedades ya expresadas en ocasiones anteriores sobre la defectiva fiabilidad de los datos en tanto se automatice íntegramente su extracción y tratamiento, conviene de entrada apuntar algunas observaciones generales.

La primera, un año más, se refiere a la diferente tipología de las intervenciones que lleva a cabo esta Fiscalía en los distintos procedimientos, lo que básicamente aconseja separar las cifras en dos bloques que abarcan por un lado las actuaciones en el ámbito propiamente jurisdiccional (recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad), y por otro lado las intervenciones extraprocesales. Estas, a su vez, pueden tener lugar (i) en el terreno estrictamente gubernativo (personal, medios, dación de cuenta a la Fiscalía General, relaciones institucionales, formación, etc.), de cuya incidencia estadística esta Fiscalía no ha informado tradicionalmente en sus memorias, entre otras razones por su escaso volumen, o (ii) en lo que cabría denominar como periferia procesal, que abarca aquellas actuaciones no incluidas en los procesos jurisdiccionales, pero sí directamente conectadas con ellos; principalmente la emisión de informes de insostenibilidad en los expedientes de asistencia jurídica gratuita y, sobre todo, las respuestas a las solicitudes formuladas para que la Fiscalía, única parte con legitimación procesal a tal efecto (art. 50.3 LOTC) interponga recurso de súplica contra las resoluciones de inadmisión de recurso de amparo. Ambas áreas de actividad tienen su reflejo pormenorizado en las tablas expuestas.

La segunda observación, también ya tradicional, afecta a la diferente dimensión estadística que representa, por todos los conceptos, la tarea de control de las providencias de inadmisión de los recursos de amparo frente al resto de nuestra actividad. El enorme –y de nuevo creciente– número de demandas de amparo que los ciudadanos interponen es simétrico al reducido porcentaje de admisiones. Ateniéndonos al periodo examinado, en 2025 se notificaron a la Fiscalía nada menos que 9.413 providencias de inadmisión de recursos de amparo, mientras que los traslados conferidos por el Pleno o las Salas al Ministerio Fiscal en ese tipo de procedimientos ascendieron a solo 148 (118 alegaciones *de fondo*, 12 en piezas de suspensión, 16 en otros incidentes y 2 recursos de súplica interpuestos por las partes). Con relativas fluctuaciones, la abismal diferencia de cifras se viene reproduciendo año tras año.

El efecto que esa distorsión genera en la carga de trabajo de este órgano ha constituido siempre –antes y después de la implantación del

filtro de *especial trascendencia constitucional*— su principal seña de identidad. Pero esa diferencia de número y contenido de ambas clases de intervenciones no debe conducir a un error valorativo acerca de su verdadero alcance: ciertamente no es lo mismo elaborar un sesudo informe de decenas de páginas que controlar si una providencia de inadmisión se ajusta a los supuestos que contempla la LOTC, pero cuando hay que revisar más de 9.000 resoluciones de esta clase —como ha ocurrido en el año examinado— la perspectiva varía. Sobre todo, porque no se trata de una labor mecánica o de mero trámite: incluso en el ámbito de la *especial trascendencia constitucional* (cuya apreciación por el Tribunal deja escaso margen para la contraargumentación) la comprensión y asimilación, no siempre sencilla, de los criterios de cribado que marca el Tribunal es muy importante. De hecho, esta Fiscalía adopta en ocasiones la decisión de interponer recurso de súplica contra una providencia de inadmisión, consciente de la altísima probabilidad de que sea desestimado, precisamente con el objetivo de que el Tribunal dicte un auto en cuya motivación queden expuestas con mayor detalle las razones que inspiran la decisión adoptada.

Por otra parte, el incremento de las inadmisiones no solo genera una captación notable de nuestra capacidad de trabajo, sino que simétricamente incluye un efecto reflejo, vinculado en particular al requisito de especial trascendencia constitucional, que hace que prácticamente todo lo que logra atravesar el umbral de la admisión presente algún aspecto novedoso, y por tanto, no existiendo doctrina previa aplicable, predetermine una mayor dificultad cualitativa al requerir del/de la fiscal una actitud comprometidamente creativa.

B) Efectuadas esas prevenciones generales, la evolución estadística interanual muestra que, extinguido el impacto del denominado plan de choque activado en el Tribunal Constitucional y cuyo pico más elevado se registró en 2023 con una cifra global de actuaciones de esta Fiscalía superior a 11.000, el número de entradas de recursos de amparo ha seguido creciendo de forma notable. Si en 2024, coleando todavía las consecuencias del citado plan de choque, registrábamos 7.728 notificaciones de providencias de inadmisión, en 2025 nos encontramos con 9.413, lo que supone un incremento de más del 20%, respecto de un ejercicio en el que, hay que insistir, todavía se hacía notar la sobrecarga de unos 2.000 asuntos más respecto de la media en la década 2012-2022, como puede comprobarse en el gráfico inicial. Aunque también es verdad que, si bien el Tribunal recibe más recursos de amparo, en proporción inadmite aún más. Prueba de ello es que ese significativo incremento porcentual de inadmisiones no se refleja en un aumento consecutivo del resto de actividad de la Fiscalía, sino que

esta, que ya había disminuido en un 19% en 2024 (434 intervenciones frente a 536 del año anterior), vuelve a recortarse en casi un 16% (409 actuaciones), pese a un insólito récord de informes seriados en materia laboral, cuya explicación se ofrecerá en su momento.

C) Por tipos de procedimiento, las cuestiones de inconstitucionalidad, único índice al alza registrado en 2024 (un 15,5% más que en 2023, 82 por 71), muestran un pequeño retroceso en 2025 (74 actuaciones en total, equivalente al 9,76% menos), lo que sin embargo oculta un incremento real de trabajo. La razón es que los *antecedentes de cuestión de inconstitucionalidad* (comunicaciones establecidas con las fiscalías territoriales para determinar el contenido de los informes en el incidente de preparación de la cuestión –art. 35 LOTC–) han descendido de 53 a 31 entre 2024 y 2025; reducción del 41,51% que obviamente repercute en el resultado total. Y también baja levemente el número de dictámenes sobre admisibilidad (14 por los 16 de 2024, un 12,5% menos). Pero se registra un incremento que casi triplica (de 10 a 26, es decir, en un 160%) la cifra de alegaciones *de fondo*, que son las que comportan una mayor dificultad y complejidad, y, ese incremento se concentra en el ámbito contencioso administrativo (21 informes, frente a los 8 de 2024), en el que esa dificultad se multiplica por razón de la materia, como más adelante se explicará.

Respecto del recurso de amparo, a lo ya dicho sobre las cifras de notificaciones de inadmisión cabe añadir aquí un dato que concreta la *ratio* entre esas inadmisiones y actuaciones de la Fiscalía en los recursos admitidos a trámite: mientras que el número de aquellas pasa, como se ha visto, de 7.728 en 2024 a 9.413 en 2025 (un 21,81% más), el índice de variación en los informes de fondo es mucho más modesto (pasamos de 111 a 118, apenas un 6,3% más) y los demás números son casi todos negativos: 12 informes en piezas de suspensión por 26 del año 2024 (lo que supone un descenso del 53,85%), ningún dictamen de desistimiento frente a los 8 del ejercicio precedente, 16 actuaciones correspondientes al apartado «*otros*» frente a las 22 de 2024, solo 2 recursos de súplica interpuestos, cuando el año anterior promovimos 7, e incluso bajan de 103 a 100 los informes sobre insostenibilidad en los expedientes de asistencia jurídica gratuita. Solo hay una –y congruente– excepción: las respuestas a «escritos de parte» que nos instan a interponer recurso de súplica contra las providencias de inadmisión, que subieron de 74 (2024) a 86 (2025), es decir, un 16,22%. Ya se ha adelantado la conclusión: más recursos, pero aún más inadmisiones.

Por materias, dejando al margen la coyuntural anomalía del área social, puede comprobarse que el número de dictámenes *de fondo* ha descendido de forma notable, pero prácticamente en el mismo porcen-

taje (– 60,87% y – 59,45%, respectivamente) en las áreas civil y penal, mientras que sube significativamente en los amparos procedentes de la jurisdicción contencioso-administrativa (62,5%). Sin embargo, *quod erat demonstrandum*, la cifra de inadmisiones se incrementa en todas esas áreas, algo más en penal (28,06%) y en contencioso (21,62%) que en civil (15,19%). Y la traslación de esos porcentajes a números absolutos revela que el número de alegaciones de fondo pasó de 23 a 9 en civil, de 37 a 15 en penal y de 8 a 13 en contencioso; pero en 2025 la Fiscalía despachó 218 inadmisiones más de amparos emanados de la jurisdicción civil que en 2024, 507 más en contencioso-administrativo, y esa diferencia ascendió a nada menos que 996 en penal.

Por señalar un dato significativo más, cabe subrayar la menguante cifra de recursos de súplica (solo 2) interpuestos por esta Fiscalía, pese al leve incremento de las solicitudes de los recurrentes. Ya se ha explicado en memorias anteriores que el riguroso cribado de las demandas realizado por el propio Tribunal reduce a niveles muy escasos la probabilidad de error en la apreciación de los requisitos formales de admisión, y el margen de objeción frente a los aspectos valorativos (principalmente la especial trascendencia constitucional, que el Tribunal se atribuye en exclusiva) es mínimo. Además, en los escasos supuestos en que apreciamos un posible motivo de recurso, es frecuente que concurren otra u otras causas de inadmisión, de modo que incluso estimándose la súplica del/de la fiscal se acuerda de nuevo la inadmisión por ese otro motivo. Véase, *p. ej.* el ATC 67/2025, de 24 de junio. De ahí que en no pocas ocasiones la propia Fiscalía renuncie a una actuación del todo inútil y antieconómica, aun a costa de explicar al recurrente que esta es una decisión que, sin perjuicio de sus legítimas razones, nos corresponde adoptar a nosotros con criterios de imparcialidad y defensa del interés general, porque precisamente con ese fin nos reserva el artículo 50.3 LOTC la única legitimación para recurrir. Lo que nos lleva sin embargo a impugnar algunas inadmisiones, a sabiendas de que es harto improbable su revocación, con el propósito de obtener del Tribunal una motivación explícita que las providencias por definición no contienen. La forma de auto supone además su publicación e incorporación a la *doctrina* del Tribunal. La lectura del ATC 118/2025, de 10 de diciembre muestra un ejemplo de esa forma de proceder.

Por último, igual que en años precedentes, los dictámenes formulados por el/la representante del Ministerio Fiscal respecto de los informes de insostenibilidad en los expedientes de asistencia jurídica gratuita han sido objeto de especial atención. En 2025 se mantuvo

similar volumen que en el curso anterior (100 frente a 103 en 2024) y se confirma de nuevo que es la jurisdicción penal la que, con gran diferencia, genera el mayor número de estos informes.

D) Examinadas así las cifras globales, procede ahora abordar el análisis de los datos estadísticos generales por materias.

El primer dato es que siguen predominando nuestras intervenciones en asuntos procedentes de la jurisdicción penal, seguida, aunque a distancia, por las que generan los asuntos emanados del orden contencioso-administrativo. Partiendo de la tónica lineal de crecimiento de este año, los registros arrojan un total de 4.655 actuaciones en materia penal, de las que 110 corresponden a dictámenes *de fondo* (de ellos, 7 en cuestiones de inconstitucionalidad y 103 en procedimientos de amparo), y 4.545 a notificaciones de inadmisión de demandas de amparo. Esto significa casi la mitad del esfuerzo de esta Fiscalía (un 47,40% del total de nuestras actuaciones procesales). En amparo se trata del 47,68% del total, inadmisiones incluidas, y el 41,36% de todos los dictámenes *de fondo*. En las cuestiones de inconstitucionalidad la materia penal representa un 16,28% del total –sin incluir antecedentes–, ya que en este ámbito es tradicionalmente mucho mayor la carga de trabajo que procede de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Hay que destacar un último detalle en este apartado: por segundo año consecutivo registramos una demanda de amparo interpuesta por esta Fiscalía. La cifra es modesta pero no es anecdótica, porque obedece a la voluntad de fijar una posición más proactiva en la defensa de los derechos de los ciudadanos que la Constitución atribuye al Ministerio Fiscal.

En el ámbito contencioso-administrativo las notificaciones de inadmisión de recursos de amparo ascendieron en 2025 a 2.852, cifra que sumada a los 34 dictámenes de fondo –el 13,65% del total– representa el 29,60% del número global de actuaciones procesales en procedimientos de esta clase (amparo). A ellas se suman 29 dictámenes en cuestiones de inconstitucionalidad (el 67,44% de los 43 emitidos en el conjunto de las materias). Si esos datos se adicionan a las cifras obtenidas en el área penal, resulta que el 77,65% de la cifra global de nuestras actuaciones procesales (9.705) y, en particular, el 52,74% de los informes motivados (292) se mueven en el ámbito del derecho público.

Pero, además, en relación con el área contencioso-administrativa hay que insistir en algunos factores de análisis cualitativo: en primer lugar, a diferencia de lo que ocurre con el derecho penal, todos los ciudadanos somos sujetos pasivos directos de una infinidad de normas

administrativas al margen de nuestra voluntad o nuestra conducta; a lo que, en segundo lugar, se suma el inabarcable volumen y la permanente evolución de un acervo normativo exponencialmente complicado que por añadidura se superpone en el entramado competencial de distintas administraciones públicas, propio de nuestro modelo territorial complejo. De ahí que las dificultades de interpretación de esa voluminosa y cambiante normativa no solo incidan en el planteamiento de controversias entre administración(es) y administrados, sino también en la propia labor de los órganos judiciales que han de aplicar esas normas. Esto explica que, junto a un número elevado de recursos de amparo, la gran mayoría de cuestiones de inconstitucionalidad que examina esta Fiscalía (el 70% en 2025) procedan de la jurisdicción contenciosa.

Finalmente, es necesario resaltar el elevadísimo porcentaje de inadmisiones de demandas de amparo que traen causa de los expedientes de expulsión de ciudadanos extranjeros, y de denegación de asilo o protección internacional por incumplimiento de los requisitos legales en la confección de las demandas, en las que paradójicamente se invoca, sin embargo, la especial vulnerabilidad de las personas afectadas.

En el ámbito civil las cifras han seguido la tónica general de crecimiento de la admisión e inadmisión de recursos de amparo: si las 1.435 providencias de inadmisión en materia civil tramitadas en 2024 supusieron el 18,65% del total, las 1.653 que esta Fiscalía despachó en 2025 representan el 17,56% de la cifra global registrada en este ejercicio. Como puede verse, la variación es mínima. El volumen de los dictámenes de fondo en amparo vuelve a su cauce (9) después del inusual ascenso del año anterior (23), pero en cambio se detecta un incremento notable en el número de informes emitidos en cuestiones de inconstitucionalidad, que fueron 5, frente a solo 2 en 2024. Aunque más que un incremento se trata de una recuperación, puesto que en 2023 habíamos anotado 6. De todos modos, las cifras desdibujan aspectos relevantes del fondo, porque esas dos intervenciones de 2024 se produjeron en traslados sobre la inadmisibilidad a trámite de la cuestión (art. 37.1 LOTC), mientras que dos de los cinco reseñados en 2025 corresponden a alegaciones de fondo (art. 37.3 LOTC), de entidad obviamente más compleja, como ya se ha explicado.

Pasando a la jurisdicción social, hemos anotado reiteradamente la existencia de una llamativa anomalía estadística respecto de los recursos de amparo, que se concreta en el registro de nada menos que 70 escritos de alegaciones, es decir, más que en el resto de todas las materias juntas.

De nuevo la estadística refleja una imagen en parte distorsionada de la realidad. La gran mayoría de esas 70 intervenciones (63, para ser más exactos) tuvieron lugar en lo que el *tecnolecto* del Tribunal Constitucional identifica como una *serie*, es decir, un grupo de asuntos idénticos o muy similares, que generalmente traen causa de la aplicación reiterada de una misma solución jurídica, en sede administrativa y/o judicial, a un mismo problema planteado por un elevado número de personas. Ese es exactamente el caso, ya reseñado en el ejercicio de 2024, de las madres de familia monoparental que venían reclamando que la prestación por nacimiento y cuidado del recién nacido les fuera incrementada en términos equivalentes a la suma de los períodos a los que tienen derecho ambos progenitores cuando se trata de una familia biparental. Los detalles ya se explicaron en la Memoria anterior, por lo que esencialmente basta recordar aquí que a raíz de la STC 140/2024, de 6 de noviembre, que estimó una cuestión de inconstitucionalidad sobre este asunto, el Tribunal activó el traslado (que cabría calificar de masivo) de los numerosos recursos de amparo formulados contra las resoluciones judiciales que habían denegado esa pretensión a las afectadas. Ese inusual volumen de actuaciones obedecía ciertamente a un patrón uniforme, pero, como se podrá comprobar más adelante, no se tradujo en absoluto en la mera utilización de un dictamen modelo. Y no solo porque elaborar caso por caso los antecedentes del informe no represente una tarea menor, sino porque los concretos efectos de la estimación del recurso de amparo no podían ser en todos los casos iguales, lo que comportaba una valoración individualizada en cada asunto.

Por lo demás, las cifras estadísticas en materia social siguen mostrando una continuidad descendente: el número de intervenciones en cuestiones de inconstitucionalidad se redujo a 2, frente a las 7 de 2024, y además ambas en el trámite de inadmisión; y las notificaciones de recursos de amparo incluso disminuyeron de 367 a 340, lo que supone un descenso del 7,36%.

También queda constancia un año más de la mínima incidencia estadística de los asuntos procedentes de la jurisdicción militar, reflejo sin duda de la reducida dimensión y la singular naturaleza de ese orden jurisdiccional, cuyo radio de acción se vio drásticamente reducido a raíz de su caracterización absolutamente excepcional en el modelo de Poder Judicial que diseñó la Constitución de 1978.

La materia parlamentaria sí aportó, nuevamente, un porcentaje digno de consideración a nuestra carga de trabajo. El número de alegaciones de fondo en recursos de amparo igualó al del año anterior (10), y como siempre hay que ponderar la especial dificultad que

representa el despacho de estos procedimientos regulados en el artículo 42 LOTC, porque a diferencia de los que se contemplan en los artículos 43 y 44, la inexistencia de un control judicial previo sitúa a la jurisdicción constitucional prácticamente en posición de primera instancia, lo que en ocasiones exige reconstruir el presupuesto fáctico del objeto del proceso, y en todo caso manejar una normativa –los reglamentos parlamentarios– que no solo adolece con frecuencia de cierta imprecisión o facilita un notable margen de discrecionalidad en su aplicación, sino que además ha de ser examinada junto a los usos parlamentarios (de no siempre fácil decantación) e interpretada con escrupuloso respeto del principio de autonomía parlamentaria.

En el período examinado esa delicada labor dictaminadora se completó con el examen de 17 providencias de inadmisión, un 30% más que en 2024, dato que confirma una tendencia creciente del Tribunal, en los últimos años, a inadmitir esta clase de recursos incluso por falta de especial trascendencia constitucional, a pesar de que la STC 155/2009 de 25 de junio, FJ 2, al definirla, mencionaba el supuesto de que la pretensión de amparo (...) tenga unas consecuencias políticas generales, que «podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios».

Esta observación cobra especial relevancia a la hora de examinar los resultados estadísticos relativos a los amparos electorales. En relación con esta materia, la noticia es –y ciertamente lo es– que no hay noticia. Si en 2024 se celebraron elecciones al Parlamento Europeo (el 9 de junio) y elecciones autonómicas en Galicia (18 de febrero), País Vasco (21 de abril) y Cataluña (12 de mayo), lo que se tradujo en la inadmisión de todos –4– los recursos de amparo que se interpusieron, en 2025 tuvo lugar un solo proceso electoral, también autonómico, en Extremadura, pero ni siquiera hubo recursos que inadmitir.

E) Para finalizar este apartado de la Memoria, procede, como es tradicional, una breve mención de las resoluciones notificadas y su grado de conformidad con la posición del Ministerio Fiscal. Las cifras muestran un primer dato que cabría calificar de anómalo, aunque ya explicado: en 2025 el Tribunal notificó nada menos que 103 sentencias correspondientes a asuntos procedentes de la jurisdicción social. La cifra global de sentencias notificadas (192) se incrementó en un 53,65% respecto de 2024. Con esa anómala excepción, el área en la que recayeron más sentencias fue la penal (30) seguida de la contencioso-administrativa (24).

Destaca también un notabilísimo incremento relativo de las sentencias estimatorias del amparo (que pasa del 48,38% en 2024

al 77,08% en 2025), fruto igualmente, sin duda, de la citada *serie* de la jurisdicción social. Por lo demás, se mantiene la proporción aproximada entre sentencias notificadas en cuestiones de inconstitucionalidad y recursos de amparo, que respectivamente representan el 6,77% y el 93,23% del total. En 2024 la proporción fue de 7,25% a 92,74%.

Y, en fin, la conformidad total o parcial del Tribunal con las posiciones de la Fiscalía se tradujo en un porcentaje global del 87,5%, frente a un 12,5% de disconformidad (77,41% y el 22,58%, respectivamente, en 2024). Siguen detectándose por tanto elevados índices de coincidencia, particularmente en materia penal y contencioso-administrativa, si bien se observa una sensible disminución en el área civil.

En cuanto concierne a las resoluciones con forma de auto, de las 152 notificadas, 53 no presentan índice de conformidad con la Fiscalía sencillamente porque se dictaron en trámites en los que el Ministerio Fiscal no interviene, cifra que incluye 33 que corresponden al rechazo de otros tantos incidentes de ejecución recaídos en los mencionados recursos de las familias monoparentales. El número de abstenciones se redujo en 2025 a 20 (el 2024 fueron 34, pero en 2023 habían sido 545), lo que confirma que conforme el tiempo aleja a las/os magistradas/os de sus anteriores responsabilidades públicas o profesionales disminuye el número de incompatibilidades con el ejercicio de su actual función jurisdiccional.

Un año más hay que insistir en que la coincidencia de criterio entre la Fiscalía y el Tribunal Constitucional, como posible unidad de medida del «acierto» del Ministerio Fiscal, no constituye un objetivo de este órgano. No sería difícil obtener un índice de conformidad mayor articulando posiciones más conservadoras que limiten la acción de la Fiscalía a la «prudente» reproducción de la doctrina constitucional. Pero si algún sentido institucional y funcional tiene esta Fiscalía es precisamente su capacidad propositiva y la posibilidad de orientar sus dictámenes hacia líneas de interpretación de la Constitución que, a nuestro juicio, presenten un margen de mejora. Creemos que las cifras obtenidas reflejan un razonable equilibrio entre la correcta aplicación de la doctrina y esa continua necesidad de avance.

2.3.3 EXAMEN CUALITATIVO DE LA ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA

Más allá de las cifras, en este apartado de la Memoria anual se recoge tradicionalmente la exposición de la actividad de fondo de la Fiscalía, con el fin de ofrecer una panorámica general de la naturaleza y el contenido de los problemas a los que cotidianamente se enfrenta este órgano.

En este aspecto conviene insistir, como hacemos cada año, en que la materia prima de nuestro trabajo se compone en buena medida, sobre todo en el marco del recurso de amparo, de una casuística que cabría tildar de patológica. Es obvio que la vulneración de derechos fundamentales no es la tónica general en la actuación de las administraciones y menos aún de los jueces y tribunales. La mejor prueba de ello es que, en un contexto general de millones de procedimientos y decisiones anuales (administrativas y judiciales) el número de recursos de amparo que ha despachado esta Fiscalía raramente, a lo largo de toda su historia, ha pasado de diez mil; y, de esa cifra, un elevadísimo porcentaje, con mucho superior al 90%, se resuelve en inadmisiones de plano.

Esto no impide, sin embargo, seguir mejorando el nivel de tutela de los derechos y, en general, la asimilación de los principios y valores constitucionales. De ahí que un análisis puntual de los asuntos más relevantes sí ayude a perimetrar las áreas en las que todavía es necesario afinar la labor de *constitucionalización* de nuestra realidad jurídica. Aunque la selección no es sencilla, se pueden destacar este año los siguientes asuntos:

2.3.3.1 *Civil*

2.3.3.1.1 Recursos de amparo

Por la singularidad del caso, hay que comenzar recordando los RRAA 6890-2023, 7510-2023 y 7511-2023, ya mencionados en la Memoria anterior. Se referían a la publicación en varios medios de una información en formato video sobre un homicidio en la que aparecían unas breves imágenes de una persona no vinculada con los hechos, que en sede judicial obtuvo la condena de dichos medios por vulneración de su derecho a la propia imagen. La pretensión de amparo deducida por los así condenados fue apoyada por esta Fiscalía, dada la escasa duración e incidencia de las imágenes controvertidas y en atención a la doctrina del «reportaje neutral» al tratarse de un reportaje servido por una agencia, que no había sido objeto de modificación. Pero mediante SSTC 62/2025, de 11 de marzo; 87/2025, de 7 de abril y 101/2025, de 28 de abril (todas con varios votos particulares), el Tribunal desestimó los recursos, al considerar que, atendida la gravedad de los hechos que se imputaban a su autor (homicidio o asesinato) debía prevalecer el derecho del particular sobre el de información; y rechazó la aplicación de la doctrina del «reportaje neutral», con base en la necesaria diligencia que debe prestar el responsable de

la publicación. Este —el elevado umbral de diligencia exigible— es el aspecto relevante de estas sentencias.

También se ha resuelto en 2025 el RA 1305-2023, en el que se cuestionaba la atribución a la madre de un menor del ejercicio exclusivo de la patria potestad para adoptar decisiones sobre la formación religiosa de su hijo menor, después de que, pese a haber pactado su no adscripción a ninguna religión hasta que fuera mayor, una vez producida la separación del matrimonio el padre hubiera llevado a cabo diversas actividades de adoctrinamiento. Interesamos la desestimación del amparo solicitado por el padre, y la STC 119/2025, de 26 de mayo nos ha dado la razón.

Por lo que se refiere a asuntos propiamente despachados en 2025, la materia civil siguió suscitando supuestos de rasgos repetidos en materia de tutela procesal, como, por ejemplo, los que traen causa de notificaciones o emplazamientos judiciales defectuosos que determinan la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de las personas intervinientes, principalmente los demandados. Así, los RRAA 6563-2024 y 1447-2025, respectivamente estimados por STTC 157/2025, de 6 de octubre y STC 189/2025, de 15 de diciembre, en ambos casos de conformidad con el Ministerio Fiscal.

En esa categoría de asuntos reiterativos también cabe encuadrar los amparos por vulneración del artículo 24.1 CE a consecuencia de la infracción del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea en materia de cláusulas abusivas (p.ej., RRAA 2179-2024 y 6296-2024). En este contexto también se plantean (así, RA 9132-2024, aún no resuelto) conflictos relativos al régimen de las costas procesales, atendiendo al efecto disuasorio que puede producir en el consumidor el pago de los gastos de la reclamación judicial, aunque gane el pleito.

Otro asunto recurrente desde hace varios años es el relativo a la necesidad de interponer incidente de nulidad de actuaciones contra las sentencias de apelación tras la inadmisión del recurso de casación. El RA 2750-2024, apoyado por esta Fiscalía, ha sido estimado por STC 144/2025, de 8 de noviembre, que contiene un interesante análisis pormenorizado de la cuestión. También hay que reseñar en este mismo aspecto la STC 16/2025, de 27 de enero, igualmente estimatoria del RA 4594-2023.

Tampoco son nuevos los recursos en los que se denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por la adopción de decisiones de los Letrados de la Administración de Justicia que impiden o dificultan el acceso a la jurisdicción. Es el caso del RA 6552-2023, todavía sin sentencia, relativo a la desestimación

de plano de una personación por sucesión procesal en un procedimiento de ejecución hipotecaria.

En fin, el RA 1460-2024 traía causa de la reiterada resistencia de la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Madrid a acatar la doctrina constitucional (SSTC 79/2022, de 27 de junio y 146/2024, de 2 de diciembre) sobre los límites de la competencia judicial para definir el concepto de orden público como motivo de anulación de un laudo arbitral. Es sabido que sobre esta controversia la propia Sala madrileña ha elevado una cuestión prejudicial al TJUE, que está pendiente de resolver.

2.3.3.1.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

En este ejercicio cabe anotar cinco en materia civil: (i) la CI 6094-2024, sobre inhibición por incompetencia, que el ATC 20/2025, de 26 de febrero declaró notoriamente infundada; (ii) las CCII 205/2023 y 8613/2024, planteadas por Audiencia Provincial de Barcelona, en relación con el régimen de sucesión mortis causa en caso de unión de hecho no formalizada como pareja estable, informadas favorablemente por Fiscalía y aún sin sentencia; y (iii) las CCII 5066-2025 y 7753/2024, relativas a los límites o condiciones para la tramitación o ejecución de los desahucios. De estas dos últimas, la primera está sin resolver y la segunda fue inadmitida por la defectuosa formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia (ATC 13/2025, de 11 de febrero).

2.3.3.2 Penal

2.3.3.2.1 Recursos de amparo

Por su repercusión política y mediática, pero también por el interés estrictamente jurídico que incorporan, es obligado referirse de entrada a los amparos derivados de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2024, *de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*.

Especial referencia hay que hacer a los recursos promovidos contra las resoluciones del Tribunal Supremo que, conforme al artículo 11 de la propia L. O. 1/2024, rechazaron la aplicación de la amnistía a los hechos constitutivos de delito de malversación de caudales públicos. Todos ellos planteaban en sustancia las mismas o parecidas cuestiones, pero cabe separarlos en dos bloques porque un primer grupo (RRAA 8514-2024, 7762-2024 y 8547-2024) afectaba a las resolucio-

nes de la Sala que denegaron la aplicación de la medida de gracia a los condenados por dicho delito; mientras que otro bloque de recursos (RRAA 5510-2025, 5514-2025 y 3733-2025) impugnaba la denegación de la amnistía acordada por el magistrado instructor (y confirmada por la propia Sala) respecto de aquellos procesados que no habían llegado a ser sometidos a juicio oral porque tras salir del territorio nacional fueron declarados en rebeldía. Estos últimos recursos serían informados por la Fiscalía ya en enero de 2026, pero sí se sustanció en 2025 la pretensión de suspensión cautelar de las órdenes de detención que pesaban sobre los demandantes. Por AATC 8, 9 y 10/2026, de 27 de enero, el Tribunal, conforme al criterio del fiscal, la denegó.

Centrando la atención, por tanto, en los RRAA 8514-2024, 7762-2024, y 8547-2024, la Fiscalía hubo de pronunciarse también, en primer lugar, sobre la solicitud de suspensión cautelar, que igualmente de acuerdo con nuestro criterio fue denegada mediante AATC 120 y 121/2025, de 16 de diciembre en los dos primeros recursos, permaneciendo la otra pretensión cautelar, s.e.u.o., pendiente de decidir.

En cuanto al fondo, interesamos en los tres casos el otorgamiento parcial del amparo, básicamente por infracción del artículo 24.1 CE (tutela judicial efectiva), en relación con el artículo 25 CE (legalidad penal).

Es inviable un resumen comprensivo de los detalles que resultarían imprescindibles para apreciar en su integridad la posición argumentada del Ministerio Fiscal. *Grosso modo* cabe apuntar que la Sala había centrado la exclusión de la amnistía –siguiendo el tenor literal de la propia ley– en la concurrencia en los condenados de un *propósito* de obtener una ventaja patrimonial de carácter personal, cuestión esta que, sin embargo, se abordaba a través de una compleja argumentación relativa a los conceptos de enriquecimiento y ánimo de lucro, no como factores subjetivos identificables directamente en el *propósito* de la conducta amnistiada, sino como elementos objetivos del propio tipo penal de malversación, a través, además, de su formulación contable, concluyendo en definitiva que era la impericia jurídica del Legislador al redactar los artículos 1.b) y 4 LOA la que cerraba el paso a la amnistía, puesto que el beneficio personal de carácter patrimonial se integra objetivamente en el delito de malversación. La Fiscalía entendió que esa argumentación contrariaba la línea doctrinal establecida en la STC 137/2025, de 26 de junio (desestimatoria de un recurso de inconstitucionalidad contra la LOA), que precisamente había rechazado el examen especular de los tipos penales como método de aplicación de una amnistía; y además conducía a la parado-

jica conclusión de que la amnistía no es aplicable a una conducta porque dicha conducta es constitutiva de delito. Asimismo entendíamos que la supuesta afectación de los intereses financieros de la Unión Europea, que el Tribunal Supremo también aducía como explícita objeción legal –art. 2.e) LOA– para la aplicación de la amnistía a una conducta que –afirmaba– había generado un riesgo grave para dichos intereses a causa de la declaración unilateral de independencia de Cataluña, chocaba con el relato de hechos probados de la propia sentencia condenatoria, según la cual ni siquiera «llegó a hacerse efectivo» el «peligro» de secesión de Cataluña, porque la independencia era «una mera quimera», «una ensoñación» y un «señuelo para una movilización que nunca desembocaría en la creación de un Estado soberano», dada la «absoluta insuficiencia del conjunto de actos previstos y llevados a cabo para imponer de hecho la efectiva independencia territorial».

En virtud de todo ello, considerábamos que el razonamiento judicial no se ajustaba al canon general del derecho a una resolución jurídicamente fundada (artículo 24.1 CE), y además desatendía la exigencia constitucional de una motivación reforzada cuando el pronunciamiento judicial afecta a otros derechos fundamentales, en este caso al derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE), afectado en la medida en que la denegación de la amnistía perpetúa las consecuencias de una sanción penal, generándose así un efecto equivalente al de la aplicación extensiva *in malam partem* de la norma penal propiamente dicha. Y solicitábamos por tanto la nulidad de las resoluciones impugnadas con retroacción de las actuaciones, para que el Tribunal Supremo, competente a tal efecto de acuerdo el artículo 11 LOA, resuelva de nuevo sobre la cuestión en términos compatibles con el pleno ejercicio de los derechos fundamentales vulnerados.

Otro asunto de gran repercusión pública reseñado en las memorias anteriores es el de los ERE de Andalucía. En 2025 no se registraron actuaciones procesales específicas de esta Fiscalía en relación con los recursos de amparo despatchados en su día, pero sí tuvimos ocasión de colaborar en la preparación de las alegaciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo en la cuestión prejudicial que la Audiencia Provincial de Sevilla elevó al TJUE a raíz de las sentencias parcialmente estimatorias del Tribunal Constitucional. En nuestro dictamen elaborado a tal efecto negábamos que «como de modo absolutamente infundado afirma la Audiencia de Sevilla en su auto», dichas sentencias contuvieran «una interpretación de la legalidad penal ordinaria», ni, desde luego, «absolvieran parcialmente a los penados», ni efectuasen una revisión o revaloración de los hechos declarados probados. Y entre

otros extremos subrayábamos que los términos en que estaba formulada la cuestión podían trasladar al TJUE la errónea impresión de que la decisión del Tribunal Constitucional había generado un marco de impunidad al dejar al margen de todo control la posibilidad de que la ley –o el procedimiento encaminado a aprobarla– ampare el daño a los intereses financieros de la Unión u obstaculice el deber de perseguir la corrupción que emana de la normativa europea, cuando lo cierto es que la desprotección que denunciaba la Audiencia Provincial de Sevilla, de existir, obedecía en buena medida a la inadecuada –o la no– utilización por el propio órgano judicial de los medios habilitados por la Constitución para hacer efectivo el control de constitucionalidad de las leyes, de manera que aun en el caso de que se opusieran efectivamente al Derecho de la Unión, resulta obvio, por elementales razones de configuración del Estado democrático de derecho, que la forma de apreciar *prima facie* ese desajuste no puede ser el ejercicio directo del *ius puniendi*.

También se anotó en la edición anterior de la Memoria la interposición, a instancia de la Fiscal de Sala Coordinadora de Derechos Humanos y Memoria Democrática, de una demanda de amparo (RA 8471-2024) frente a la inadmisión de una querrela presentada por hechos relativos a la detención y torturas de dos personas por parte de la policía cometidos en 1970 y 1971. La novedad es que, mediante providencia de 10 de febrero de 2025, se acordó su inadmisión por falta de especial trascendencia constitucional.

La inaplicación o incorrecta aplicación de la L. O. 6/1984, de *habeas corpus*, constituye un auténtico *clásico* del recurso de amparo, debido a la defectuosa tramitación de los mismos en ocasiones. Sin embargo, nuestra insistencia en hacer valer la doctrina del Tribunal Constitucional en el seno del Ministerio Fiscal ha comenzado a dar algunos frutos. En 2025, gracias a la iniciativa y colaboración del fiscal que se hallaba de guardia en el partido judicial de Leganés (Madrid), esta Fiscalía formuló demanda de amparo en defensa de los derechos fundamentales de un detenido que había visto indebidamente denegada su solicitud de *habeas corpus*. El Tribunal admitió el recurso (RA 2951-2025) y lo ha estimado íntegramente mediante STC de 10 de marzo de 2026.

También traía causa de un *habeas corpus* el RA 4884-2023, promovido en este caso por el detenido y su abogado de oficio ante la negativa policial a facilitarles el acceso a los elementos esenciales para impugnar la legalidad de la detención. El Tribunal otorgó el amparo (STC 188/2025, de 15 de diciembre) de acuerdo con el criterio de la Fiscalía, reiterando por cierto que cuando la persona privada

de libertad opta por defender su derecho a través del procedimiento de *habeas corpus*, las posibles vulneraciones de otros derechos o garantías han de entenderse reconducidas al ámbito que es propio del artículo 17 CE. En particular, el derecho a la asistencia letrada no opera como un derecho fundamental autónomo, y, desde luego, no es en ningún caso un derecho del abogado.

Precisamente en relación con el acceso del investigado a los elementos esenciales para impugnar su privación de libertad, el RA 2153-2025 se refería a un caso en que la juez de instrucción había facilitado a la defensa una narración descriptiva escrita de los elementos valorados para dirigir el procedimiento contra el investigado y proceder a su detención, pero no permitió el examen directo del contenido de las grabaciones que supuestamente lo implicaban en el hecho delictivo. Esta Fiscalía interesó el otorgamiento del amparo por entender que no es lo mismo la mera indicación de cuáles son las actuaciones de las que se desprenden los indicios de criminalidad, que facilitar el acceso directo a dichas actuaciones para que sea la propia defensa la que pueda comprobar y valorar su contenido, (art. 520 LECrim). Por STC 15/2026, de 23 de febrero, el Tribunal estimó el recurso, poniendo énfasis, con cita de numerosos precedentes, en que no afecta al pleno ejercicio de ese derecho el que la causa esté declarada secreta.

Tampoco faltaron, un año más, recursos de amparo que planteaban la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva de la víctima en su vertiente de derecho a una investigación judicial suficiente y eficaz. Es el caso de RA 1269-2023, estimado por STC 126/2025, de 9 de junio. En el RA 2820-2024, aún no resuelto, nos llamó poderosamente la atención el sobreseimiento dictado en un supuesto de violencia de género porque existían versiones contradictorias, sin acordar siquiera el examen médico solicitado para determinar el origen de las lesiones que figuraban en un parte de asistencia de la denunciante.

También se repitieron algunos asuntos sobre revocación de la suspensión condicional de la pena. Tanto la STC 37/2025, de 10 de febrero, que estimó el RA 2126-2024, como la STC 183/2025, de 1 de diciembre, estimatoria también del RA 4182-2025, aportaron como novedad, en sintonía con el criterio de esta Fiscalía, la extensión de la doctrina sobre la necesidad de motivación reforzada en las decisiones de revocación de la suspensión condicional de la pena en supuestos no vinculados al impago de la responsabilidad civil sino al incumplimiento de otras condiciones como la obligación de no volver a delinquir o de someterse a tratamiento de desintoxicación.

Más novedoso era el supuesto del RA 6542-2022, ya reseñado en la Memoria anterior. El Tribunal Supremo había anulado la sentencia

absolutoria dictada en un juicio por jurado cuya actuación se vio afectada por determinadas irregularidades procesales, incluida la destrucción de un primer veredicto que había sido devuelto en una vista anómalamente convocada y celebrada. La STC 155/2025, de 6 de octubre otorgó el amparo al recurrente, confirmando su absolución, en coincidencia sustancial con la tesis de esta Fiscalía, que no halló indefensión material de las partes acusadoras en la medida en que consintieron las irregularidades mencionadas, invocando la lesión de sus derechos únicamente cuando conocieron el fallo absolutorio final.

Aún más inusual era el objeto del RA 809-2025: apelada la sentencia absolutoria en un caso de violencia contra la mujer, la Audiencia Provincial, sin entrar en el fondo, anuló y ordenó repetir el juicio porque en la grabación de la vista no se veía ni oía la última palabra del acusado. Esta Fiscalía invocó la doctrina sobre la irrevocabilidad de sentencias absolutorias (en especial, STC 4/2004, de 14 de enero) en apoyo de la pretensión de amparo, entendiendo que la decisión de la Audiencia solo podía concebirse en el contexto de un «derecho a ser bien condenado» que, como es sabido, no existe. No hay todavía sentencia.

Otro asunto ciertamente infrecuente nos llegó de la mano del RA 1524-2025, promovido por una persona absuelta de delitos de abuso sexual por aplicación de la eximente completa de alteración psíquica, a la que se le impuso la medida de internamiento para tratamiento médico de hasta 11 años. La peculiaridad del caso es que, a la vista de las condiciones de salud del afectado, el tribunal ordenó que la medida se ejecutara en una residencia para personas mayores, cuyo coste además debía sufragar el propio afectado. La Fiscalía se opuso a la suspensión cautelar, entre otras razones por entender que supondría la anticipación del fallo y que además agravaría la situación objetiva del recurrente, y en efecto el ATC 116/2025, de 2 de diciembre, la denegó. Con posterioridad se nos confirió traslado para formular alegaciones de fondo, que evacuamos interesando el otorgamiento del amparo.

No menos excepcional, por su gran transcendencia, era la cuestión suscitada por el RA 6293-2024, también todavía por resolver, no solo desde el punto de vista estrictamente constitucional, sino también desde una perspectiva de legalidad ordinaria: la aplicación de la exención prevista en el artículo 177 bis.11 CP (víctima de trata), a una persona enjuiciada en un proceso en el que no se formulaba acusación por ese tipo delictivo, sino por tráfico de drogas.

Aunque probablemente el supuesto más insólito del año fue el que planteaba el RA 4904-2025: el recurrente, condenado a 8 años de pri-

sión, comenzó a cumplir la pena tras inadmitirse por extemporáneo su recurso de casación; pero tras un cambio de defensa se admitió dicho recurso, cuando ya llevaba más de dos años de cumplimiento. Entonces la Sala sentenciadora dejó sin efecto la ejecutoria, pero denegó la libertad «convirtiendo» el cumplimiento de pena en prisión preventiva. Frente a esta decisión el afectado promovió el amparo, que fue apoyado por esta Fiscalía al entender que semejante *mutación del título* de privación de libertad había infringido los artículos 24.1 y 17.1 CE, al haberse acordado sin una previa comparecencia para oír a las partes sobre la justificación de una medida cautelar personal que obviamente no es la misma que sirve de base al cumplimiento de una pena impuesta en sentencia firme. Por STC 16/2026, de 23 de febrero el Tribunal nos ha dado la razón.

2.3.3.2.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

Todas las que despachó esta Fiscalía en materia penal durante el ejercicio analizado se refieren a la Ley de amnistía. El amplio resumen, en la Memoria del año pasado, de nuestra intervención en la CI 6053-2024, planteada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y resuelta por STC 164/2025, de 8 de octubre, excusa mayor detalle sobre el objeto y contenido de las cuestiones CCII 6596, 6597 y 6599-2024 planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, pues son trasunto casi idéntico de aquella primera, y obtuvieron respuesta similar en las SSTC 180, 181 y 182/2025, de 20 de noviembre. Aunque sí cabe destacar que en ellas se aborda una cuestión «orillada» en su día por el Tribunal Supremo, que consiste en la supuesta infracción del artículo 117.3 CE porque, a juicio del TSJ catalán, la decisión legislativa de conceder la amnistía cercenaba la reserva de jurisdicción que proclama dicha norma. Las referidas sentencias, con cita de la STC 137/2025, de 26 de junio, aclaran que «no puede verse afectada la reserva de jurisdicción porque el Parlamento no está reemplazando a los tribunales en la determinación de la culpabilidad sino estableciendo, por motivos extrajurídicos, que los actos amnistiados, se hayan juzgado o no, carecerán, en todo o en parte, de las consecuencias punitivas que, con carácter general, se derivan de ellos».

También merece una reseña singular la CI 6754-2024, inadmitida a trámite con informe favorable del Fiscal (ATC 6/2026, de 27 de enero) «por defectuosa realización del juicio de aplicabilidad», ya que el órgano judicial (también el TSJ de Cataluña) había acordado con carácter simultáneo el planteamiento de una cuestión prejudicial de

contenido parcialmente coincidente ante el TJUE; así como la CI 7668-2024, promovida por la Audiencia Provincial de Madrid, que suscitaba el problema de la aplicación de la amnistía a quienes habían delinquido no en pro de la independencia de Cataluña, sino en contra. Dado que la ya citada STC 137/2025 había declarado la inconstitucionalidad parcial de la LOA precisamente por estimar que esa distinción infringía el artículo 14 CE, mediante ATC 7/2026, de 27 de enero, el Tribunal apreció la pérdida sobrevenida de objeto.

En (indirecta) relación con estos procedimientos hay que dejar constancia, finalmente, del dictamen emitido por esta Fiscalía a raíz de la impugnación, en distintos recursos de inconstitucionalidad, de la decisión de extender a todos ellos los efectos de la recusación de uno de los magistrados del Tribunal estimada en la CI 6053-2024. Entendimos que el Ministerio Fiscal carecía de legitimación como parte en esos procedimientos, precisamente por tratarse de recursos de inconstitucionalidad, sin que las referidas impugnaciones pudieran afectar obviamente a la recusación ya resuelta en aquella cuestión en la que sí era parte la Fiscalía.

2.3.3.3 *Contencioso-Administrativo*

2.3.3.3.1 Recursos de amparo

En materia de derecho sancionador, el RA 7976-2023, interpuesto por un alumno de la Escuela Nacional de Policía, permitió al Tribunal revisar la doctrina acerca de la aplicación de normas reglamentarias sin cobertura legal, y especialmente sobre la atenuación del principio de legalidad en el ámbito disciplinario administrativo (STC 184/2025, de 2 de diciembre).

En ese mismo ámbito sancionador, el RA 3392-2025 abordaba el problema de la participación de los vocales del CGPJ que forman la Comisión Disciplinaria en el Pleno que resuelve el recurso de alzada contra las sanciones impuestas por aquella. El amparo se dirigía contra una sentencia de la Sala 3.^a del TS que trató la cuestión desde una perspectiva exclusivamente orgánica, pero no se ajustaba –a juicio de esta Fiscalía– a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de imparcialidad. El recurso no ha sido resuelto todavía.

En materia de personal, es obligado aludir en primer término al RA 1670-2024, interpuesto por la ex Fiscal General del Estado contra la anulación de su nombramiento como fiscal de sala de la Fiscalía Togada, al haber apreciado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo desviación de poder en la actuación del Fiscal

General que la sucedió en el cargo y propuso dicho nombramiento exteriorizando en el Consejo Fiscal su voluntad de colmar un supuesto *vacío legal*, de manera que en su opinión había que otorgar el máximo reconocimiento de la carrera fiscal a quien había desempeñado dicho cargo. Esta Fiscalía apoyó parcialmente el recurso (aún sin sentencia) porque la propuesta formal de nombramiento contenía una exposición de los méritos e idoneidad de la aspirante, no constando que la grabación de las intervenciones en el Consejo Fiscal se incluyera en el expediente remitido al Consejo de Ministros, por lo que, en contra de la tesis del Tribunal Supremo, no cabía extender a dicho nombramiento –en perjuicio, además, de la nombrada– ese vicio de la propuesta realizada por el Fiscal General.

También se refería a un nombramiento, en este caso del Consejo General del Poder Judicial, el RA 6420-2021. Un magistrado candidato a miembro de la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea había impugnado el nombramiento de una compañera alegando la indebida aplicación de un criterio de *discriminación positiva* pese a sus mayores méritos. Estimada su pretensión por la Sala de lo Contencioso del TS, la magistrada designada inicialmente recurrió en amparo invocando, entre otros, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión porque la Sala había rechazado pronunciarse sobre su pretensión de que se revisasen las calificaciones asignadas a ambos contendientes, que a su juicio debían ser menores para el magistrado recurrente y mayores para ella. Apoyamos el recurso, y la STC 161/2025, de 7 octubre otorgó efectivamente el amparo aclarando que la recurrente, que como es obvio no podía recurrir directamente la resolución administrativa que le fue favorable, al impugnarse y anularse su nombramiento sí tenía interés legítimo en que se mantuviera este no solo por las mismas razones que en su día lo justificaron, sino también, en su caso, por otras, lo que en efecto debía ser examinado desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción.

Pasando a otro ámbito temático, el RA 322-2025 planteaba una cuestión muy relevante acerca de la representación procesal de las personas que, tras haber entrado ilegalmente en territorio español, desean impugnar en vía judicial la resolución gubernativa de expulsión o devolución. En el caso analizado, el órgano judicial exigía acreditar la representación del procurador mediante un poder o a través de alguna de las formas previstas en derecho, aunque hubiera sido designado de oficio. Esta Fiscalía informó favorablemente la pretensión de amparo porque las decisiones judiciales impugnadas se apoyaban en una doctrina jurisprudencial no aplicable al caso, pero, además, por-

que las eventuales dudas sobre la concurrencia de los requisitos objetivos en el mandato conferido al procurador deben ser disipadas con una actividad judicial mínima antes de impedir el acceso a la jurisdicción (STC 22/2022). El asunto sigue pendiente de sentencia.

La materia tributaria constituye prácticamente una subespecialidad en el ámbito objetivo de trabajo de esta Fiscalía, tanto en el terreno de las cuestiones de inconstitucionalidad como en sede de amparo. Así, dentro del ejercicio que nos ocupa, cabe reseñar los siguientes: a) el RA 2593-2024, relativo a la inaplicación de la bonificación a favor de los hijos en el impuesto de sucesiones a un supuesto de filiación no matrimonial determinada por sentencia posterior al fallecimiento del causante. La Fiscalía apoyó el recurso, aún no resuelto, por vulneración del artículo 14 CE; y b) el incidente de ejecución planteado en el RA 946-2019, que, tras una cuestión interna de inconstitucionalidad resuelta por STC 20/2022, de 9 de febrero, dio lugar a que por STC 55/2022, de 5 de abril se estimara el amparo de una entidad bancaria a la que no se había practicado una deducción del 50% en la cuota del impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito de Canarias por no tener su domicilio fiscal en esa comunidad autónoma. Al ejecutar la sentencia, la Agencia Tributaria Canaria aprovechó la liquidación para rectificar otros conceptos en perjuicio de la demandante, que se dirigió al Tribunal Constitucional para que ordenase limitar la ejecución a la práctica de la deducción debida. Conforme con el criterio de esta Fiscalía, el ATC 54/2025, de 27 de mayo, acordó no haber lugar al incidente porque, ejecutado el contenido del fallo, la realización de otros ajustes no debatidos en el recurso de amparo debía ventilarse en un nuevo procedimiento.

En otro orden de cosas, no es infrecuente el acceso al amparo de conflictos originados por actuaciones médicas. En 2025 tuvimos ocasión de dictaminar dos, de especial relevancia por afectar a intervenciones relativas al parto: a) en el RA 178-2025 se trataba de una cesárea practicada en contra de la voluntad de la paciente y sin aparente justificación, dado que el motivo aducido era la protección del personal médico frente al Covid-19 que padecía la gestante, pero no se acreditaba la necesidad y proporcionalidad de esa medida frente al parto natural, ni la razón por la que se había prescindido del consentimiento informado de la paciente. Consideramos vulnerado el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) y a la intimidad (art. 18 CE) de la demandante, así como la discriminación por razón de sexo (art. 14 CE), aplicando la perspectiva de género como parámetro de valoración de las nociones claramente estereotipadas sobre el rol femenino en el parto que recogían las resoluciones impugnadas. El

Tribunal no ha dictado aún sentencia; b) el RA 3067-2023, también sin resolver, traía causa de la práctica no consentida de un parto instrumental (fórceps) que dio lugar a graves lesiones, cuya indemnización en vía de responsabilidad patrimonial de la Administración había sido denegada por el órgano judicial por no considerar infringida la *lex artis*, pese a reconocer que no se había documentado debidamente en la historia clínica lo ocurrido, de manera que la prueba practicada –en particular la pericial– se había basado en un informe redactado *a posteriori* por el mismo facultativo que había llevado a cabo la intervención controvertida. Apoyamos la pretensión de amparo por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías, porque la Ley 41/2002, *de autonomía del paciente*, configura un derecho al conocimiento *veraz y actualizado* de la actuación médica que se articula mediante su debida documentación, cuya omisión se opone a la doctrina de la *facilidad probatoria* (SSTC 227/1991, de 28 de noviembre y 165/2020, de 16 de noviembre); y por haberse actuado sin el consentimiento informado de la paciente, confundiendo la *inexistencia* de un consentimiento informado sobre la específica modalidad de parto instrumental con la inexistencia de un formulario para prestar dicho consentimiento.

En un ámbito completamente distinto, el RA 4828-2024, promovido por algunas asociaciones ecologistas y diversas personas físicas, impugnaba el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero establecido por el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021. La Fiscalía interesó la desestimación por entender que ni se justificaba el concreto porcentaje de reducción de emisiones que defendían los recurrentes, ni se daba el presupuesto de inacción o pasividad de la Administración (STEDH de 9 de abril de 2024).

Lindando con la materia medioambiental, pero más propiamente en el ámbito urbanístico, no se puede dejar de hacer referencia a los RRAA 3868, 3934 y 3939/2022, relativos al complejo *Marina de Valdecañas*, de cuyo devenir se dio extensa cuenta en la Memoria anterior. La novedad surgida en 2025 fue el traslado conferido para que esta Fiscalía informase sobre la posible incidencia de la Ley 2/2023, de 22 de marzo, aprobada por la Asamblea de Extremadura, que *legalizaba* las obras dejando, por tanto, virtualmente sin efecto la decisión del Tribunal Supremo. La Fiscalía entendió que ese hecho sobrevenido no afectaba a la eventual lesión de los derechos fundamentales alegados por los recurrentes, que eran de entidad exclusivamente procesal, y el Tribunal, entendiéndolo así, mediante SSTC 149/2025,

de 23 de septiembre, 162/2025, de 7 de octubre y 173/2025, de 18 de noviembre, entró al fondo y desestimó íntegramente los recursos de amparo.

Para terminar, y dada la infrecuencia de este tipo de procedimientos, merece una mención el incidente de funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional planteado por una empresa que vio inadmitido, por falta de especial trascendencia constitucional, un recurso de amparo dirigido contra las resoluciones judiciales que le habían rechazado un recurso en materia urbanística. Conforme a lo informado por esta Fiscalía, por ATC 86/2025, de 8 de septiembre el Tribunal desestimó la pretensión, declarando que «se limita a plantear una solicitud de revisión de la decisión de no admitir a trámite el recurso de amparo».

2.3.3.3.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

Siguen goteando algunas cuestiones relativas a las medidas adoptadas para la prevención del COVID. Por ejemplo, la CI 2200-24, planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Aragón, que fue inadmitida con informe favorable de la Fiscalía por ATC 24/2025, de 11 de marzo, al detectar numerosos defectos de forma y fondo.

También la materia tributaria atrae –como en el amparo– al ámbito de las cuestiones de inconstitucionalidad buena parte del esfuerzo de esta Fiscalía. Cabe destacar en 2025 las siguientes: (i) la CI 1254-2025, pendiente de resolver, se refería al devengo de intereses cuando se retrotraen las actuaciones por decisión judicial o económico-administrativa que aprecia defectos formales en el expediente tributario (art. 150.7 LGT). Propusimos la inadmisión y en su caso la desestimación de la cuestión, aunque ofrecíamos una interpretación constitucional de la norma dubitada; (ii) las CCII 1478-2025 y 3978-2025 planteaban la vulneración del artículo 14 CE por la regulación gallega del impuesto de actos jurídicos documentados, que solo permitía aplicar un tipo reducido a las sociedades de garantía recíproca si tenían su domicilio fiscal en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia. La Fiscalía solicitó la estimación de las dos cuestiones, y el TC, por ahora, ha estimado la segunda mediante STC 20/2026, de 25 de febrero; (iii) una problemática similar, pero en relación con el impuesto de sociedades, planteaba la cuestión prejudicial 2586-2025, relativa la Norma Foral de Álava 11/2003, de 31 de marzo; (iv) otras dos cuestiones, CCII 2525-2024 y 2840-2024,

exponían dudas sobre el régimen de regulación de los pagos fraccionados o a cuenta en el impuesto sobre sociedades, y el Tribunal las desestimó de acuerdo con el Ministerio Fiscal pero con cinco votos particulares (SSTC 175/2025, de 20 de noviembre y 191/2025, de 16 de diciembre) considerando que ese régimen de pagos a cuenta no vulnera el principio de capacidad económica del art 31.1 CE; (v) argumentos en cierto modo cercanos nos llevaron a dictaminar en contra de la admisión de la CI 7121-2025, relativa al régimen fiscal de las cooperativas, en cuanto limita la compensación de cuotas tributarias negativas para las que tienen un importe neto de cifra de negocios igual o superior a 20 millones de euros. La cuestión fue efectivamente inadmitida por ATC 11/2026, de 27 de enero; (vi) la CI 3631-2025 planteó la posible inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y de la Ley del Catastro Inmobiliario que regulan el sistema de determinación de la base imponible en la compraventa de inmuebles mediante el cálculo de un *valor de referencia* que lleva a cabo la Dirección del Catastro. El Tribunal acogió (STC 13/2026, de 12 de febrero) la pretensión desestimatoria de esta Fiscalía, al entender que ese sistema no es ajeno a la realidad económica de las operaciones gravadas y además se justifica por la complejidad de gestión del tributo que implica la determinación del valor real de cada operación.

Especial mención merecen, en otro terreno, las numerosas cuestiones planteadas en relación con los procesos de estabilización de la función pública, respecto de diversos preceptos legales. El TSJ de Navarra ha planteado algunas (CI 9800-2024 y CI 8264-2024, CI 8421-2024, CI 8614-2024, CI 8974-2024 y CI 9801-2024), pero aún es más llamativo el caso del TSJ del País Vasco, que ha llegado a plantear varias cuestiones en un mismo procedimiento, al hilo de las sucesivas reformas legales que, en definitiva, consolidaban una competencia a favor del Gobierno Vasco con la que la Sala no parece estar de acuerdo. A las CCII 7488-2023 y 2940-2024, formuladas con anterioridad, se añadieron en 2025 la CCII 5809-2025 y 5810-2025. Algunas de ellas se limitan, además, a formular objeciones de carácter formal sobre la naturaleza, el rango o la tramitación de la norma que aprueba las medidas en cuestión. El Tribunal ha acordado algunas inadmisiones por pérdida sobrevenida de objeto, pero el problema de fondo sigue sin resolver. La Fiscalía se ha mostrado en general contraria a su admisión y, subsidiariamente, a su estimación.

También en materia de personal se pueden reseñar algunas otras cuestiones, como las CCII 3268-24, 3364-24 o 9849-24, relativas a la

retribución del servicio de guardia en el sector sanitario en Extremadura, cuya normativa excluye su abono en los períodos en situaciones embarazo, maternidad o lactancia, que pueden entrañar –y así lo manifestó esta Fiscalía– una discriminación por razón de sexo, aunque en uno de los casos también afectaba al progenitor varón, lo que nos llevó a entender vulnerado el derecho a no ser discriminado «por cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

Sin abandonar las cuestiones de personal de la sanidad, también cabe mencionar la CI 1347-2025, referida a una serie de normas de Castilla-La Mancha que a lo largo de 13 años habían suspendido reiteradamente la aplicación del sistema de carrera profesional del personal estatutario, con aparente infracción (que esta Fiscalía consideró acreditada) del artículo 149.1.18.^a CE, al impedir la ejecución de la normativa estatal básica en la materia.

Tampoco el Poder Judicial permanece ajeno a este tipo de conflictos: la CI 3107-2025 afecta a la norma de la LOPJ que dispone una retribución de (solo) el 80% del complemento de destino en el caso de sustitución profesional entre jueces.

En otro orden de cosas, la CI 9512-2024, promovida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo cuestionaba la normativa de *Protección, Reconocimiento y Memoria de las Víctimas del Terrorismo* de la Comunidad de Madrid porque vinculaba el disfrute de ciertas medidas a la residencia en el territorio de dicha Comunidad. Fue inadmitida por infundada, de acuerdo con el criterio de esta Fiscalía por ATC 59/2025, de 27 de mayo.

También rechazamos la admisibilidad de la CI 3154-2025, relativa a determinadas normas autonómicas de Cataluña en materia de vivienda y pobreza energética, puesto que el órgano judicial proponente ni siquiera había comprobado que en efecto fueran aplicables al caso, tal y como confirmó el Tribunal Constitucional por ATC 89/2025, de 9 de septiembre. La misma normativa dio lugar a la CI 4172-2025, que fue admitida a trámite y está pendiente de resolver, con informe a favor del Ministerio Fiscal, tras la inadmisión de otra igual (CI 2672-2024) por ATC 66/2024, de 2 de julio debido al incumplimiento de los presupuestos procesales en su tramitación en sede judicial.

2.3.3.4 Social

2.3.3.4.1 Recursos de amparo

Al examinar los datos estadísticos ha quedado claro que el más relevante del ejercicio trae causa de la aplicación de la STC 140/2024,

de 6 de noviembre sobre la prestación de nacimiento y cuidado del recién nacido en las familias monoparentales, que declaró inconstitucionales los artículos 48.4 ET y 177 LGSS y estableció que mientras el legislador no los reformase procedía, en el caso de estas familias, ampliar en diez semanas más la prestación al progenitor único –en la aplastante realidad, progenitora–, respecto de la que dichas normas reconocían con carácter general.

Esta cuestión había generado una auténtica catarata de recursos de amparo que esta Fiscalía, no obstante haber sostenido en principio un criterio distinto, ha informado en sentido favorable, por vulneración del derecho de la recurrente a la igualdad ante la ley sin discriminación por razón de nacimiento de un hijo menor en una familia monoparental (art. 14 CE). El aspecto complicado del problema ha sido la determinación de los concretos efectos del reconocimiento de la vulneración del derecho, porque en un principio el Tribunal acordaba la nulidad de todas las actuaciones impugnadas, tanto administrativas como judiciales, con retroacción al momento en que el INSS debía reconocer la prestación a la demandante; pero esto daba lugar en ocasiones a la paradójica anulación de resoluciones judiciales que habían reconocido a la mujer exactamente el mismo contenido de la prestación que el Tribunal Constitucional fijó en la citada STC 140/2024, y que en determinados casos ni siquiera habían sido impugnadas por la afectada. Tras exponer esta Fiscalía el problema, que podía cuestionar la subsidiariedad de la jurisdicción constitucional, el Tribunal corrigió –aunque no en todos los supuestos– esa dinámica, declarando la firmeza de aquellas resoluciones de primera o segunda instancia que materialmente se habían ajustado a la solución establecida por la referida sentencia. Sin embargo, no atendió una observación complementaria, relativa a los supuestos en que el órgano judicial había reconocido a la demandante una prestación aún mayor que la fijada en dicha resolución. Entendíamos que en estos casos no procedían ni la nulidad ni la firmeza de esa resolución, puesto que el otorgamiento de una prestación más ventajosa no vulneraba el derecho fundamental alegado. Aunque el Tribunal Constitucional no llegó, s.e.u.o., a ofrecer una respuesta explícita a este argumento, algunas de sus resoluciones parecen sugerir que, fijados por la STC 140/2024 los términos en que había de interpretarse la norma declarada inconstitucional, ese era el parámetro normativo aplicable *en todo caso*. La duda que se planteaba –y sigue planteándose– esta Fiscalía se refiere precisamente al alcance de un fallo en el que el Tribunal colma un vacío normativo cuando el beneficiario ha obtenido una solución más ventajosa, de manera que la tutela de su derecho fundamental termina obrando, materialmente, en su

perjuicio. En el fondo, se trata de determinar en qué punto exacto se separa la tutela jurisdiccional del derecho de la función propiamente legislativa, que no opera solo como umbral para la salvaguarda de dicho derecho, sino también como techo o límite de su ejercicio.

En fin, la decisión de retroacción con el efecto de obligar al INSS a dictar una nueva resolución ha dado lugar a que este organismo promueva una serie de incidentes de ejecución, sistemáticamente inadmitidos porque, como con acierto señala el Tribunal, es a la Administración a la que corresponde ejecutar el fallo, y en su caso será la beneficiaria quien podrá dirigirse a la jurisdicción constitucional para que ordene y ajuste dicha ejecución.

Ya fuera del ámbito de las familias monoparentales, tuvo notable repercusión el RA 4382-2024 en el que el Sindicato Independiente de Trabajadores del Transporte (SITT) invocaba el derecho fundamental de huelga (art. 28.2 CE) frente a la actuación de la entidad Metro de Sevilla, por la puesta en circulación de trenes con el doble de vagones, permitiendo así el transporte de más viajeros. Esta Fiscalía apoyó la pretensión de amparo a la vista de la STC 17/2017, de 2 de febrero, por entender que en efecto se había generado una minoración abusiva y desproporcionada del impacto de la huelga, dado que a través de la propia determinación de los servicios mínimos ya quedaba asegurada la prestación esencial del servicio. Avocado el recurso al Pleno, el Tribunal otorgó el amparo, con varios votos particulares, uno de ellos concurrente, por STC 24/2026, de 12 de marzo.

Una serie de recursos de amparo despachados en 2025 (RRAA 6274-2023, 7664-2023 y 2779-2024, 779-2024 y 5966-2023, los tres primeros interpuestos por miembros del cuerpo de bomberos y el último por un *mosso d'esquadra*), alegan la vulneración del derecho a la igualdad y la no discriminación por razón de discapacidad en relación con la incompatibilidad existente entre la prestación por incapacidad permanente total y la percepción de retribuciones en la misma profesión, cuando dicha profesión contempla una segunda actividad. En estos casos, al tratarse teóricamente de «la misma profesión», por más que la actividad concreta sea completamente distinta, se aprecia la incompatibilidad, lo que genera una desventaja respecto de aquellos trabajadores que, no contando con esa segunda actividad, pueden simultanear su pensión con el desempeño de otro puesto de trabajo diferente de aquel para el que se les apreció la incapacidad. La Fiscalía informó en distintos sentidos los recursos según las circunstancias de cada caso, pero sí apreció que, en atención a lo expuesto, puede darse en efecto la discriminación denunciada. No ha recaído sentencia.

El RA 1186-2024 planteó, en fin, una importante cuestión relativa al alcance de la garantía de indemnidad, y en concreto a su aplicación a supuestos en los que la reclamación del trabajador se efectúa ante su representación legal en orden a la intermediación con la empresa, haciendo innecesaria la acción judicial. La STC 148/2025, de 9 de septiembre, aunque con un voto disidente, estima el recurso coincidiendo con el informe de la Fiscalía.

2.3.3.4.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

En materia laboral cabe destacar, en el ejercicio analizado, el despacho de la CI 3305-2025, promovida por un juzgado de lo social de Bilbao respecto de la cláusula 5 del Acuerdo Marco de 18 de marzo de 1999, que acompaña como anexo a la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, por contradicción con los artículos 23.2 (acceso en igualdad a la función pública) y 103 CE (principios de mérito y capacidad). El Tribunal planteó la posible inadmisión, que la Fiscalía informó favorablemente porque, como en efecto confirmó el ATC 95/2025, de 23 de septiembre, lo que se cuestionaba era una norma de la Unión Europea, y más concretamente su interpretación por el TJUE, excediendo por tanto el objeto posible de un procedimiento de control de constitucionalidad de las normas con rango de ley (interna) que contempla el artículo 163 CE.

2.3.3.5 *Militar*

Solo se registró un asunto: el RA 35-2025, que versaba sobre la revocación de la suspensión de pena privativa de libertad acordada en un proceso militar, como consecuencia de haber delinquido nuevamente el condenado. La Fiscalía informó a favor del amparo, y por STC 160/2025, de 6 de octubre, el Tribunal lo otorgó, extendiendo una vez más la exigencia de motivación reforzada a un supuesto (reiteración delictiva) distinto del impago de responsabilidad civil.

Hay que añadir una reseña del RA 7493-2023, analizado en la Memoria anterior, derivado de la revocación en sede casacional de una sentencia absolutoria que ordenaba repetir el juicio para que el acusado pudiera ser oído sobre una calificación jurídica distinta de su conducta (cooperación necesaria por omisión, en lugar de inducción). De acuerdo con el criterio expresado por esta Fiscalía, la STC 1/2026, de 12 de enero otorgó el amparo.

2.3.3.6 *Parlamentario*

La compleja problemática que plantean estos recursos puede sistematizarse en el ejercicio de 2025 con arreglo a los siguientes parámetros temáticos:

En relación con la inadmisión de iniciativas y preguntas parlamentarias, los RRAA 6365-2024 y 1137-2025, suscitados en el marco de las Cortes de Aragón, cuestionaban la interpretación de su reglamento en relación, respectivamente, con (i) la obligación de un miembro del gobierno regional de responder en sede parlamentaria por unas declaraciones públicas en materia ajena a su concreta competencia, y (ii) el derecho a formular preguntas en el pleno, reservado a los grupos «*de la oposición*», en el caso de un diputado que había apoyado la investidura del presidente. El primer asunto no ha sido resuelto, y el segundo lo fue por STC 171/2025, de 17 de noviembre, estimatoria conforme con el Fiscal, porque la Mesa de la Cámara no justificó el cambio de criterio respecto de las ocasiones anteriores en que sí había permitido tales preguntas.

El RA 5441-2024, estimado por STC 5/2026, de 14 de enero, y el RA 5817-2024, en el que la STC 3/2026, de 12 de enero, también otorgó el amparo, obedecen a situaciones parecidas: se trata de resoluciones de la Mesa de la Asamblea de Madrid que rechazan o impiden iniciativas de control del gobierno regional oponiendo motivos que no encajan en los que contempla el Reglamento de la Asamblea, de modo que esa actividad técnica de admisión se convierte en un filtro material de connotaciones políticas. La misma problemática, también con escenario en la Asamblea madrileña, plantea el RA 5943-2022, aún no resuelto. En todos estos casos la Fiscalía apoyó el amparo, por vulneración del artículo 23 CE.

En fin, el RA 1379-2022 se refería a la tramitación, en la Asamblea de Murcia, del procedimiento para dejar sin efecto una iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía promovida en la legislatura anterior. La Fiscalía interesó la inadmisión por razones procesales, y subsidiariamente la desestimación. No consta que el Tribunal haya dictado sentencia en este procedimiento.

Otra vertiente del conflicto parlamentario, en este caso en materia sancionadora, se planteaba en el RA 6175-2024, con ocasión de un hecho de gran repercusión mediática, consistente en que dos miembros de la Mesa del Parlamento de Illes Balears fueron expulsadas por el Presidente de la Cámara en el curso de un Pleno por exhibir unas fotografías de mujeres represaliadas en la guerra civil. Entendiendo que la decisión carecía de cobertura legal, esta Fiscalía apoyó la

demanda, sin que conste que el Tribunal haya dictado sentencia. Existe un segundo recurso en tramitación (RA 200-2025) por hechos idénticos ocurridos en otra sesión del pleno.

Es más infrecuente, pero de gran interés la cuestión relativa a la posible lesión del derecho al honor o la presunción de inocencia de las personas comparecientes ante una comisión parlamentaria de investigación, en cuyas conclusiones se formulan afirmaciones que pueden implicar la imputación de responsabilidades penales. El RA 3693/2022, interpuesto por un antiguo titular de la Secretaría de Estado de Seguridad frente a las conclusiones de la mediáticamente denominada *Comisión Kitchen*, fue apoyado por esta Fiscalía teniendo en cuenta la doctrina del TC más reciente (STC 77/2023, que a su vez acoge la doctrina del TEDH) sobre la vulneración del derecho a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocesal. No consta que haya todavía sentencia.

El Tribunal sí se ha pronunciado mediante las SSTC 107/2025 y 108/2025, de 12 mayo en sendos recursos de amparo (RRAA 5361/2021 y 5123/2021) de los que informamos en la Memoria correspondiente a 2023, rechazando, de acuerdo con el Ministerio Fiscal, las pretensiones de amparo de los demandantes frente a las conclusiones de la comisión que tenía por objeto el accidente del vuelo JK 5022 de Spanair. En estos casos no se atribuía a los recurrentes actos ilícitos, sino que simplemente las conclusiones contenían un pronunciamiento de responsabilidades políticas, como corresponde a la competencia del Parlamento.

2.3.3.7 *Excurso: tres observaciones sobre el contenido de la actividad de esta Fiscalía*

Como corolario del examen de los asuntos más importantes despa-
chados en 2025, cabe añadir tres observaciones que, dada su innega-
ble incidencia sobre la actividad de esta Fiscalía, y en buena medida
del propio Tribunal Constitucional, es bueno que puedan abrirse a un
posible debate más allá de nuestra propia –y por tanto, limitada– per-
cepción de los problemas:

a) La primera de esas observaciones se refiere al sentido y objeto de algunas cuestiones de inconstitucionalidad: en concreto, esta Fis-
calía viene detectando una creciente tendencia de los órganos judicia-
les a basar su duda de inconstitucionalidad en motivos exclusivamente
formales. Llama la atención que un órgano judicial que no parece
cuestionar la constitucionalidad del contenido *material* de la norma

que tiene que aplicar para resolver un caso concreto, sí cuestione su validez instando al Tribunal Constitucional al control, no de dicho contenido, sino de la forma (tramitación, modalidad normativa etc.) en que han ejercido su función legislativa los otros poderes del Estado, competentes para su elaboración y aprobación. Cabe preguntarse si esa es una vía conscientemente abierta por el propio Legislador para hacer copartícipe al Poder Judicial del control, en todas sus facetas, del ejercicio de la potestad legislativa, o por el contrario nos hallamos ante un uso extensivo de la cuestión de inconstitucionalidad con el particular propósito de dotar de eficacia jurídica a un mero desacuerdo o discrepancia con el contenido o el fin de la ley, es decir, frente a la opción de política legislativa que incorpora.

En ese mismo sentido, la invocación ocasional del principio de exclusividad jurisdiccional (art. 117.3 CE) como límite del contenido constitucionalmente posible de la ley no deja de generar algún desconcierto en esta Fiscalía, en el contexto de un modelo de división de poderes que vincula la plena independencia del Poder Judicial a la imparcialidad de jueces y magistrados independientes, inamovibles, responsables y «sometidos (...) al imperio de la ley» (art. 117.1 CE).

b) La segunda observación se refiere, en este caso respecto de los recursos de amparo, a la imprescindible revisión del modelo de asistencia jurídica gratuita.

Son patentes las deficiencias del sistema de apreciación y control de la insostenibilidad de las pretensiones de amparo, que, de entrada, ni siquiera cuentan con la garantía de que el abogado designado de oficio haya podido tener acceso al procedimiento judicial del que tal pretensión trae causa. En realidad, la verdadera insostenibilidad procede, las más de las veces, de que el letrado que antes anunció el planteamiento del recurso de amparo lo hace sin acreditar –ni haber alegado en ningún momento– el más mínimo indicio de lesión de un derecho fundamental, ni mucho menos asegurar el correcto agotamiento de la vía judicial previa (art. 44.1.a LOTC). Además, resulta llamativa la cantidad de demandas inadmitidas por su insuficiencia técnica, pese a ser elaboradas por profesionales que forman parte de un turno especial del Colegio de la Abogacía. Las deficiencias expuestas deberían llevar, a juicio de esta Fiscalía, a una profunda revisión integral del modelo.

c) La última observación a realizar se centra en señalar, como así ya se ha realizado en algunas ocasiones, la necesidad de un esfuerzo mayor para que la actuación cotidiana de los fiscales se ajuste con mayor precisión a los parámetros constitucionales. Se ha avanzado notablemente en la unidad de actuación respecto de las cuestiones de

inconstitucionalidad, gracias a la Instrucción 2/2012, y se han hecho esfuerzos puntuales de coordinación, por ejemplo, entre esta Fiscalía y la del Tribunal Supremo; pero es difícil justificar la gran cantidad de supuestos en que, al informar un recurso de amparo, aún nos vemos obligados a apartarnos de la posición adoptada por el/la fiscal del caso respecto de cuestiones cuya solución está absolutamente consolidada en la doctrina constitucional.

Es por ello indispensable un refuerzo en materia de formación, pero también abrir, más allá de la Circular 2/2013 sobre el incidente de nulidad de actuaciones, nuevos mecanismos de interacción y debate al menos en aquellos casos en que resulte evidente, como ocurre con frecuencia, que una incidencia suscitada en cualquier tipo de proceso presenta visos de acabar desembocando en un recurso de amparo.

2.4 La proyección externa de la Fiscalía. Comunicación y actividad institucional. Especial referencia a la formación

Gracias al compromiso de todos sus miembros, la creciente apertura de esta Fiscalía hacia el exterior es un hecho. La idea de rentabilizar el fruto de nuestra tarea compartiéndolo mejor con el conjunto de la carrera fiscal ha ido tomando cuerpo en pequeñas realidades cuya suma permite hoy un balance razonablemente optimista sin perjuicio del camino que queda por recorrer. Sin embargo, no resulta ocioso apuntar que la escasa dimensión de nuestra plantilla, y su consiguientemente limitada flexibilidad a la hora de ampliar el radio de dedicación de sus miembros, constituye un obstáculo importante para el desarrollo de una labor más intensa en ese sentido.

En cuanto concierne a la relación con los ciudadanos y los profesionales que los asisten, no hay sustanciales novedades que aportar. A lo sumo, se puede señalar la anomalía –insignificante en términos estadísticos– que supone el que a veces las solicitudes para que esta Fiscalía interponga recurso de súplica contra las providencias de inadmisión de las demandas de amparo sean presentadas ante el Tribunal Constitucional, como si de una actuación procesal se tratase, tal vez por desconocimiento o quién sabe si, en algún caso, con la intención de prefigurar una artificiosa apariencia jurisdiccional del trámite que comprometa una obligación procesal a cargo del Ministerio Fiscal. Entendemos –y así se lo hicimos saber en su momento a los Secretarios de Justicia del Tribunal– que este tipo de planteamientos podrían prevenirse mediante la simple y directa devolución de los escritos a quienes los presentan, indicándoles que cualquier comunicación extraprocesal dirigida a la Fiscalía se nos debe remitir directamente.

Lo que, por otra parte, resultaría mucho más favorable al interesado puesto que esta Fiscalía responde absolutamente todas las comunicaciones que recibe; y, además, una eventual demora en la recepción de la solicitud puede dar lugar a que entretanto venza el plazo para interponer el recurso en cuestión.

Respecto de la actividad informativa de cara a la opinión pública, solo cabe reiterar una vez más nuestra estricta militancia en los postulados del artículo 4.5 EOMF y la Instrucción FGE 3/2005, de 7 de abril, *sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación*. Esto no significa que no seamos conscientes de que la atención mediática respecto de los asuntos que despachamos no guarda casi nunca relación con la enjundia constitucional del problema planteado (a veces muy difícil de trasladar, por otra parte, a la opinión pública), sino con las repercusiones puntuales que el objeto de la controversia o su solución tienen en la polémica política del momento. Pero en ese complejo contexto hemos tratado de cumplir escrupulosamente el deber de información que deriva de las normas y directrices internas citadas. El deber de transparencia que concierne al Ministerio Fiscal, como servidor público, consiste sencillamente en facilitar a la ciudadanía información de lo que hace y explicar por qué lo hace, con los únicos límites que imponen el respeto y la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas a las que afecta su actuación y el deber de reserva imprescindible para asegurar el debido cumplimiento de nuestras funciones.

Sobre la base de esos principios, nuestro modo de proceder ha sido siempre el mismo, con arreglo a un esquema simple: se atienden todas las solicitudes de información formuladas por los medios de comunicación, se ofrecen todas las respuestas que no resultan impedidas por los motivos que se acaban de señalar, se documentan esas respuestas, para evitar dudas o errores interpretativos, con la facilitación del texto íntegro —en su caso, debidamente anonimizado— de los dictámenes e informes emitidos por esta Fiscalía siempre que ya hayan sido presentados ante el Tribunal Constitucional y estén a disposición de las demás partes procesales; y si se trata de asuntos de notoria relevancia que pueden generar una demanda masiva de información, se intenta además asegurar el acceso en condiciones de igualdad a todos los medios mediante su difusión a través del gabinete de comunicación de la Fiscalía General del Estado.

A lo dicho tan solo hay que añadir que nuestro empeño en informar con rigor se ha visto en general recompensado por un tratamiento extremadamente respetuoso y serio de las/os profesionales de la prensa que siguen de forma habitual nuestra actividad, con

independencia de la orientación editorial de los medios para los que trabajan.

La relación institucional con el Tribunal Constitucional también sigue fluyendo por caminos de normalidad y activa colaboración en todos los terrenos. Ese balance, extensivo a la experiencia vivida lo largo de las tres últimas presidencias del Tribunal, excusa la necesidad de mayor detalle. Cabe señalar, a lo sumo algunos puntuales ejemplos de esa sintonía:

En el plano procedimental, la liberación de carga de trabajo que ha supuesto para las Secretarías de Justicia y los servicios auxiliares del Tribunal la supresión del trasiego de papel con la Fiscalía se ha visto compensada con la valiosa colaboración que implica, entre otros aspectos, que las notificaciones vía LexNET de las providencias de inadmisión de los recursos de amparo se acompañen de copia de la demanda y del formulario de interposición. Es verdad que en algunos –no muchos– casos detectamos la falta de alguno de estos documentos, o errores en su incorporación, pero el adecuado cumplimiento de esa práctica con carácter general nos permite renunciar a nuestro derecho a recibir el traslado de copia de la demanda en papel, aligerando con ello enormemente nuestra propia gestión.

A nivel propiamente institucional, cabe dar cuenta, como ya viene siendo habitual, de la participación o intervención del Fiscal Jefe u otros miembros de la Fiscalía en actos o eventos propios del Tribunal, o que directamente se enmarcan en la relación o la colaboración directa entre ambos órganos. Sin duda hay que destacar este año, por su dimensión que bien merece el calificativo de histórica, la celebración en Madrid, entre el 28 y el 31 de octubre, del VI Congreso Mundial de Justicia Constitucional, a cuya clausura, presidida por S. M. el Rey, fue invitada esta Fiscalía, que asistió representada por el Fiscal Jefe. También participamos como es habitual en las diferentes convocatorias «*fijas*» de la agenda institucional del Tribunal: el homenaje al Presidente Emérito Excmo. Sr. D. Francisco Tomás y Valiente en el aniversario de su asesinato, el 14 de febrero; la celebración del día de la Mujer que tuvo lugar el día 9 de marzo, o el acto solemne de izado de la bandera nacional en la plaza del Descubrimiento de Madrid con el que se conmemora todos los meses de julio la creación del Tribunal. Es destacable asimismo el acto que anualmente se celebra para despedir a los Letrados y demás miembros de su plantilla que, por extinción de su límite de adscripción o por cualquier otro motivo, concluyen su etapa profesional de servicio.

También hay que reseñar la tradicional visita acompañada de los fiscales en prácticas –este año, la 63.^a promoción– que son recibidos

por el Presidente del Tribunal; y, siguiendo la pauta iniciada el año anterior, la de los fiscales participantes en los tres turnos de estancia en esta Fiscalía a la que se hará referencia al repasar más adelante las actividades de formación.

Pero en esta Memoria hay que subrayar un acontecimiento discreto –sin proyección pública– que, no obstante, por su singularidad, nos parece especialmente relevante. Tuvo lugar el día 17 de febrero, y consistió en la primera visita formal de un Magistrado del Tribunal Constitucional a la sede de esta Fiscalía. El año pasado dejamos constancia de la asistencia de una amplia representación de este órgano a la toma de posesión de un nuevo Magistrado del Tribunal. Con ocasión de ese evento, y como viene siendo habitual, el Fiscal Jefe solicitó ser recibido por el recién llegado con el fin de establecer el contacto fluido que esta Fiscalía procura mantener a todos los niveles con el Tribunal. La inesperada –por inédita– respuesta a tal solicitud fue que el Magistrado prefería que el encuentro tuviera lugar en la sede de la propia Fiscalía, para tener así ocasión de conocerla y saludar personalmente a los fiscales. Y así se hizo. Es de justicia, pero además es un honor y un placer, poder agradecerle ese detalle públicamente desde estas páginas.

La relación con otros órganos del Ministerio Fiscal, auténtica divisa del período quinquenal que está a punto de concluir, se ha centrado, como ya se ha expuesto, en el propósito de rentabilizar nuestra labor compartiendo información, dudas y conocimientos con el conjunto de los miembros de nuestra carrera. No se trata solo de aportar las valiosas herramientas jurídicas de las que somos inmediatos depositarios, cuya utilidad en el trabajo cotidiano de las y los fiscales resulta absolutamente incuestionable, sino también preside nuestro empeño evitar que el fruto de nuestro esfuerzo colegiado agote su recorrido en la elaboración de un escrito que, cumplida su utilidad procesal, acabe archivado en la base de datos del Tribunal Constitucional, cuando verdaderamente encierra un valor potencial extraordinario: el estudio y el debate que lo precedieron es un trabajo ya hecho que puede ser aprovechado, de muchas maneras, por nuestra institución y por cada uno de sus miembros.

Ese mecanismo de transmisión funciona en múltiples niveles y a través de diversos conductos. La actividad en materia de formación, que hemos pretendido potenciar durante los últimos años, es uno de ellos. Otro es el contacto habitual con las diferentes fiscalías, que también puede obedecer a diferentes razones y presentar distintos formatos. El más institucionalizado, como ya se ha dicho, es el que deriva de la aplicación de la Instrucción de la Fiscalía General del

Estado 2/2012. Es satisfactoria la progresiva mejora de los cauces de coordinación que diseñaba ese documento, para ir asentando un embrión de red de fiscales con cierta vocación de especialización en materia constitucional. De hecho, dábamos cuenta en la Memoria anterior del proyecto de celebrar en mayo de 2025, en el Pazo de Mariñán, un encuentro orientado a ese propósito. Se celebró, en efecto, los días 20 y 21 de mayo, y constituyó un rotundo éxito. La disposición de las y los asistentes a dedicar un especial esfuerzo a los objetivos indicados resultó fuera de toda duda, y la sintonía en los planteamientos y las estrategias fue la tónica general.

Conviene sin embargo dejar apuntadas dos observaciones importantes: (i) la primera se refiere a la necesidad de seguir impulsando una iniciativa como la que se acaba de describir pues la tarea de difusión generalizada en el conjunto del Ministerio Fiscal de los materiales doctrinales, e incluso cabría decir que de la cultura constitucional, solo puede lograrse mediante la acción conjunta y estratégicamente organizada de una red de fiscales que asuman la función de intermediación y penetración en la inercia institucional de un día a día cada vez más sobrecargado de trabajo, que es muy difícil que puedan asumir exclusivamente los fiscales jefes; y (ii) la segunda consiste, sin embargo, en recordar que el derecho constitucional y, en particular, la defensa y tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos no es ni puede ser una especialidad en el seno del Ministerio Fiscal: no puede concebirse en esta materia una *red de especialistas* análoga a las que, desde la reforma estatutaria de 2007, han proliferado con éxito en el seno de esta institución. El conocimiento y el manejo de la Constitución y de la doctrina jurisprudencial que la interpreta y aplica constituye una exigencia básica, esencial y troncal en la formación y la actuación de *todas y todos* los fiscales.

La interacción de esta Fiscalía con el conjunto del Ministerio Fiscal crece, como ya se ha dicho, satisfactoriamente, arrojando ejemplos puntuales, pero de valiosa significación, que permiten pronosticar un desenvolvimiento ya irreversible de ese impulso. Uno de esos casos es el de la campaña –cabría calificarla así– emprendida para trasladar al conjunto de las/os fiscales una seria preocupación, reflejada expresamente en algunas resoluciones del Tribunal Constitucional, acerca del inveterado y sistemático incumplimiento de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de *habeas corpus*. La incorporación del problema a la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas que tuvo lugar los días 18 y 19 de junio de 2025 obtuvo una positiva acogida, y, como ya se ha expuesto, parece empezar a dar fruto.

Pero la capacidad de acción útil de esta Fiscalía en situaciones de posible lesión de los derechos fundamentales se refleja también en otros aspectos. Aparte de frecuentes consultas verbales o escritas, de orden más o menos oficioso desde distintos órganos o unidades del Ministerio Fiscal, se registran en ocasiones iniciativas formales a las que sistemáticamente ofrecemos una respuesta fundada y, salvo que su propia naturaleza o complejidad lo impida, rápida (lo cual es esencial, porque no es infrecuente que la resolución de las cuestiones planteadas incida en una actuación que está sujeta a plazo). Un buen ejemplo fue el caso planteado por una fiscalía que había considerado indebidamente limitada su capacidad de práctica de la prueba en una vista en la que se ventilaba la responsabilidad penal de un menor acusado de acoso escolar. Examinamos detenidamente los antecedentes del caso y llegamos a la conclusión de que el recurso de amparo era inviable, pero pudimos ofrecer algunas pautas para que, en una situación similar, el enfoque del Ministerio Fiscal facilitase el acceso a la tutela constitucional desde la perspectiva del interés superior del menor.

Otro ejemplo ya ha sido objeto de cumplida reseña: la comunicación con la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo a propósito de la cuestión prejudicial planteada por la Audiencia Provincial de Sevilla en el asunto de los *ERE*. En ese mismo sentido, cabe citar también el intercambio de pareceres con la Sección de lo Civil acerca de la extensión del aforamiento de los diputados respecto de sus manifestaciones realizadas fuera del estricto marco institucional del Parlamento; o con la Sección de lo Contencioso-Administrativo acerca de algunos de los problemas suscitados en la aplicación de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, *de regulación de la eutanasia*. Es importante que la comunicación entre los órganos centrales del Ministerio Fiscal –a fin de cuentas, su unidad de actuación– siga asentándose con creciente normalidad.

Con todo, el gran desafío para la progresiva consolidación de los valores constitucionales, en actualización permanente, en la normalidad del Ministerio Fiscal, es el de la formación. Sobre la creciente importancia de incorporar con mayor extensión y profundidad la materia constitucional, especialmente en el ámbito de la tutela de los derechos fundamentales, a los planes de formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal, ya se han efectuado numerosos pronunciamientos dentro y fuera de las memorias correspondientes a los últimos años, por lo que no es necesario insistir una vez más. Tan solo remarcaremos que sería aconsejable un replanteamiento del módulo impartido por esta Fiscalía en formación inicial a las y los fiscales

recién ingresados en la carrera de forma que pudiera centrarse más en la aplicación de los principios constitucionales a la realidad práctica del que va a ser su futuro desempeño de la función pública; y también se destaca que podría ser conveniente la revisión del contenido de la formación continuada a los efectos de adicionar un programa de despliegue territorial para la difusión de la actualización de la doctrina constitucional.

Finalizaremos diciendo que se ha consolidado, como actividad estrella de nuestra aportación a la formación de los fiscales, la organización anual de tres estancias de compañeras/os de la carrera fiscal en esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional. El éxito de la primera edición condujo a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, ante el elevado número de solicitudes, a incrementar en 2025 de tres a cinco las plazas para cada una de las estancias, lo que celebramos y agradecemos muy sinceramente.

3. FISCALÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

3.1 Introducción

El artículo 16.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de 5 de abril de 1988, atribuye significativas e importantes misiones al Ministerio Fiscal, que es la institución que vela por la integridad de los fondos públicos de todas las Administraciones Públicas.

Esta encomienda y legitimación del Ministerio Fiscal, cuya actuación se enmarca en lo establecido en el artículo 124 de la Constitución, refuerza la acertada previsión de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, de 12 de mayo de 1982, al disponer que la Fiscalía constituya un órgano del Tribunal (artículo 19 g) y que el fiscal forma parte del Pleno de la Institución (artículo 21.1), por más que actúe siguiendo sus propios principios recogidos en el artículo 124 CE.

La fiscalía no solo interviene en todos los procedimientos, tanto de fiscalización como de enjuiciamiento, seguidos en el Tribunal de Cuentas, sino que también interesa en su caso la exigencia de responsabilidades contables respecto de los informes de fiscalización aprobados por los órganos de control externo de las comunidades autónomas (en adelante OCEX) de los que se le da traslado.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas se encuentra integrada en el Tribunal, en el que tiene su sede y al que pertenecen algunos de los funcionarios que prestan su servicio en ella, razón por la cual depende en buena parte de su funcionamiento y estructura.

Dicha dependencia influye no solo en la organización, sino también en el funcionamiento de la propia fiscalía, debido a que, a raíz de la situación excepcional generada por la crisis sanitaria de 2020 y las consecuencias producidas en la prestación del servicio, se generalizó la posibilidad del teletrabajo, lo que fue autorizado en las comisiones de gobierno celebradas a lo largo de 2022, tanto por razones sanitarias como por razones de racionalización y ahorro energético y, a diferencia de lo sucedido en la Administración de Justicia, la posibilidad de realizar dos días de trabajo no presencial se ha institucionalizado a partir del informe aprobado por el pleno del Tribunal en su sesión del 27 de julio de 2023 y la elaboración de un texto definitivo que fue aprobado por el pleno del Tribunal en la sesión ordinaria del mes de enero de 2025.

Por su parte, el proceso de notificación telemática instaurado por la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal entró en funcionamiento hace ya dos años, después de la realización de sesiones formativas y reuniones con responsables de la sección de enjuiciamiento y del departamento de digitalización y tecnologías de la información para conseguir su adaptación a la particular estructura de la fiscalía.

En su momento hubo de modificarse el programa informático inicialmente elaborado a fin de que tuviera en cuenta la necesaria intervención de la oficina de la fiscalía en todo el proceso de entrada de los expedientes, notificación, registro, elaboración del dictamen y salida.

Los departamentos de enjuiciamiento, siguiendo las indicaciones de la fiscalía, continúan con la práctica de identificar debidamente el acto procesal objeto de notificación, que de esta manera puede ser trasladado por la secretaria de fiscalía al fiscal encargado del asunto sin que ese primer paso por fiscalía suponga el inicio del plazo procesal para la emisión del dictamen correspondiente, sino que el plazo empieza a contar una vez que el fiscal recibe efectivamente la notificación.

La implantación del visado del fiscal jefe de los dictámenes de los fiscales, validación en la terminología informática, se sigue realizando sin ninguna complicación, más allá de la necesidad de adaptarse al cumplimiento de los plazos procesales.

Tal y como ya se manifestó en la Memoria relativa al año 2024, el funcionamiento del nuevo sistema es correcto y no plantea ningún problema más allá de la necesidad de prestar especial atención a los periodos vacacionales que no son inhábiles procesalmente.

Por otro lado, se continúa transitando en la sustitución del expediente en papel por el expediente digital, en aras a lograr una implantación definitiva de este.

3.2 La Fiscalía del Tribunal de Cuentas

Como en años anteriores, en el análisis de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas (en lo sucesivo FTCu) se distinguirán los apartados destinados, respectivamente, a la fiscalía propiamente dicha, a la Subdirección Técnica, a la Unidad de Apoyo, a la Secretaría y a las instalaciones.

3.2.1 FISCALES

El pasado año 2025 la plantilla de la FTCu estaba integrada, a 31 de diciembre, por el Fiscal Jefe, la Teniente Fiscal, y 4 fiscales, de los cuales uno se reincorporó en julio tras terminar su comisión de servicios para participar en misiones de cooperación jurídica internacional, y otra fue nombrada para el cargo en mayo del año memorial objeto de análisis tras haber sido destacada temporalmente con carácter previo a esta misma fiscalía.

Por su parte otra fiscal que también estuvo desempeñando sus cometidos profesionales en la FTCu en virtud de destacamento temporal, cesó en el momento en que se produjo la reincorporación del ya referido fiscal que se encontraba en comisión de servicios.

3.2.1.1 *Organización del trabajo*

La organización del trabajo no ha tenido otra variación a lo largo del periodo a que se contrae la presente memoria salvo que el despacho de los asuntos de la fiscal que se encontraba en situación de destacamento temporal fueron asumidos por el compañero que se encontraba en comisión de servicios al reincorporarse a la Fiscalía.

Los miembros de la plantilla despachan los asuntos de fiscalización procedentes de los OCEX y los procedimientos de responsabilidad contable.

La asignación de trabajo del Fiscal Jefe, sin perjuicio de otras atribuciones, incluye el despacho de la totalidad de la actividad fiscalizadora llevada a cabo por el Tribunal, así como la de cualquier otra que, independientemente de su naturaleza, deba ser aprobada por el Pleno, tal y como la elaboración de mociones, memorias o notas, o la confección del Programa Anual de Fiscalizaciones a desarrollar por el Tribunal, o la resolución de recursos en materia de personal.

La razón de dicha encomienda se debe a que los asuntos deben ser debatidos en el Pleno del Tribunal, por lo que su despacho corresponde a quien asiste a las sesiones del mismo, en donde van a recibir su aprobación.

El Fiscal Jefe tiene a su cargo además la tramitación de las diligencias preprocesales, excepto las provenientes de los OCEX, el visado de dictámenes, los procesos contables de especial trascendencia y las relaciones institucionales con los restantes órganos del Tribunal de Cuentas.

La Teniente Fiscal asume el despacho de determinados procesos jurisdiccionales, la preparación de informes relativos a cuestiones de naturaleza jurisdiccional y fiscalizadora que requieren el establecimiento de un criterio homogéneo, los cometidos atribuidos a los Directores técnicos de los Departamentos del Tribunal de Cuentas, especialmente en materia de personal y ciertos informes de fiscalización de los OCEX.

La restante actividad del TCu es atendida por los cuatro fiscales de la plantilla, quienes se ocupan de dictaminar determinados informes de fiscalización aprobados por los OCEX y concretos números de los procesos jurisdiccionales, que se tramitan ante la Sección de Enjuiciamiento.

Asimismo, todos los miembros de la plantilla intervienen en las correspondientes Actuaciones Previas, con asistencia, en su caso, a los actos de liquidación provisionales.

3.2.2 SUBDIRECCIÓN TÉCNICA

A 31 de diciembre de 2025, la plantilla de dicha Subdirección seguía integrada por una funcionaria del Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas, y otra funcionaria del Cuerpo Superior de Letrados del Tribunal de Cuentas.

3.2.3 UNIDAD DE APOYO

A 31 de diciembre de 2025 integraban dicha Unidad una funcionaria del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado; un funcionario del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, quien se jubiló en el mes de junio del año al que se refiere la memoria; otra funcionaria del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, que se incorporó a la fiscalía en el mes de octubre para ocupar la vacante del anterior; y una funcionaria del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad.

Tanto los componentes de la subdirección técnica como los integrantes de la unidad de apoyo se ocupan de estudiar los proyectos de informe de fiscalización (PIF) del Tribunal y, cuando así se les soli-

cita, de los OCEX, así como de la elaboración de un resumen de su contenido, con base en el cual los fiscales pueden evacuar sus dictámenes con el mayor fundamento posible. Igualmente elaboran los informes solicitados por los fiscales, especialmente en lo que afecta a las diligencias preprocesales y de enjuiciamiento.

3.2.4 SECRETARÍA

A 31 de diciembre de 2025 las funcionarias que integraban la plantilla de la Secretaría de la Fiscalía eran 4 funcionarias del Cuerpo General Administrativo y una del Cuerpo de Auxilio Judicial.

Como hemos dicho anteriormente, el personal de la Secretaría de la Fiscalía es proporcionado por el Tribunal de Cuentas, excepto en el caso de la funcionaria perteneciente al Cuerpo de Auxilio judicial, que es la única que depende del Ministerio de Justicia.

En la FTCu desempeñan sus funciones dos trabajadoras que tienen la condición de personal eventual del Tribunal de Cuentas, asumiendo no solo las funciones propias de la secretaria del fiscal jefe, sino también la tramitación de toda la actividad de fiscalización y las diligencias preprocesales.

3.2.4.1 *Organización del trabajo de la secretaría*

Durante 2025 no ha habido novedad en el reparto de trabajo. Así una de las funcionarias del Cuerpo General Administrativo asume la dirección de la oficina y el despacho de los asuntos procedentes de los OCEX y cada una de las otras tres funcionarias del mismo cuerpo el despacho de los asuntos procedentes de cada uno de los departamentos de enjuiciamiento.

Por su parte, la auxilio judicial se ocupa de la realización de las tareas que reglamentariamente le corresponden.

3.2.5 INSTALACIONES

Seguimos ubicados en el histórico edificio sede del Tribunal de Cuentas. Los despachos gozan de buena iluminación e insonorización, y están dotados de los medios correspondientes a una oficina moderna.

La distribución de espacios no ha variado después de la remodelación ocurrida en años anteriores.

En la primera planta continúan el despacho y secretaria del fiscal jefe, el despacho de la teniente fiscal y el despacho de los fiscales; en

la segunda planta los despachos de la subdirección técnica y la unidad de apoyo y en la tercera planta, la secretaria de fiscalía.

3.3 Intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora

3.3.1 INTRODUCCIÓN

La función fiscalizadora del TCu se caracteriza por ser suprema, pero no por ser la única que se lleva a cabo en España sobre la actividad económico-financiera del sector público, ya que trece de las diecisiete comunidades autónomas (en lo sucesivo CCAA) constituidas en España¹ se han dotado de órganos de control externo de la actividad económica y financiera del sector público en el ámbito autonómico y municipal, que concurren de manera coordinada con el TCu en la realización de dicha actividad fiscalizadora. Tales órganos reciben distintas denominaciones, por lo que la referencia a los mismos de manera conjunta se realizará con el acrónimo OCEX, tal y como ya se ha referido al inicio de esta memoria.

La realización de dicha actividad fiscalizadora se lleva a cabo a través de un procedimiento cuya tramitación en la fiscalía no está recogida en el programa de gestión Fortuny, razón por la cual los datos referentes a la misma se obtienen de bases de datos confeccionadas al efecto, una para los procedimientos tramitados en el TCu y otra para los tramitados por los OCEX.

La intervención de la fiscalía en los procedimientos de una y otra clase se produce en momentos distintos, puesto que, mientras que en los que se tramitan en el TCu la intervención tiene lugar antes de su aprobación por el Pleno, en los que se tramitan ante los OCEX, dicha intervención tiene lugar después de que el Informe haya sido aprobado por el Órgano de Control y, en algunos casos, después de que el mismo haya sido presentado ante la Asamblea Parlamentaria de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Con la pretensión de conseguir la máxima colaboración entre Instituciones que tienen el mismo objetivo, la Fiscalía del TCu y determinados OCEX han firmado los pertinentes protocolos de actuación que tienen por fin normalizar el procedimiento para promover la exigencia de responsabilidades contables, o de otra naturaleza, derivadas de hechos contenidos en los informes de fiscalización aprobados por dichos OCEX.

¹ Las CCAA en las que no están constituidos OCEX son Cantabria, Extremadura, La Rioja y Murcia.

En este sentido, la Fiscalía ha suscrito protocolos con las siguientes Instituciones: la Cámara de Comptos de Navarra (5 de junio de 2013, revisado el 25 de junio de 2024), la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias (13 de mayo de 2014), el Consejo de Cuentas de Castilla y León (15 de junio de 2014), la Cámara de Cuentas de Aragón (17 de junio de 2014), la Cámara de Cuentas de Andalucía (6 de noviembre de 2014), la Audiencia de Cuentas de Canarias (24 de febrero de 2015), la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (10 de marzo de 2015) y la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears (9 de mayo de 2022), el Consello de Contas de Galicia (11 de septiembre de 2024). Y durante el pasado año se firmó el convenio con la Cámara de Cuentas de Castilla la Mancha (08 de abril de 2025).

Además, por parte del Ministerio Público se han fomentado las relaciones con los Presidentes y Síndicos Mayores de los OCEX, así como con los restantes miembros que integran dichas Instituciones, labor que contribuye a la mejora del resultado de las fiscalizaciones programadas y a facilitar, en su caso, la exigencia de las responsabilidades detectadas.

3.3.2 LA INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA DEL TCU

Siendo la actividad fiscalizadora externa de la gestión económico-financiera del sector público una competencia exclusiva del TCU o de los OCEX, la exposición de la intervención de la Fiscalía en el ejercicio de la misma se realizará distinguiendo el carácter, nacional o autonómico, del órgano que la ha llevado a cabo.

La intervención del Ministerio Fiscal en el ejercicio de la función fiscalizadora del TCU tiene lugar en tres momentos distintos:

A) La fiscalía participa en la preparación y aprobación del Programa Anual de Fiscalizaciones.

La aprobación del Programa Anual de Fiscalizaciones es competencia del Pleno. En este Plan se incluyen las fiscalizaciones acordadas por el Pleno, las fiscalizaciones de la Cuenta General del Estado y de las Cuentas Anuales de las Comunidades y Ciudades Autónomas que carecen de órganos de control externo y las fiscalizaciones de los partidos políticos y de los procesos electorales. Igualmente, deben incluirse en el Plan, aquellas fiscalizaciones requeridas por la Comisión Mixta del Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

B) La fiscalía participa en la aprobación de las Directrices Técnicas.

La importancia de la aprobación de las Directrices Técnicas reside en que las mismas incluyen, entre otros extremos, el ámbito subjetivo, objetivo y temporal de la fiscalización, los objetivos de la fiscalización, el tipo de fiscalización, las áreas de trabajo y procedimientos de auditoría, los medios personales y materiales.

C) La fiscalía interviene en la aprobación de los informes de fiscalización.

Es el momento en el que culmina la realización de la actividad fiscalizadora del TCu, cuyo informe final se aprueba, una vez oídos los responsables de las entidades fiscalizadas en el trámite de alegaciones y después de que los miembros integrantes del Pleno hayan podido formular, en su caso, observaciones al Proyecto de Informe elaborado por cada Departamento fiscalizador. Tales observaciones, en el supuesto de que sean aceptadas, dan lugar a las correspondientes modificaciones de dicho Proyecto, que antes de ser sometido a la aprobación del Pleno, es objeto de deliberación en la Sección de Fiscalización. Esta última la componen únicamente los Consejeros a los que se atribuye el ejercicio de la función fiscalizadora, que son todos los que integran el Pleno, excepto su Presidente y los miembros de la Sección de Enjuiciamiento.

La Sección de Fiscalización se organizaba en cuatro Departamentos sectoriales, tras el Acuerdo del Pleno de 29 de noviembre de 2021.

Los departamentos se distribuyen conforme a las grandes áreas de la actividad económico-financiera del sector público estatal y a la naturaleza jurídica de las entidades que lo integran. Además, existen dos Departamentos territoriales, que llevan a cabo la fiscalización del sector público autonómico y del sector público local, respectivamente, y un Departamento de Partidos Políticos, al que corresponde la fiscalización de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas, así como de las contabilidades electorales.

Durante 2025 se aprobaron 59 proyectos de fiscalización, cifra superior a la del año anterior en que se aprobaron 53.

PIF 54/24 sobre el régimen jurídico de las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos.

PIF 55/24 Fiscalización de la cuenta general de la comunidad autónoma de Extremadura, ejercicio 2022.

PIF 56/24 Fiscalización de las contabilidades a las elecciones locales del 28 de mayo de 2023.

PIF 1/25 Fiscalización con enfoque evaluador del control y supervisión de la subcontratación en los contratos de obras vinculados al Área de Gasto 2 «Actuaciones de protección y promoción social» de los Presupuestos Generales del Estado, ejercicio 2022 y primer semestre de 2023.

PIF 2/25 Fiscalización de la Imprenta de Billetes, S. A., medio propio del Banco de España, desde su creación hasta 2023.

PIF 3/25 Fiscalización de los sistemas de información de sanidad y salud pública, ejercicios 2019, 2020 y 2021.

PIF 4/25 Fiscalización de las contabilidades de las elecciones a Cortes Generales de 23 de julio de 2023.

PIF 5/25 Fiscalización Cuenta General de la Ciudad Autónoma de Ceuta, ejercicio 2022.

PIF 6/25 Fiscalización de la prestación por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos del Servicio Postal Universal y su control por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ejercicio 2022.

PIF 7/25 Proyecto de declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2023.

PIF 8/25 Fiscalización de los procedimientos de gestión aplicados por la Empresa Nacional de Innovación, S. M. E., S. A., en la estrategia de financiación a las pequeñas y medianas empresas, ejercicio 2023.

PIF 9/25 Fiscalización de la actividad del Instituto para la transición justa, Organismo Autónomo, ejercicio 2023.

PIF 10/25 Fiscalización de la implementación por las comunidades autónomas del Programa para la digitalización del sistema educativo financiado con fondos Next Generación: especial referencia a la dotación de dispositivos portátiles para la reducción de la brecha digital.

PIF 11/25 Fiscalización de la Cuenta General de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2022.

PIF 12/25 Fiscalización de las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas de La Rioja y la Región de Murcia para el ahorro y la eficiencia energética en sus edificios públicos (enero 2022-marzo 2024).

PIF 13/25 Fiscalización de la bonificación extraordinaria y temporal del precio de combustibles y aditivos para automoción en el ejercicio 2022.

PIF 14/25 Fiscalización de las contabilidades de las elecciones al Parlamento Europeo de 9 de junio de 2024.

PIF 16/25 Fiscalización del Ingreso Mínimo Vital, ejercicios 2022 y 2023.

PIF 17/25 Nota sobre las dificultades de las entidades del sector público administrativo del Estado para la formulación, aprobación y rendición de cuentas en plazo, ejercicios 2022 y 2023.

PIF 18/25 Fiscalización del Programa 441N «Subvenciones y apoyo al transporte marítimo», ejercicio 2023.

PIF 19/25 Fiscalización de los gastos farmacéuticos hospitalarios de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2022.

PIF 20/25 Fiscalización de las políticas de promoción y gestión de la vivienda en los Ayuntamientos de Santander, Torrelavega y Castro Urdiales, ejercicios 2022 y 2023.

PIF 21/25 Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19, ejercicios 2020 a 2022.

PIF 22/25 Fiscalización de la contratación celebrada por las universidades y sus entidades dependientes de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2022.

PIF 23/25 Fiscalización operativa de la asistencia sanitaria especializada gestionada por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria en Melilla, ejercicios 2022 y 2023.

PIF 24/25 Fiscalización de los contratos de la Administración General del Estado vinculados a las Políticas de Gasto 11 «Justicia» 12 «Defensa» y 14 «Política exterior y cooperación para el desarrollo», ejercicio 2022.

PIF 25/25 Informe global del sector público local, ejercicio 2023.

PIF 26/25 Fiscalización de la gestión y uso de inmuebles por el Ministerio de Ciencia e Innovación y sus entidades adscritas, ejercicio 2022.

PIF 27/25 Fiscalización de la atención al ciudadano en el ámbito de las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, ejercicio 2023.

PIF 28/25 Fiscalización de la actividad de SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo en la ejecución de vivienda pública, ejercicios 2018 a 2023.

PIF 29/25 Fiscalización de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de los partidos políticos y de los gastos de programas y actividades de estas financiados con cargo a subvenciones públicas, ejercicios 2021 y 2022.

PIF 30/25 Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones del informe de fiscalización ¿Han adaptado las Comunidades Autónomas de Cantabria y Extremadura sus planes de prevención, vigilancia

y extinción de incendios forestales a las condiciones actuales de expansión y de desestacionalización de los incendios?

PIF 31/25 Fiscalización de la actividad de Hulleras del Norte, S. A., Sociedad Mercantil Estatal, en ejecución de su Plan de Empresa, ejercicios 2019 a 2022.

PIF 32/25 Fiscalización sobre la evaluación de la perspectiva de género en el proceso de elaboración de los presupuestos de las comunidades autónomas: los informes de impacto de género.

PIF 33/25 Fiscalización de la contratación celebrada por el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ejercicios 2021 a 2023.

PIF 34/25 Fiscalización operativa y con enfoque evaluador del Plan de 130 medidas frente al reto demográfico, ejercicios 2021 a 2023.

PIF 35/25 Fiscalización de las subvenciones concedidas por las diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma de Extremadura a los municipios de su ámbito territorial, ejercicio 2023.

PIF 36/25, Fiscalización de la perspectiva de género en el presupuesto del Ministerio de Industria y Turismo, situación a 31 de diciembre de 2023.

PIF 37/25 Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2023.

PIF 38/25 Fiscalización de los procedimientos de gestión implantados por el Ente Público Puertos del Estado para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, situación a 31 de diciembre de 2024.

PIF 39/25. Fiscalización de los gastos farmacéuticos hospitalarios gestionados por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, ejercicios 2022 y 2023.

PIF 40/25 ¿Es eficaz y transparente el procedimiento de homologación de las enseñanzas universitarias de sistemas educativos extranjeros?

PIF 41/25 Fiscalización de los planes de impulso y modernización de la formación profesional en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ejercicios 2021 a 2024.

PIF 43/25 Fiscalización de los procedimientos de gestión y control implantados por las entidades públicas empresariales Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y ADIF-Alta Velocidad para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, situación a 31 de diciembre de 2024.

PIF 44/25 Fiscalización del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) del Vehículo Eléctrico y Conectado, ejercicios 2021 a 2023.

PIF 45/25 Fiscalización del área de empleo y desempleo gestionada por el instituto social de la marina, ejercicios 2023 y 2024.

PIF 46/25 Fiscalización del cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia en los contratos de los municipios con población entre 200.000 y 300.000 habitantes, ejercicio 2023.

PIF 47/25 Fiscalización sobre las medidas adoptadas por las entidades locales para lograr una movilidad sostenible en el transporte público colectivo, ejercicios 2023 y 2024.

PIF 48/25 Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicio 2023.

PIF 49/25 Fiscalización de la Cuenta General y del resto de cuentas anuales del sector público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicio 2023.

PIF 50/25 Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2023.

PIF 51/25 Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de fiscalización del área de recursos humanos de las empresas estatales no financieras del Grupo Patrimonio, ejercicios 2016 y 2017.

PIF 52/25 Fiscalización operativa de la planificación y gestión de inversiones y equipamientos del Ministerio del Interior, ejercicios 2021, 2022 y 2023

PIF 53/25 Fiscalización del Consorcio Casa Árabe, ejercicios 2023 y 2024.

PIF 54/25 Fiscalización del proceso de reordenación del sector público institucional local, ejercicios 2014 a 2023.

PIF 55/25 Fiscalización sobre la rendición de las cuentas consolidadas de las entidades locales de los ejercicios 2022 y 2023.

PIF 56/25 Fiscalización de las ayudas concedidas por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a entidades que realicen inversiones para la fabricación de dispositivos médicos, equipos de protección personal y aquellos productos considerados de emergencia por el Gobierno en relación con el COVID-19.

PIF 57/26 Fiscalización del sector público autonómico, ejercicio 2022.

PIF 58/25 Fiscalización de los Fondos de Compensación Interterritorial de las comunidades y ciudades autónomas sin órgano de control externo Autonómico, ejercicio 2023.

La intervención del Fiscal en los mencionados procedimientos de fiscalización es la que se expresa en el siguiente cuadro:

**INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN
APROBADOS POR DEL TCU EN 2025**

If. aprobados	Sin observaciones	Observac.	Sin resp.	Respons. contabl.	Respons. penal	Respons. tributaria
59	35	24	36	23	1	0

**3.3.3 LA INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LA ACTIVIDAD
FISCALIZADORA DE LOS OCEX**

Como se ha indicado anteriormente, la intervención del Ministerio Fiscal en la actividad fiscalizadora de los OCEX es más restringida que en la llevada a cabo por el TCu, porque, realizándose la misma cuando el informe de fiscalización ya ha sido aprobado, no es posible formular observaciones, sino solamente promover, en su caso, la exigencia de algún tipo de responsabilidad.

El siguiente cuadro recoge el número total de informes aprobados por cada uno de ellos:

ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LOS OCEX 2025

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	14
Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears	17
Sindicatura de la Generalitat de Catalunya	25
Consello de Comptes de la CCAA de Galicia	22
Cámara de Cuentas de la CCAA de Madrid	11
Cámara de Comptos de la CCAA de Navarra	23
Audiencia de Cuentas de la CCAA de Islas Canarias	14
Cámara de Cuentas de Andalucía	29
Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	39
Consejo de Cuentas de la CCAA de Castilla y León	19
Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias	10
Cámara de Cuentas de Aragón	14
Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha	9
Total	246

La intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora de los OCEX es la que se refleja en el cuadro que a continuación se inserta:

INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LOS OCEX EN 2025

If. aprobados	Sin responsabilidad	Respon. contable	Respon. penal	Otra responsabilidad
246	196	50	0	0

Se ha producido un pequeño incremento en el número de informes de fiscalización aprobados por los OCEX, en el ejercicio a que se refiere la presente Memoria, respecto de los dictaminados en el año 2024, que alcanzaron el número de 244.

3.3.4 ÁMBITO INTERNACIONAL

El Tribunal de Cuentas desempeña un papel especialmente relevante en la Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI), por cuanto los estatutos fundacionales de dicha organización le atribuyen la secretaría permanente de la misma. Como tal, le corresponde la gestión administrativa y presupuestaria de EUROSAI, la ejecución de las resoluciones de sus órganos de gobierno, la administración de su página web y la edición de su revista anual.

En cuanto secretaría de la organización, el Tribunal de Cuentas es miembro permanente de su Comité Directivo y observador en el Equipo de Coordinación de EUROSAI, liderando además la Cartera en materia de Relaciones con otras Organizaciones Regionales de INTOSAI y el Grupo de Proyecto sobre Regulaciones de EUROSAI.

El Tribunal es miembro de pleno derecho de Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y por ello participa en diversos órganos y estructuras de INTOSAI en el ámbito de actividad del Plan Estratégico de dicha Organización 2017-2022, siendo miembro del Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales, así como del Comité de Normas Profesionales, al formar parte del Sub-Comité de Normas de Control Interno y del Comité de Compartir Conocimientos. También participa en alguno de sus Grupos de Trabajo, tales como el de Modernización Financiera y Reforma Regulatoria, y el Grupo de Trabajo de Valor y Beneficio de las EFS. En cuanto a las Task Forces, colabora activamente y es la encargada de elaborar el Plan Estratégico de INTOSAI 2023-2028, cuyas reuniones se han realizado de forma virtual durante todo el año.

En el marco de su papel como Secretaría de EUROSAT, el Tribunal de Cuentas interviene en el Foro Regional para el Desarrollo de Capacidades, así como en la Plataforma de INTOSAT para la Cooperación Regional.

El conjunto de las actividades desarrolladas obliga a destacar la complejidad y cantidad de temas que aborda el equipo de profesionales del Tribunal de Cuentas dedicado a las relaciones internacionales, cuya preparación y laboriosidad procede ser subrayada. No puede olvidarse que, tanto las cuestiones de fiscalización como las de enjuiciamiento, se hallan en permanente evolución, lo que exige a los operadores un esfuerzo dirigido, primero, al conocimiento de las mejores técnicas de control del gasto público y, después, a su conveniente formulación en los foros internacionales.

Del 24 al 26 de marzo de 2025 tuvieron lugar en la sede del Tribunal de Cuentas los eventos de la iniciativa Masterclass «Leading in a Global Context/Liderando en un Contexto Global», organizada por Intosai Development Initiative (IDI) y por el Tribunal de Cuentas.

La fiscalía participó en la primera sesión, denominada «The global governance lanscape» mediante la exposición de la ponencia «Estudio de caso: trasladar los hallazgos de la auditoría a la justicia/A case study: translating audit findings into judicial proceedings», así como en el coloquio mantenido después con los asistentes.

3.4 La actividad jurisdiccional

3.4.1 INTRODUCCIÓN

El texto constitucional regula el Tribunal de Cuentas en su artículo 136 y lo configura como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público.

Esta no es la única función que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas, sino que, al mismo tiempo y, de acuerdo con una larga tradición histórica, la Carta Magna, le confiere la potestad jurisdiccional, en el ámbito contable, utilizando la expresión *sin perjuicio de su propia jurisdicción*.

Tal reconocimiento se lleva a cabo igualmente en la LO 2/1982, de 12 de mayo, del TCu, en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de FTCu y en repetidos pronunciamientos jurisprudenciales, tanto del TC (STC de 31 de enero de 1991) como del TS (STS de 22 de noviembre de 1996).

La definición de la extensión y los límites de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas se recoge en su *Ley Orgánica*, principalmente en los artículos 15 a 18, así como en el artículo 49 de la *Ley*

de Funcionamiento, que hace referencia al concepto de responsabilidad contable.

La jurisdicción del Tribunal de Cuentas comprende todo el territorio nacional, es única en su orden (artículo 1.2 LOTCu), y es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena (artículo 17.1 LOTCu).

A través del ejercicio de la acción de responsabilidad contable se formula un juicio de reproche sobre la adecuación a la normativa presupuestaria y contable de la gestión de los fondos públicos, lo que permite obtener el reintegro al Tesoro de los caudales que nunca debieron salir del mismo o de los que no llegaron a ingresar en él, cuando era preceptivo.

Para llevar a cabo dicha actividad jurisdiccional la legislación reguladora del TCu establece dos cauces procesales distintos: el juicio de cuentas, por medio del que se ventilan los supuestos de responsabilidad contable que no sean constitutivos de alcance y el procedimiento de reintegro por alcance, a través del que se exige la responsabilidad por alcance, expresión esta última que se viene a identificar con la existencia de un saldo deudor injustificado en las cuentas de cualquier entidad integrante del sector público.

El juicio de cuentas se ajusta en su tramitación a la del recurso contencioso-administrativo, mientras que la del proceso de reintegro por alcance se adecua a la del procedimiento civil.

Ambos procesos van precedidos de una fase previa, que tiene por objeto concretar el importe de los daños, determinar la identidad de los presuntos responsables de los mismos y reunir los medios de prueba que acrediten los distintos elementos configuradores de la responsabilidad contable, la que se dilucida en la fase jurisdiccional propiamente dicha, que comienza con el planteamiento de la demanda.

A continuación, se expresan los datos que se han obtenido de los listados de causas incoadas, según el tipo de procedimiento (diligencias preliminares y procedimiento de reintegro) y el departamento de origen.

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Incoadas	Archivadas
Dpto. 1	104	102
Dpto. 2	104	107
Dpto. 3	105	102
Total	313	311

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Incoados	Archivados
Dpto. 1	36	52
Dpto. 2	42	52
Dpto. 3	42	36
Total	120	140

La actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas se expondrá diferenciando la de los tres Departamentos que componen la Sección de Enjuiciamiento del TCu y la de la Sala de Justicia de la misma, expresando al final la del fiscal ante cada uno de tales órganos, si bien previamente se considera necesario dar cuenta, con carácter general, de la evolución del trabajo de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal a lo largo de 2025, que se completará con la llevada a cabo en materia de cancelación de fianzas.

El número total de asuntos ingresados en la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal a lo largo del año 2025 ascendió a 469 y como el número de asuntos resueltos ha sido de 481, puede concluirse que ha habido una disminución de asuntos pendientes de 12, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

MOVIMIENTO GENERAL DE ASUNTOS

Órgano	Pendientes 1/01/2025	Ingresados 2025	Resueltos 2025	Pendientes 31/12/2025
Sala Justicia	14	36	30	20
Dpto. 1	104	140	154	90
Dpto. 2	151	146	159	138
Dpto. 3	53	147	138	62
Total	322	469	481	310

3.4.2 LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DE LOS CONSEJEROS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

La actividad jurisdiccional de los Consejeros del Tribunal de Cuentas se expondrá distinguiendo, por una parte, las Diligencias Preliminares tramitadas por ellos y, por otra parte, los Procedimientos de Reintegro por Alcance, puesto que resulta oportuno dejar constancia

de la escasa incidencia que el denominado Juicio de Cuentas, la otra modalidad procesal a través de la cual puede ser exigida la responsabilidad contable, tiene en la actividad jurisdiccional del TCu.

3.4.2.1 *Diligencias preliminares*

Las diligencias preliminares pueden iniciarse en virtud de traslados de actuaciones fiscalizadoras acordados por los departamentos que componen la Sección de Fiscalización del Tribunal, por hechos contenidos en los informes de los OCEX, a instancia de otras Instituciones Públicas o por el ejercicio de la acción pública

Así resulta del cuadro que a continuación se inserta:

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Pendientes 1/01/2025	Ingresadas 2025	Resueltas 2025	Pendientes 31/12/2025
Dpto. 1	13	104	102	15
Dpto. 2	23	104	107	20
Dpto. 3	12	105	102	15
Total	48	313	311	50

En el siguiente cuadro se reflejan las diligencias preliminares según su procedencia, de las cuales 29 procedieron de informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas, 71 de informes de fiscalización de los OCEX, 72 de Informes de otras Instituciones Públicas y 18 de otra procedencia, y además se recogen las diligencias preliminares iniciadas como consecuencia del ejercicio de la acción pública que ascienden a 123.

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES INICIADAS POR SU ORIGEN Y ACCIÓN PÚBLICA

Órgano	Sección Fiscalización	OCEX	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	17	15	21	41	10	104
Dpto. 2	4	38	19	41	2	104
Dpto. 3	8	18	32	41	6	105
Total	29	71	72	123	18	313

En 2025 se aprecia un sensible incremento de las cifras en relación con el año anterior en que fueron 225, debiendo destacar el aumento en las diligencias preliminares procedentes de la sección de fiscalización del Tribunal de Cuentas, que pasaron de 25 en 2024 a 29 en 2025 y siendo el mayor aumento los procedentes de los OCEX, que pasaron de 47 a 71.

A su vez los traslados de actuaciones fiscalizadoras llevadas a cabo por la Sección de Fiscalización del Tribunal o por los OCEX, se pueden acordar, en el caso del TCu, a instancia del fiscal o del Abogado del Estado, o a petición de ambos conjuntamente y, en el caso de los OCEX, a instancia del Ministerio Fiscal o del propio OCEX, puesto que en este último caso el informe de fiscalización se aprueba por el órgano de control sin intervención previa del Ministerio Fiscal y sin intervención de clase alguna del Servicio Jurídico del Estado, si bien la legislación reguladora de los OCEX impone a dichos órganos, con unos u otros caracteres, la obligación de promover la exigencia de responsabilidad contable instando del propio TCu la iniciación del procedimiento. Así se expresa en los cuadros siguientes:

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES PROCEDENTES DE LA SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN EN ATENCIÓN AL ÓRGANO QUE PROMUEVE EL TRASLADO DE LAS ACTUACIONES FISCALIZADORAS

Órgano	Ministerio Fiscal	Fiscal y Abogado del Estado	Abogado del Estado
Totales	20	6	3

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES PROCEDENTES DE LOS OCEX EN ATENCIÓN AL ÓRGANO QUE PROMUEVE EL TRASLADO DE LAS ACTUACIONES FISCALIZADORAS

Órgano	Ministerio Fiscal	OCEX
Totales	71	0

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES RESUELTAS POR SU ORIGEN

Órgano	Sección Fiscalización	OCEX	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	14	17	22	41	8	102
Dpto. 2	8	36	20	40	3	107

Órgano	Sección Fiscalización	OCEX	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 3	8	16	8	39	8	79
Total	30	69	50	120	19	288

Las diligencias preliminares pueden ser archivadas cuando los hechos manifiestamente no revistan caracteres de alcance o cuando éste no estuviere individualizado con referencia a cuentas determinadas o a concretos actos de administración, custodia o manejo de caudales públicos. En los demás supuestos, se procede al nombramiento de Delegado Instructor a fin de que tramite las correspondientes Actuaciones Previas.

3.4.2.2 *Acción pública*

El artículo 47.3 LOTCu permite que cualquier ciudadano pueda ejercer una verdadera acción popular en el ámbito de la exigencia de las responsabilidades contables.

Sobre esta materia se ha seguido, durante el año 2025, la práctica procesal iniciada en años anteriores por los tres Departamentos de primera instancia y la Sala de Apelación, exigiendo la personación en forma, mediante escrito suscrito por abogado y procurador, en el que se individualicen los supuestos de responsabilidad, con referencia tanto a las cuentas o actos susceptibles de determinarla como a los preceptos legales que se consideren infringidos.

La Sección de Enjuiciamiento tramita el ejercicio de la acción pública de responsabilidad contable a través de un cauce procesal específico, que tiene por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la mencionada acción, aunque tal vía procedimental no viene establecida por el ordenamiento.

Sin embargo, cuando no se cumplen los requisitos de postulación exigidos para que el ejercicio de la Acción Pública sea tramitado y se acuerda por ello su archivo, se trasladan las actuaciones a la fiscalía para que inste lo pertinente.

Ello obliga a la fiscalía a ejercitar separadamente dicha acción cuando lo considera procedente, por medio de un cauce procesal que carece de cobertura legal, pero que permite que hechos con trascendencia contable no queden sin la respuesta adecuada.

El pasado año los tres departamentos unificaron su criterio de actuación en la materia con lo que se ha conseguido evitar la duplici-

dad de denuncias por unos mismos hechos, lo que a veces sucedía con el riesgo añadido de la existencia de resoluciones dispares respecto de los mismos hechos.

La distribución por Departamentos del ejercicio de la Acción Pública es la siguiente:

ACCIONES PÚBLICAS

Órgano	Pendientes 1/01/2025	Ingresadas 2025	Resueltas 2025	Pendientes 31/12/2025
Dpto. 1	7	41	41	7
Dpto. 2	8	41	40	9
Dpto. 3	6	41	39	8
Total	21	123	120	24

3.4.2.3 Actuaciones previas

Se entiende que procede promover la responsabilidad contable, una vez constada la existencia de perjuicio en los fondos públicos, a fin de comprobar, en sede jurisdiccional, la concurrencia de los demás requisitos configuradores de dicha responsabilidad, como son la infracción de normativa presupuestaria o contable, la relación de causalidad, la legitimación pasiva y la existencia de dolo o negligencia grave.

Es decir, no se presume que, por estar atribuida la gestión a entidades públicas dotadas habitualmente de mecanismos de control interno, la misma se desarrolle de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia y eficiencia, sino que, conocida la producción del resultado dañoso a través de la actuación fiscalizadora, se averigua en sede jurisdiccional si de tales perjuicios se deriva o no responsabilidad contable.

Conforme a los datos proporcionados por la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, a lo largo de 2025 se iniciaron 119 actuaciones previas, todas ellas tramitadas por Delegados Instructores designados por la Comisión de Gobierno.

La evolución de las actuaciones previas durante los últimos tres años es la que se expresa a continuación:

Año	Número
2023	148
2024	120
2025	119

Durante el pasado año, continúa la disminución iniciada en el año anterior.

Las actuaciones previas concluyen mediante acta de liquidación provisional, cuyo contenido puede consistir en declarar la existencia o inexistencia de indicios generadores de responsabilidad contable y, en el primer caso, el importe al que ascienden los mismos y las personas que aparecen como presuntos responsables, sobre cuyo patrimonio el propio Delegado Instructor puede adoptar medidas de aseguramiento, de naturaleza provisional, para garantizar la responsabilidad que se pueda declarar en sentencia.

El número de liquidaciones efectuadas por los delegados instructores descendió a 117, de las cuales 29 fueron positivas y 88 negativas. El número de liquidaciones efectuadas fue inferior al del año 2024 en que se efectuaron 136 liquidaciones.

El número de las actuaciones previas no tiene una exacta correspondencia con el número de los procedimientos de reintegro que veremos después y especialmente en el número de demandas que se plantean y ello porque la investigación que se realiza en esta sede puede corresponder en buena medida a procedimientos iniciados en años anteriores y, por otra parte, porque todas las actuaciones previas finalizadas dan lugar a un procedimiento de reintegro, pero no siempre a la interposición de la demanda.

3.4.2.4 *Procedimientos de reintegro por alcance*

El análisis de este epígrafe se realizará distinguiendo entre los procesos declarativos y los procesos de ejecución.

3.4.2.4.1 Procesos declarativos

El procedimiento de reintegro se inicia con independencia de cuál sea el contenido del acta de liquidación y ello porque dicho contenido no es vinculante ni para el Departamento al que corresponde su conocimiento ni para el fiscal y las partes. Una vez iniciado el procedimiento, lo que determina su continuación es el acto procesal de presentación de la demanda por alguna de las partes legitimadas para hacerlo.

Durante el año 2025 se iniciaron 120 procedimientos de reintegro por alcance, siendo resueltos un total de 140, tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Pendientes 1/01/2025	Ingresados 2025	Resueltos 2025	Pendientes 31/12/2025
Dpto. 1	91	36	52	75
Dpto. 2	128	42	52	118
Dpto. 3	41	42	36	47
Total	260	120	140	240

Los procedimientos de reintegro en fase declarativa son los que a continuación se expresan:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

Órgano	Pendientes 1/01/2025	Ingresados 2025	Resueltos 2025	Pendientes 31/12/2025
Dpto. 1	36	34	52	75
Dpto. 2	44	37	44	32
Dpto. 3	7	38	33	14
Total	87	109	129	121

La evolución de los procedimientos de reintegro por alcance en fase declarativa en los últimos tres años es la que a continuación se expresa:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO

Año	Número
2023	194
2024	146
2025	109

A su vez la forma de terminación de los procedimientos de reintegro en fase declarativa es la que se expresa en el siguiente cuadro:

**FORMA DE TERMINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO
POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA**

	Autos	Sentencias	Decretos	Total
Dpto. 1	38	13	0	51
Dpto. 2	34	10	0	44

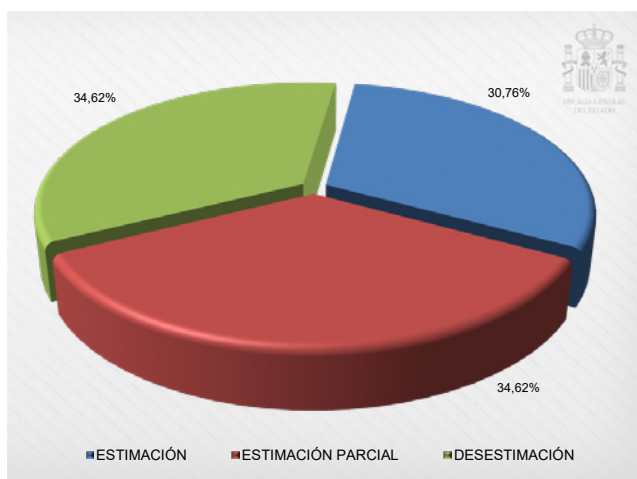
	Autos	Sentencias	Decretos	Total
Dpto. 3	29	3	0	32
Total	101	26	0	127

Del número total de sentencias dictadas por los tres Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, 9 fueron desestimatorias, 9 fueron estimatorias parciales de la demanda y 8 la estimaron en su integridad. En el siguiente cuadro se expresa por departamentos.

SENTENCIAS AÑO 2025

	Dpto. 1.º	Dpto. 2.º	Dpto. 3.º	Total
Estimatoria total	4	2	2	8
Estimatoria parcial	4	4	1	9
Desestimatoria	5	4	0	9
Total	13	10	3	26

Las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal fueron estimadas en su integridad en el 30,76% de los casos; parcialmente lo fueron en el 34,62% alcanzando el 34,62% el volumen de las demandas que fueron íntegramente desestimadas.



La valoración de tales resultados debe hacerse, no solamente atendiendo a las magnitudes expresadas, sino también a las causas deter-

minantes de las discrepancias, extremo éste que, por referirse en la mayoría de los casos a parte del importe en el que se estimaban los perjuicios y no al concepto causante de ellos, permite asegurar que el porcentaje de coincidencia entre las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal y el sentido de las sentencias dictadas en Primera Instancia es del 65,38%.

Las actuaciones jurisdiccionales tramitadas para exigir responsabilidad contable fueron muchas más que las que se dejan expresadas que terminaron por sentencia, ya que 101 concluyeron mediante auto que declara la inexistencia de responsabilidad contable.

A este respecto, debe indicarse que las fuentes de conocimiento de los ilícitos contables vienen constituidas, de manera primordial, por los informes de fiscalización, bien sean los realizados por el TCu, bien sean los aprobados por los OCEX. Junto con tales fuentes, también hay que contar con el ejercicio de la Acción Pública y con los traslados procedentes de otras Instituciones.

Pues bien, en todas las fuentes de conocimiento de los ilícitos contables hay una característica común y es la de que, en mayor o menor medida, los hechos que generan responsabilidad contable no se conocen con precisión, tanto en lo que se refiere a la dinámica de su realización como en lo que respecta al resultado del daño causado.

En efecto, cuando los fiscales analizan los informes de fiscalización, no solo promueven la exigencia de responsabilidad contable cuando el hecho aparece descrito con precisión, recogiendo todos los elementos que configuran la responsabilidad contable, sino que basta con apreciar la existencia de perjuicios en los caudales públicos por parte de las personas encargadas de su gestión, para que se promueva la tramitación del procedimiento correspondiente, ya que, tal y como está configurado legalmente, su fase preprocesal tiene por finalidad averiguar tales extremos.

De esta manera, se pretende que los Delegados Instructores, que son los funcionarios del TCu a los que la ley encomienda la realización de tal actividad preprocesal, dejen de ser meros liquidadores de la responsabilidad contable, apreciada en los informes de fiscalización, para empezar a convertirse en investigadores de la misma.

En este sentido, procede señalar que algunas actuaciones previas de especial complejidad, tramitadas el pasado año, ponen de manifiesto la importante misión que el artículo 47 de la LFTCu encomienda a los Delegados Instructores, cuya pericia resulta esencial en orden a preparar adecuadamente la fase jurisdiccional.

La distribución de los procedimientos de reintegro por sectores es la que a continuación se expresa:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE POR SECTORES

Distribución por Sectores	Dpto. 1.º	Dpto. 2.º	Dpto. 3.º	Total
Sector Público Estatal	3	4	7	15
Sector Público Autonómico	8	6	5	41
Sector Público Local	23	27	26	90
Admón. Seguridad Social	0	0	0	0
Total procedimientos	34	37	38	109

3.4.2.4.2 *Procesos de Ejecución*

A lo largo de 2025 se inicia la ejecución de 11 sentencias dictadas en procedimientos de reintegro por alcance, siendo archivados definitivamente, por haber concluido la ejecución 14 procedimientos de dicha clase.

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DE EJECUCIÓN

Órgano	Pendientes 1/01/2025	Ingresados 2025	Resueltos 2025	Pendientes 31/12/2025
Dpto. 1	55	2	1	56
Dpto. 2	65	5	8	62
Dpto. 3	31	4	5	30
Total	151	11	14	148

3.4.2.5 *Juicio de Cuentas*

La evolución de los Juicios de Cuentas a lo largo de 2025 no ha sufrido modificación alguna respecto a los datos que se proporcionaban en la edición memorial precedente.

3.4.2.6 *Expedientes de Cancelación de Fianzas*

Durante el año 2025 no se han tramitado ningún expediente de Cancelación de Fianza.

3.4.3 LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DE LA SALA DE JUSTICIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

La actuación jurisdiccional de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas se circunscribe a la resolución de los recursos que se pueden interponer, bien contra resoluciones dictadas en las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables (Capítulo XI del Título IV de la LFTCu), bien contra las resoluciones recaídas en los procedimientos jurisdiccionales, en los supuestos indicados por la LFTCu. Los primeros carecen de denominación específica y se identifican por el precepto de la ley que los regula, mientras que los segundos son de queja y apelación.

Asimismo, cabe formular ante la Sala de Justicia el recurso previsto en el artículo 41.2 de la LOTCu contra las resoluciones que se dicten por las Administraciones Públicas, en las que se declaren responsabilidades contables distintas del alcance, de conformidad con el procedimiento contemplado en el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, *sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria*.

El número y naturaleza de los recursos ingresados en la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas es el que se expresa a continuación:

RECURSOS

Recursos de Apelación.	24
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.	1
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.	9
Recursos del artículo 54.1 a) de la Ley 7/1988	0
Recursos de Queja	0
Piezas de Abstención	2
Total, Recursos Ingresados:	36

La evolución de este dato en los tres últimos años es la que a continuación se expresa:

RECURSOS

Año	Número
2023	42
2024	31
2025	36

Del número total de recursos tramitados en 2025 fueron resueltos por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 30, quedando pendientes 20.

RESUELTOS EN 2025

Recursos de Apelación.....	19
Sentencias	10
Autos	8
Decretos	1
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88	8
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988	1
Recursos del artículo 54.1 a) de la Ley 7/1988	0
Recursos de Queja y Otros (recusación)	0
Pieza de Abstención.....	2
Total	30

ASUNTOS PENDIENTES A 31 DE DICIEMBRE DE 2025

Recursos de Apelación.....	16
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88	3
Recursos del 46.2 de la Ley 7/88.....	0
Recursos del art 54.1 y 41.4 Ley 7/88	1
Recursos de Queja y otros (recusación).....	0
Piezas de abstención	0
Total	20

La actividad jurisdiccional de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, desde un punto de vista cuantitativo, ha sido semejante a la consignada en el año anterior.

3.4.4 INTERVENCIÓN DEL FISCAL EN LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

La intervención del Fiscal en la actividad jurisdiccional se expone tomando en consideración, en primer lugar, el número de demandas interpuestas por el mismo. A continuación, se hace referencia a su participación en la actividad de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. Por último, se refleja la actuación de la fiscalía en la preparación de las pretensiones procesales, mediante la tramitación de las llamadas Diligencias Preprocesales.

3.4.4.1 Demandas

Durante el precedente año 2025, el fiscal ha interpuesto 14 demandas. El importe total de las cantidades reclamadas es de 7.073.416,70 euros.

La evolución de este dato en los últimos tres años es la que a continuación se expresa:

DEMANDAS

Año	Número
2023	15
2024	21
2025	14

En el ámbito del enjuiciamiento durante 2022 se interpuso la demanda en el procedimiento de reintegro 180/2021 del Departamento Segundo.

La primera parte de la demanda cumple la encomienda realizada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo que condenó a los miembros del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, entre otros, por el delito de malversación de caudales públicos como consecuencia del gasto de la preparación del referéndum de autodeterminación de 1 de octubre de 2017.

La segunda parte de la demanda deriva de la fiscalización efectuada por el Tribunal de Cuentas sobre la acción exterior de la Generalitat y un ente denominado DIPLOCAT, que incluye los gastos efectuados por las distintas delegaciones de la Generalitat en el extranjero y las diversas actividades de la entidad DIPLOCAT.

Tal y como se ha ido desarrollando en ediciones memoriales anteriores, a finales de 2022 se celebró la audiencia preliminar, mientras que el juicio se celebró en el mes de noviembre del año 2023, practicándose las pruebas que se consideraron pertinentes, quedando pendiente de conclusiones por escrito.

Posteriormente, mediante la correspondiente resolución dictada el 4 de abril de 2024 se denegó la solicitud de suspensión del procedimiento que fue planteada por la representación procesal de varios de los codemandados. Tras esto, se abrió el trámite para conclusiones escritas que fueron oportunamente presentadas por las partes, quedando las actuaciones conclusas para dictar sentencia.

Por providencia de 11 de junio, día de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional,

política y social en Cataluña, se concedió a las partes un plazo para realizar alegaciones acerca de la posibilidad de plantear ante el TJUE cuestión prejudicial sobre la interpretación de determinados principios y preceptos del derecho de la Unión Europea.

El fiscal consideró que no concurrían los presupuestos exigidos por la normativa aplicable y las recomendaciones del propio TJUE, por cuanto la petición de decisión prejudicial debe referirse a la interpretación o validez del Derecho de la Unión Europea y no a la interpretación de normas jurídicas nacionales.

Por auto de 29 de julio de 2024 la Consejera acordó en primer lugar plantear ante el TJUE ocho cuestiones prejudiciales, en segundo lugar, no resolver sobre la petición de la aplicación de la Ley Orgánica de Amnistía efectuada por la representación procesal de los demandados y, en tercer lugar, suspender el procedimiento de reintegro hasta la resolución del incidente prejudicial.

El TJUE notificó a la fiscalía la petición de decisión prejudicial, concediendo un plazo para la presentación de alegaciones u observaciones, dentro del cual se evacuó el trámite interesando la inadmisión de las cuestiones planteadas por falta de competencia del TJUE, al considerar que la normativa europea alegada no resulta aplicable para la resolución del litigio nacional.

El Tribunal, previamente a la celebración de vista, planteó una serie de preguntas a las que se dio respuesta por escrito:

1. ¿Afecta el carácter exclusivo de la competencia nacional para la amnistía a la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar el Derecho de la Unión y, en este contexto, para determinar en qué medida este se opone a una ley de amnistía?

2. En relación con la competencia del Tribunal de Justicia, de la jurisprudencia resulta que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es aplicable a cualquier instancia nacional que pueda pronunciarse, como órgano jurisdiccional, sobre cuestiones comprendidas en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión (véase la sentencia de 27 de febrero de 2025, Sinalov, C-16/24, EU: C:2025:116, apartado 36 y jurisprudencia citada). ¿Sucedre así en el presente caso?

3. Por lo que respecta a la admisibilidad de las cuestiones segunda, tercera, sexta y octava, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de la sentencia de 14 de noviembre de 2024, S. (Modificación de las salas) (C-197/23, EU: C:2024:956, apartados 42 a 44), resulta que no son hipotéticas las cuestiones por las que un órgano jurisdiccional señala que se ve en la imposibilidad de constatar una violación del Derecho de la Unión debido a que el Derecho proce-

sal nacional no se lo permite. ¿Esta jurisprudencia es pertinente en el presente caso?

4. ¿Cuál debe ser la intensidad del control de las disposiciones de la LOA a la luz del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, habida cuenta de que una ley de amnistía es competencia exclusiva de los Estados miembros?

5. En su sentencia de 27 de mayo de 2014, *Margus c. Croacia* (4455/10, CE: ECHR:2014:0527JUD000445510, § 139), el TEDH precisa lo siguiente: «Incluso si se aceptara que las amnistías son posibles cuando existen algunas circunstancias particulares, como un proceso de reconciliación y/o una forma de compensación a las víctimas, la amnistía concedida al demandante en el presente caso sigue sin ser aceptable ya que no hay nada que indique que hayan concurrido tales circunstancias».

En el apartado 127 de su opinión de 18 de marzo de 2024 sobre la proposición de la LOA [CDL-AD(2024)003], la Comisión de Venecia, por su parte, «anim[ó] a todas las autoridades y fuerzas políticas españolas a que se tomen el tiempo necesario para entablar un diálogo significativo en un espíritu de cooperación leal entre las instituciones del Estado, así como entre la mayoría y la oposición, con el fin de lograr la reconciliación social y política, y a que estudien la posibilidad de explorar procedimientos de justicia restaurativa».

¿Han caracterizado estas circunstancias el proceso de adopción de la LOA?

6. ¿Puede calificarse una ley nacional de autoamnistía cuando, como indica la Comisión en el apartado 94 de sus observaciones escritas en relación con la LOA, «quien está en el Gobierno garantiza la impunidad de sus socios a cambio del apoyo parlamentario»?

7. En su sentencia de 9 de enero de 2007, *Amolin y otros c. Francia* (CE: ECHR:2007:0109JUD002012703, § 69), el Tribunal EDH consideró que, «si bien no se prohíbe al poder legislativo regular en materia civil, mediante nuevas disposiciones con efecto retroactivo, los derechos derivados de leyes vigentes, el principio de preeminencia de la ley y la noción de juicio justo consagrada en el artículo 6 [del CEDH] se oponen, salvo por razones imperiosas de interés general, a la injerencia del poder legislativo en la administración de justicia con el objetivo de influir en el resultado judicial del litigio». ¿Es pertinente esta jurisprudencia en el presente caso?

8. En el caso de la disposición que prevé un plazo máximo de dos meses para adoptar decisiones relativas a la aplicación de la amnistía en cada asunto (artículo 10 de la LOA), ¿su adopción responde a «presiones externas» que pueden hacer peligrar la indepen-

dencia de los jueces en el enjuiciamiento en relación con los litigios de que conozcan, en el sentido del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a la luz del artículo 47, párrafo primero, de la Carta?

9. Dirigida al Gobierno Español y a la Comisión Europea.

10. Se insta a los participantes en la vista a pronunciarse, a la luz del artículo 13, apartado 3, de la LOA, sobre la conformidad con el derecho a un proceso equitativo de la imposibilidad de que un actor público sea oído antes de la terminación del procedimiento.

11. ¿Se prestan los artículos 8, apartado 3, 10 y 13, apartado 3, de la LOA, como afirma el Gobierno español, a una interpretación conforme con el Derecho de la Unión, de modo que no se vean afectadas la facultad de presentar una petición de decisión prejudicial y la obligación de respetar la interpretación proporcionada por el Tribunal de Justicia en el marco de tal petición?

La vista se celebró el día 15 de julio de 2025 en la sede del TJUE en Luxemburgo y en ella la FTCu expuso sus argumentos contrarios a las cuestiones prejudiciales planteadas, sin que por su presidente o por el ponente de la sentencia se solicitara aclaración alguna al fiscal, como sí hicieron a la representante del Estado Español y de la Comisión Europea.

El día 13 de noviembre de 2025 el Abogado General presentó sus conclusiones, que en las que propone al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de Cuentas:

«1) El artículo 325 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la extinción de la responsabilidad prevista en la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, *de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*, por los actos no delictivos que afecten a los intereses financieros de la Unión, como los actos determinantes de responsabilidad contable, a falta de un vínculo directo entre esos actos y la reducción, actual o potencial, de los ingresos puestos a disposición del presupuesto de la Unión.

2) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional como el artículo 10, apartado 2, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, conforme a la cual toda resolución sobre la aplicación de la amnistía en un asunto determinado debe dictarse en el plazo máximo de dos meses, cuando dicho plazo, con carácter perentorio, impida al órgano jurisdiccional nacional acordar las diligencias probatorias necesarias para determinar si los fondos objeto de los actos determinantes de responsabilidad contable sometidos a su examen son fondos de la Unión.

3) El artículo 19TUE, apartado 1, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional como el artículo 13, apartado 3, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, en la medida en que esta disposición obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales, antes de dictar una resolución que absuelva de responsabilidad a las personas físicas o jurídicas demandadas, a dar audiencia, exclusivamente, a las entidades del sector público perjudicadas por el menoscabo de los caudales o efectos públicos relacionado con los hechos amnistiados y al Ministerio Fiscal, con exclusión de las partes que hayan ejercitado la acción pública; no se opone a una disposición nacional como el artículo 13, apartado 3, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, en la medida en que obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales a dictar una resolución que absuelva de responsabilidad contable a las personas físicas y jurídicas demandadas sin dejarles la posibilidad de ponderar los medios de prueba para determinar si esas personas han cometido los actos por los que se reclama su responsabilidad contable.

4) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, el artículo 267 TFUE y el artículo 23, párrafo primero, del Protocolo (n.º 3) sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que se oponen a unas disposiciones nacionales como los artículos 8, apartado 3, 10 y 13, apartado 3, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, en la medida en que obligan a los órganos jurisdiccionales nacionales a dictar una resolución absoluta de responsabilidad contable y a alzar las medidas cautelares que se hubieran acordado en una fase anterior del procedimiento en el plazo máximo de dos meses, aun cuando el Tribunal de Justicia no haya adoptado todavía la resolución sobre una petición de decisión prejudicial que se le haya presentado.»

En el momento de redactarse la presente memoria el Tribunal no ha dictado sentencia.

Sobre la sentencia STS Sala 3.^a 716/2025, de 5 de junio:

Esta resolución estimó el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal y por otras partes contra la sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 5/2021, de 24 de junio, que había desestimado las apelaciones formuladas contra la sentencia 1/2020, de 19 de febrero, del Tercer Departamento de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas en el procedimiento de reintegro por alcance C-40/2018.

La cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia había sido fijada del siguiente modo: «la determinación de los requisitos para la aplicación del apartado cuarto de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de

Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. En particular, si la prescripción de la responsabilidad contable puede operar de forma total o parcial, aun cuando los hechos estén siendo objeto, o puedan serlo, de un proceso penal, sin perjuicio de que la Sala puede extenderse a otras consideraciones.»

La sentencia 716/2025 reiteró la doctrina fijada por la sentencia de la misma sala y sección 1479/20, de 10 de noviembre, en la que se recogía textualmente que:

«[c]omo conclusión de todo lo expuesto fijamos como doctrina de interés casacional que la aplicación del régimen de prescripción de la responsabilidad contable prevista en el apartado 4.º de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, exige determinar si efectivamente es delictivo, por lo que al ser la jurisdicción penal la única competente, se erige en una cuestión prejudicial penal esencial prevista en el 17.2 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, de modo que el Tribunal de Cuentas no puede pronunciarse en ningún caso sobre la responsabilidad contable derivada de una conducta presuntamente delictiva mientras no exista una resolución penal firme, que declare si en efecto se trata de hechos constitutivos de delito. En consecuencia, en tanto no haya recaído resolución penal firme, no cabe aplicar en la jurisdicción contable, respecto de esos mismos hechos, de manera total o parcial la prescripción de la responsabilidad contable prevista con carácter general en el apartado 1.º de la citada Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas».

3.4.4.2 *Otra actividad jurisdiccional.*

La actuación jurisdiccional de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, tanto en la fase declarativa como en la fase de ejecución, se desarrolla con la intervención del fiscal, de suerte que las resoluciones mencionadas anteriormente van precedidas del correspondiente informe del Ministerio Público, que unas veces se desarrolla por escrito y otras oralmente, como ocurre en las audiencias previas de los juicios o en la propia vista.

El hecho de que el Ministerio Fiscal no haya formulado demanda, o no se haya adherido a la presentada por el ente público perjudicado o por el actor público, no le convierte, en ningún caso, en legitimado pasivo en el correspondiente procedimiento jurisdiccional contable, por cuanto su intervención es de carácter institucional, en defensa de la ley y de los intereses públicos.

El objeto del proceso es la integridad del erario público, lo que justifica la presencia del fiscal en las actuaciones jurisdiccionales con criterio propio e independiente de la Administración Pública perjudicada, que puede desistir o renunciar a la acción entablada, lo que no supondrá el sobreseimiento de las actuaciones, dado que podrán continuar con las demás partes, o sólo con el Ministerio Fiscal, hasta la resolución definitiva (artículo 58.3 de la LFTCu).

Por tanto, el Fiscal no puede quedar apartado del proceso cuando se opone a la pretensión formulada por la parte demandante, pues con su posición imparcial también satisface el interés público y los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, la Sección de Enjuiciamiento en la sesión celebrada el 29 de enero de 2018, en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad contable, acordó reconocer al Ministerio Fiscal, antes de la contestación a la demanda, un trámite de audiencia en el que pueda adherirse a la pretensión de responsabilidad presentada por la entidad pública perjudicada o por el actor público, o, en su caso, presentar otra demanda distinta. Recibida esta última se dará el trámite de contestación a la demanda a las partes demandadas.

El mencionado trámite permite fijar, al inicio del proceso, la posición de fiscalía de manera individualizada y concreta, con la consiguiente fundamentación fáctica y jurídica, sin perjuicio de lo que resulte una vez practicada la prueba.

3.4.4.3 *Diligencias preprocesales*

Estas actuaciones, encaminadas a obtener los elementos probatorios que deben permitir el planteamiento de pretensiones de responsabilidad contable, tienen una importancia creciente, tanto cuantitativa como cualitativamente, en el trabajo diario de la fiscalía y se encuentran amparadas en el artículo 5.3 *in fine* del EOMF

El desarrollo, en los últimos años, de las diligencias analizadas se expone en el siguiente cuadro:

DILIGENCIAS PREPROCESALES

Año	Número
2023	117
2024	108
2025	162

Hasta 2022 una parte significativa de las diligencias preprocesales incoadas tenían su origen en los dictámenes emitidos despachando los informes de fiscalización aprobados por los OCEX que estaban encaminadas a recabar información documental sobre tales hechos, de suerte que pudiera realizarse una valoración fundada sobre la existencia o no de responsabilidad contable, con el efecto ulterior de decidir si se planteaba la oportuna demanda.

A partir de 2023 también se han comenzado a registrar de forma separada las diligencias preprocesales iniciadas para determinar la procedencia del ejercicio de la acción contable en el caso de la acción pública en la que no se cumple el requisito de la postulación.

El cuadro refleja el número total de diligencias incoadas, sumando las tres clases. En cualquier caso, el número de las diligencias preprocesales ha vuelto a ascender de forma significativa y ello a pesar del acuerdo alcanzado con la Presidencia del Tribunal a fin de evitar duplicidad de actuaciones en el caso de denuncias dirigidas directamente al Tribunal de Cuentas, de las que ahora se da traslado a la fiscalía si se trata de denuncias anónimas que han experimentado un auge significativo.

A continuación, se expresan las distintas formas de terminación de las Diligencias Preprocesales incoadas.

FORMA DE TERMINACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PREPROCESALES

Años	Incoadas	Archivo	Remisión a Enjuiciamiento	Pendientes
2023	117	71	49	9
2024	108	71	31	15
2025	162	133	32	12

3.5 Resoluciones de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas

Se expone a continuación la doctrina más relevante elaborada por la Sala de Justicia sobre cuestiones procesales y de derecho sustantivo en las sentencias dictadas en el año a que se refiere la memoria:

Sentencia n.º 1 de fecha 10 de febrero de 2025

Recurso de Apelación n.º 24/2024, Procedimiento de reintegro por alcance n.º B-167/21. Administración de la Seguridad Social (Informe de fiscalización sobre gestión y control de los pagos efectuados al per-

sonal de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, Ejercicio 2017. Mutua Intercomarcal). Madrid.

La Sala, tras exponer y analizar los motivos de impugnación, pone de manifiesto que, a la hora de aplicar doctrinalmente resoluciones ajenas a este orden jurisdiccional, se tienen en cuenta los límites establecidos en los artículos 17 y 18 de la LOTCu.

Dado que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, corresponde al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que entienda oportuno, se considera que en cuanto a las retribuciones en virtud del contrato suscrito que no fue adaptado a la nueva regulación de la Ley 35/2014, únicamente resulta exigible la literalidad establecida por el legislador, esto es, el límite total de la retribución establecido en el artículo 71.4 TRLGSS.

Sentencia 2 de fecha 27 de marzo de 2025

Recurso de apelación n.º 17/2024, interpuesto contra la Sentencia n.º 1/2024, de 1 de febrero, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-83/2021, del ramo de Sector Público Local (Ayuntamiento de Piedratajada, Zaragoza).

La Sala desestima el recurso de apelación interpuesto por las herederas condenadas en primera instancia como responsables contables por las transferencias que practicó el fallecido desde cuentas municipales a sus cuentas bancarias privadas, por la adquisición de determinados bienes con cargo a fondos municipales sin acreditar su destino público y por la falta de ingreso en las arcas de determinadas cantidades de efectivo recibidas de los vecinos. Por el contrario, se estima parcialmente el interpuesto por el Ministerio Fiscal.

En cuanto al momento interruptivo de la prescripción, se desestima la pretensión de que se fije como tal el día en que las herederas fueron citadas a la liquidación provisional, dado que con anterioridad las recurrentes habían tenido cumplido conocimiento de los hechos enjuiciados en el procedimiento de reintegro por alcance. No obstante, se estima la pretensión subsidiaria del Ministerio Fiscal de que se tome como fecha de interrupción la de personación de las herederas ante la jurisdicción penal que estaba instruyendo Diligencias Previas sobre estos hechos, revocando en este punto la sentencia de instancia.

Respecto de la fecha a partir de la que se deben empezar a computar los intereses, se desestiman tanto los recursos de las herederas como el del Ministerio Fiscal, fijándola en el momento de aceptación de la herencia.

Sentencia 3 de fecha 21 de mayo de 2025

Recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia n.º 1/2023, de 13 de enero, dictada por la Excm. Sra. Consejera de Cuentas del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento en los autos del procedimiento de reintegro por alcance n.º A-144/2020, del Sector Público Autonómico (Informe de fiscalización de la Cuenta Gral. de la Junta de Andalucía, ejercicio 2017), Comunidad Autónoma de Andalucía.

El motivo de recurso esgrimido relativo a la existencia de responsabilidad contable derivada de un Anexo al contrato matriz, al margen de cualquier procedimiento de modificación contractual, conforme a lo dispuesto en la normativa de contratos del sector público, se desestima por implicar una cuestión nueva que no ha sido tratada en la instancia.

Sentencia 4 de fecha 23 de mayo de 2025

Recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 22 de febrero de 2024, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-1/2022, (Informe de fiscalización sobre gestión y control de pagos efectuados al personal de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social. Ej. 2017. Activa Mutua. Madrid.)

La Sala desestima el recurso. El primer motivo se desestima, de acuerdo con la jurisprudencia sobre incongruencia, apreciando que la sentencia de instancia no se apartó de la causa de pedir, de acuerdo con el artículo 218.1 LEC y estaba debidamente motivada. El segundo motivo se desestima porque el correcto o incorrecto encuadre de una conducta típica en una u otra infracción, en nada prejuzga o afecta a la responsabilidad contable que se determina en la jurisdicción contable. El tercer motivo se desestima porque la sentencia de instancia analiza correctamente la ilegalidad de las entregas de bienes hechas a empresarios ajenos a las mutuas, no por el hecho de que las entregas sean ilegales per se, sino porque se imputan de manera indebida al patrimonio de la Seguridad Social, de donde nace el perjuicio a los fondos públicos. El cuarto motivo se desestima concluyendo que fue la ausencia de una debida organización y control de la mutua lo que permitió que se produjeran pagos no justificados con cargo a los fondos públicos de la Seguridad Social. El quinto motivo se desestima, tras analizar pormenorizadamente, con cita de la propia sentencia de instancia, la normativa que ésta consideró infringida. Por último, el sexto motivo se desestima reafirmando el criterio de vencimiento objetivo en materia de costas, con cita de jurisprudencia de apoyo.

Sentencia 5 de fecha 7 de julio de 2025

Recurso de apelación interpuesto contra la sentencia 6/2024, de 5 de septiembre, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-1074/2022, Sector Público Autonómico (Informe de fiscalización operativa, financiera y de cumplimiento de la A. A. D. C., ejercicios 2018-2019), Andalucía.

La Sala estima el recurso apelación interpuesto por la Junta de Andalucía, al que se ha adherido el Ministerio Fiscal. Se impugna la declaración de la sentencia sobre inexistencia de culpa o negligencia grave en la conducta del demandado: (i) por error en la valoración conjunta de la prueba sobre los elementos determinantes de la previsibilidad del daño y consecuente responsabilidad; y (ii) por una indebida aplicación de las reglas de la carga de la prueba sobre el conocimiento del plazo de caducidad por el demandado. En relación al posible error en la valoración conjunta de la prueba realizada en primera instancia se concluye que el director gerente de la Agencia incurrió en negligencia grave. Al no haber velado por la tramitación en plazo de los procedimientos de reintegro de cantidades indebidamente percibidas, que correspondían al ámbito de las potestades, competencias y funciones inherentes a su cargo directivo, incumplió sus obligaciones de control y supervisión y descuidó la previsibilidad del daño. Queda también manifiesto el nexo causal entre dicha actuación y el perjuicio causado a los fondos de la Agencia. Por lo que se estima el primer motivo de apelación.

En lo atinente a la indebida aplicación por la sentencia de instancia de las reglas de la carga de la prueba, cuando establece que las partes demandantes no demostraron que el director gerente demandado conociera el plazo de caducidad de los procedimientos de reintegro establecido, se llega a la conclusión de que al demandado, como gestor de fondos públicos, le era exigible una especial diligencia, vinculada a la previsibilidad del daño. No cabe exculparle por desconocimiento de la normativa de aplicación a los procedimientos de reintegro de su competencia y, además, constaba esa regulación en los informes jurídicos solicitados y en los acuerdos de inicio de los procedimientos firmados por él.

Sentencia 6 de fecha 8 de octubre de 2025

Recurso de apelación n.º 10/2025. Procedimiento de reintegro por alcance n.º B156/2021. Sector público local (Ayuntamiento de Linares). Jaén.

La Sala estima el recurso interpuesto. Se impugna la resolución por la existencia de falta de litisconsorcio pasivo necesario y perjudi-

cialidad penal, así como por la prescripción de los hechos. Con carácter previo a la resolución de las alegaciones formuladas en el escrito de recurso, la Sala parte de la cuestión referida expresamente a la prescripción de los hechos enjuiciados, pues está directamente relacionada con los demás motivos procesales y de fondo aducidos, en definitiva, sobre la prejudicialidad penal y el efecto probatorio de los hechos fijados en sentencia penal, que no es firme, y que puede afectar a la eventual declaración de responsabilidad contable, una vez se pronuncie de forma definitiva la jurisdicción penal. A tenor de las normas aplicables, así como de la interpretación jurisprudencial sentada por el Tribunal Supremo en sentencia de 10 de noviembre de 2020, que ha sido asumida por la doctrina de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (Sentencia n.º 20/2020, de 1 de diciembre, y Auto de 25 de febrero de 2021) se resuelve que, tratándose de un caso en el que se alega la prescripción de los hechos realizados por un sujeto, enjuiciados tanto por la jurisdicción contable como por la penal, procede estimar el recurso de apelación y revocar la sentencia apelada con retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a la sentencia para que el Departamento de Enjuiciamiento, una vez verificada la firmeza de la sentencia dictada por la Audiencia Provincial, resuelva a tenor de su pronunciamiento sobre la responsabilidad contable.

Sentencia 7 de fecha 8 de octubre de 2025

Recurso de apelación n.º 15/2025, Procedimiento de Reintegro n.º B137/2016-07, sector público autonómico.– (Consejería de Empleo-Ayudas socio laborales a la prejubilación – “C., S. A.”), Andalucía.

Se desestima el recurso de apelación interpuesto por la Junta de Andalucía, al que se ha adherido el Ministerio Fiscal, contra la sentencia dictada en primera instancia, que estimó parcialmente la demanda de la administración autonómica. Se impugna la resolución por la apreciación indebida de falta de legitimación pasiva *ad causam* conforme al artículo 49.1 LFTCu, de los codemandados y de los causahabientes. En cuanto a la legitimación pasiva *ad causam* en los procedimientos de responsabilidad contable determina que se debe partir del concepto mismo de responsabilidad contable y de cuenta-dante establecidos, entre otros, en el artículo 15 de la LOTCu y artículos 49 y 72 de la LFTCu. Tras analizar tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina de la propia Sala de Justicia, en relación con la normativa citada, destaca la aplicación de la reciente Sentencia de la Sala de Justicia 8/2024, de 13 de junio, que resuelve respecto a un caso similar al presente. En el caso de autos, estima la

Sala de Justicia que no debe apreciar que los que resultaron beneficiarios, y son codemandados, puedan ser considerados como cuentadantes porque, aunque fueran destinatarios últimos de los pagos con fondos desviados de la ayuda pública, carecen de capacidad de decisión para la disposición de los fondos públicos, como se requiere en los artículos 15 LOTCu y 49.1 LFTCu, de acuerdo con la unánime jurisprudencia del Tribunal Supremo y doctrina de esta Sala al respecto.

Sentencia 8 de fecha 24 de noviembre de 2025

Recurso de apelación n.º 22/2024, interpuesto contra la sentencia n.º 1/2024, de 17 de mayo, dictada por la Excm. Sra. Consejera de Cuentas del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento en los autos del Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º 90/2022, del ramo Sector Público Local (Junta Vecinal de Mioño, Cantabria).

La Sala estima parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de la Junta Vecinal, en relación con la condena en costas.

Sentencia 9 de fecha 24 de noviembre de 2025

Recurso de apelación interpuesto contra la sentencia n.º 4/2024, de 24 de mayo, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-117/2019, del ramo de Sector Público Local (Ayuntamiento de Sacedorbo, Guadalajara).

La Sala desestima los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia dictada en primera instancia, en la que se estimaron parcialmente las demandas interpuestas por el Ministerio Fiscal y por el Ayuntamiento de Sacedorbo en cuanto al alcance contable provocado por la ejecución del aval concedido por este último a la asociación.

El aval se otorgó, sin tramitación de expediente ni fiscalización previa, para responder de las obligaciones asumidas por la asociación, como consecuencia de la concesión de una subvención por parte de una entidad determinada del Grupo de Acción Local de Molina de Aragón. Acordado el reintegro de la subvención por incumplimiento de sus condiciones, se procedió a la ejecución del aval por la entidad bancaria. Ello produjo un perjuicio a los fondos públicos, sin que el ayuntamiento haya recuperado dicha cantidad.

Sentencia 10 de fecha 27 de noviembre de 2025

Recurso de apelación interpuesto contra la sentencia n.º 3/2025 dictada en el procedimiento de reintegro por alcance A– 54/2024, Sector Público Local (Ayuntamiento de Vila-sana, Lleida).

La Sala desestima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en primera instancia.

La Sala resuelve que no puede apreciarse prescripción de la responsabilidad contable aplicando doctrina de la Sala de Justicia y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. El plazo general de cinco años previsto en la Disposición Adicional Tercera de la LFTCu, no había transcurrido cuando se incoaron las diligencias por la Fiscalía Provincial de Lleida a raíz de la denuncia penal; la Sala de Justicia puede valorar la legalidad contable-presupuestaria de los pagos efectuados al amparo de los acuerdos plenarios, a los exclusivos efectos de depurar posibles responsabilidades contables, con eficacia limitada al ámbito de esta Jurisdicción y sin necesidad de un previo pronunciamiento en sede contencioso-administrativa en aplicación del artículo 17 de la LOTCu y la doctrina de esta Sala (por todas, SSJ 4/2005, de 13 de abril). En el supuesto analizado, a falta de acreditación del destino de los fondos o de la efectiva realización del gasto, los pagos efectuados a los concejales quedan, por tanto, sin un título justificativo, lo que obliga a considerarlos salidas injustificadas generadoras de alcance; las conductas de los demandados en autos se apartaron del canon de diligencia cualificada exigible, y dieron lugar al menoscabo de los caudales públicos del Ayuntamiento.

4. FISCALÍA DE LA AUDIENCIA NACIONAL

4.1 Introducción

La elaboración de la memoria anual por parte de las diversas fiscalías constituye un ejercicio de responsabilidad institucional que trasciende el mero cumplimiento normativo. Se fundamenta en los principios de transparencia, rendición de cuentas y mejora continua y encuentra su sustento legal en el artículo 9 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

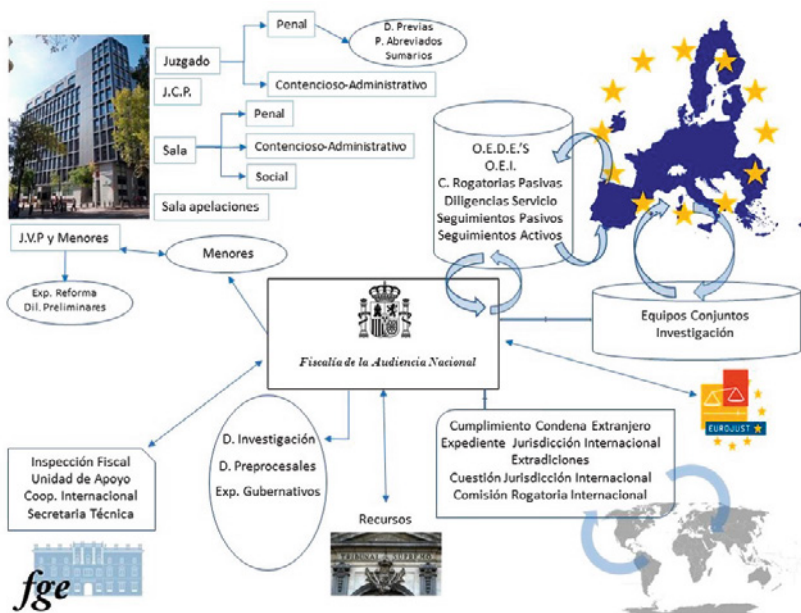
Más allá de su vertiente informativa, la memoria se erige como un mecanismo de control y supervisión democrática. Si bien el Ministerio Fiscal actúa con autonomía funcional, su sujeción a los principios de legalidad e imparcialidad exige un escrutinio público que legitime su función.

La publicidad de esta memoria refuerza la independencia funcional de la Fiscalía. Al exponer de manera transparente las necesidades y desafíos del organismo, se promueve un debate técnico y social orientado a fortalecer su autonomía y a dotarla de las capacidades

necesarias para dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 124 de la Constitución Española.

En conclusión, la presente memoria anual no debe ser interpretada como un formalismo burocrático, sino como una herramienta estratégica de evaluación y proyección. Es el testimonio del compromiso de la Fiscalía con la modernización de la justicia y su consolidación como garante supremo de la legalidad y el interés público.

PANORÁMICA DE LA FISCALÍA DE LA AUDIENCIA NACIONAL (AN)



4.2 Estructura orgánica y régimen de funcionamiento: recursos humanos, medios materiales y distribución operativa

4.2.1 CONFIGURACIÓN DE LA PLANTILLA Y NECESIDADES ESTRUCTURALES

La Fiscalía se caracteriza por un dinamismo funcional que responde a la evolución de su entorno delictivo. El volumen de asuntos bajo nuestra competencia –terrorismo, delincuencia socioeconómica, crimen organizado, menores, vigilancia penitenciaria y cooperación

internacional, además de las jurisdicciones social y contencioso-administrativa— experimenta un crecimiento constante y sostenido.

No obstante, la composición de la plantilla ha permanecido invariable durante los últimos ejercicios. En consonancia con lo expuesto en memorias precedentes, y con el fin de evitar reiteraciones innecesarias, se ratifica la necesidad imperativa de incrementar la plantilla en, al menos, tres plazas de fiscal adicionales. Esta ampliación no es solo una respuesta al volumen actual de trabajo, sino una medida estratégica para afrontar la creciente complejidad técnica de los procedimientos

4.2.2 ORGANIZACIÓN: SERVICIOS ESPECÍFICOS DE LA FISCALÍA

La estructura interna se articula mediante servicios y coordinaciones especializadas. En aras de la concisión y para ofrecer un documento ejecutivo que resalte el valor estratégico de la Institución en el marco del Poder Judicial, nos remitimos a la configuración detallada en informes anteriores, los cuales se mantienen vigentes y operativos.

4.2.3 DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO

Se ha preservado la distribución objetiva del trabajo consolidada en años anteriores, salvo ajustes puntuales por necesidades del servicio. Este modelo organizativo ha demostrado ser el más eficaz para capitalizar el conocimiento experto de los fiscales en sus respectivas áreas de especialización y garantizar un uso racional y eficiente de los medios materiales entregados por la Fiscalía General del Estado (FGE) y el Ministerio de Justicia.

4.2.4 INSTALACIONES DE LA FISCALÍA

La actividad de la Fiscalía se desarrolla en las sedes de la calle Génova, la cual alberga la Jefatura y la mayoría de los servicios centrales y se comparte con los órganos judiciales el uso de la sala de juntas. Y la sede del Paseo de la Castellana, donde se encuentran los servicios administrativos correspondientes a las secciones de vigilancia penitenciaria y menores.

Respecto al personal administrativo (cuerpos de gestión, tramitación y auxilio judicial), las instalaciones actuales cumplen con los estándares de habitabilidad y funcionalidad requeridos por la Inspección de Trabajo, permitiendo el desempeño de las funciones administrativas en condiciones de dignidad y eficiencia.

4.2.5 LA DIGITALIZACIÓN

La digitalización ha supuesto un cambio de paradigma en la operativa de la fiscalía y el sistema judicial español, permitiendo una optimización estructural de los procesos, la drástica reducción de los tiempos de respuesta y una mejora sustancial en la accesibilidad.

La implementación del Expediente Judicial Electrónico ha permitido la transición definitiva desde el soporte físico a entornos digitales seguros y el uso de sistemas de gestión procesal facilita el acceso inmediato y remoto a la información, eliminando la dependencia de archivos analógicos y agilizando la tramitación en todas las jurisdicciones.

La adopción de herramientas como la videoconferencia y el uso extensivo del correo electrónico institucional han permitido una mayor eficiencia en la coordinación, minimizando los desplazamientos para reuniones interinstitucionales (tanto judiciales como con fuerzas de seguridad), así como una mejor continuidad del servicio.

Por otra parte, la integración de sistemas de digitalización avanzada y la firma electrónica en la nube han dotado al proceso de seguridad jurídica, incrementando la trazabilidad de cada actuación de los y las fiscales.

Así, el sistema Fortuny constituye el eje central de la gestión operativa, permitiendo la automatización de documentos y el control estadístico, y se complementa con el visor Horus, que unifica la visualización del expediente digital, garantizando el acceso a la información histórica mediante soluciones de almacenamiento en la nube (*Cloud*) cuando la documentación física original aún no ha sido plenamente integrada.

Este proceso de transición no ha sido ajeno a dificultades, especialmente en lo relativo al aprendizaje y la brecha tecnológica generacional. No obstante, gracias a los planes de capacitación impulsados por el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado, se ha logrado una adaptación efectiva del personal a los nuevos entornos digitales.

En este punto, resulta obligado manifestar un reconocimiento expreso a la Unidad de Apoyo de la FGE y a la Secretaría de Gobierno de la AN. Su labor de asistencia y colaboración técnica ha sido determinante para superar las complejidades inherentes a este proceso de modernización.

4.3 Estadísticas generales

En este epígrafe se detallan aquellos indicadores estadísticos de relevancia para esta fiscalía cuya naturaleza o especificidad técnica no permite su extracción automatizada a través del sistema de gestión procesal Fortuny.

4.3.1 PROCEDIMIENTOS INCOADOS EN LA AUDIENCIA NACIONAL:
COMPARATIVA

Como en años anteriores, la Fiscalía de la AN tiene asignado el despacho del mayor porcentaje de diligencias previas incoadas durante 2025 en los juzgados centrales de instrucción (567 de 642, lo que supone un 88,32% de las mismas).

	Fiscalía A. Nacional	Fiscalía Antidroga	Fiscalía Anticorrupción	
DP	567 88,32%	59 9,19%	16 2,49%	642

4.3.2 ESTADÍSTICAS DE LA FISCALÍA AUDIENCIA NACIONAL

4.3.2.1 *Comparecencias*

Las comparecencias sobre medidas cautelares personales en procedimientos penales han sido las siguientes:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totales	180	205	242	117	97	91	87	103	125	157

(Incremento del 25,6% respecto al año anterior)

En expedientes de extradición y órdenes europeas de detención el total de comparecencias celebradas en los seis juzgados centrales de instrucción alcanza la cifra de 1.217, lo que supone un incremento del 6,10% respecto a 2024.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totales	1137	886	1031	937	695	860	965	1025	1147	1217

4.3.2.2 *Calificaciones*

Los escritos de acusación elaborados durante los años 2016 a 2025 tienen la siguiente distribución:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totales	108	85	73	77	56	62	37	46	59	40

La cifra de escritos de acusación presentados regresa a los datos de años anteriores con una disminución del 32,20% (40 en el 2025 frente a los 59 en el 2024), añadiendo que la complejidad fáctica y jurídica de los asuntos sigue aumentado (no solo en yihadismo y otro tipo de radicalismos, sino fundamentalmente en los delitos socioeconómicos).

El total de acusados en dichos escritos es:

Año 2018 Total: 231 acusados.
Año 2019 Total: 492 acusados.
Año 2020 Total: 210 acusados.
Año 2021 Total: 221 acusados.
Año 2022 Total: 104 acusados.
Año 2023 Total: 317 acusados.
Año 2024 Total: 153 acusados.
Año 2025 Total: 225 acusados.

4.3.2.3 *Vistas orales*

(Incluidos juicios, apelaciones, extradiciones y euro órdenes).

Vistas Orales
437

A continuación, veremos las asistencias a estas vistas desglosadas en función de distintos parámetros:

1.º Asistencia a Sala por juicios y por otro tipo de vistas, incluyendo las que han sido celebradas por más de un fiscal

Juicios orales	Otras vistas
69	368

	2024	2025
Extradiciones	186	305
Apelaciones	19	24
Acta exploración/Revisiones	4	13
Art. 504 /505	12	14
Previo pronunciamiento	4	0
Otras	7	12
	232	368

En un análisis comparativo con el año anterior observamos un nuevo incremento en el número de vistas orales:

Año	Vistas
2016	357
2017	670
2018	600
2019	398
2020	364
2021	403
2022	398
2023	297
2024	351
2025	437

(Incremento del 24,50%)

2.º Juicios orales por delitos diferenciados en cinco grandes grupos: terrorismo, falsificación de moneda y tarjetas de crédito, crimen organizado, delitos socioeconómicos y restantes infracciones criminales.

Grupo	Juicio oral	Otros	Total
Delitos contra el orden público		1	1
Delitos contra el patrimonio	1	66	67
Delitos contra la libertad	4	26	30
Delitos contra la libertad sexual / que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil	10	46	56
Falsedades	2	12	14
Homicidio/asesinato.		47	47
Lesiones	7	23	30
Organización criminal	1	9	10
Otros.		33	33
Patrimoniales y socioeconómicos	12	94	106
Terrorismo	18	10	28
Terrorismo yihadista	14	1	15
Total	69	368	437

4.3.2.4 Sentencias

- Sentencias año 2025: 73
- Sentencias terrorismo año 2025: 34

Sala de lo Penal	Sala de apelaciones	Juzgado Central de Menores
25	5	4

– Sala de lo Penal: 25

ETA	Yihadista	Otros
7	14	4

	ETA	Yihadista	Otros	
Absolutorias	4	0	2	6
Condenatorias	3	14	2	19
Total	7	14	4	25
Condenados	16	8	7	31
Absueltos	0	4	7	11
Total	16	12	14	42

Sin víctimas	24
Con víctimas	1
Total	25

– Sala de apelaciones: 5

	Yihadista
Condenatorias	5
Acusados	9
Condenados	9

– Juzgado Central de Menores: 4

Terrorismo Yihadista	4
Acusados	4

EVOLUCIÓN SENTENCIAS TERRORISMO YIHADISTA

	Sentencias	Absolutorias	Imputados	Condenados	Absueltos
2006	2	0	3	3	0
2007	5	1	61	33	28
2008	1	0	30	20	10
2009	2	0	26	14	12
2010	5	1	25	13	12
2011	4	1	10	6	4
2012	2	1	10	2	8
2013	4	0	4	4	0
2014	1	1	1	0	1
2015	3	0	14	14	0
2016	10	0	25	25	0
2017	20	2	34	27	7
2018	43	2	79	73	6
2019	29	7	45	36	9
2020	16	4	22	18	4
2021	22	6	16	41	16
2022	14	3	25	21	4
2023	9	2	14	11	3
2024	18	0	29	29	0
2025	18	0	20	20	0

– Sentencias otros delitos año 2025: 39

Sala de lo Penal: 34

TIPO	Condenatorias	Absolutorias	Total	Condenados	Absueltos	Total
Moneda . . .	1	0	1	1	0	1
Otros.	29	3	32	131	25	156
Tarjetas. . . .	1		1	1		1
Total	31	3	34	133	25	158

– Sala de apelaciones: 5

Tipo	Condenatorias	Total	Condenados	Total
Otros.	5	5	16	16

4.3.2.5 *Indultos*

Tipo de informe	Cantidad
Informe no concesión de indultos	4
Denegación de solicitud.	1
Ampliación denegada.	1
Total	6

4.3.2.6 *Recursos de casación*

Interpuesto por las partes	Interpuesto por el M. Fiscal
18	1
Total: 19	

4.3.2.7 *Expedientes gubernativos*

Concepto	Cantidad 2025
Denuncias.	83
Solicitud información.	2
Solicitud abogado.	1
No expulsión	1

4.4 **Descripción de la actividad de la fiscalía por órdenes jurisdiccionales**

La investigación por delitos de terrorismo –en lo que atañe al 2025– representa un 26,32% de las diligencias previas tramitadas (169 de 642 incoadas en la AN).

4.4.1 **TERRORISMO**

Los delitos de terrorismo representan un 29,81% de todas las diligencias previas tramitadas (excluidos sumarios y procedimientos abreviados) durante este año 2025 (169 de 567), porcentaje ligeramente superior al del año 2024 que fue del 28,02%.

	Terrorismo yihadista	Terrorismo ETA	Otros grupos	
DP	149	7	13	169
PA.....	8	0	0	8
S.....	5	0	1	6
Total	162	7	14	183

Porcentaje Dp terrorismo yihadista (149/169); 88,16%

Porcentaje Dp terrorismo ETA (7/169); 4,14%

Porcentaje Dp terrorismo otros grupos (13/169); 7,7%

D. Previas terrorismo	169
-----------------------------	-----

Diligencias previas terrorismo incoadas AN (sumando las tres fiscalías que intervienen en este órgano central):

169/642 → 26,32%

Diligencias previas terrorismo tramitadas en Fiscalía (referidas solo a la Fiscalía de la AN):

169/567 → 29,81%

Entre los procedimientos actualmente vivos, tanto de terrorismo nacional como yihadista, podemos mencionar los siguientes:

– DP 2/2024 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 6. La investigación se centra en varios ciudadanos paquistaníes residentes en Barcelona vinculados a la organización *Tehreek-e-Labbaik Pakistan* (TLP), conocida por enaltecer actos terroristas y promover la violencia contra quienes consideran blasfemos, incluyendo la justificación de decapitaciones y ahorcamientos.

– DP 110/2025 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 3. El 22 de noviembre de 2025 un hombre de 18 años atacó con un cuchillo a tres personas en Vallecas (Madrid). Tras huir a su domicilio, se enfrentó a los policías que acudieron, blandiendo un cuchillo de gran tamaño y lanzando amenazas de muerte. Un funcionario policial tuvo que dispararle a muy corta distancia para inmovilizarlo debido a la violencia del ataque.

– DP 12/2023 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 6. La investigación apunta a un individuo que mantiene contactos con personas radicalizadas en Europa y Oriente Medio, participa en tráfico de

documentos falsos y realiza operaciones internacionales de criptomonedas posiblemente destinadas a la financiación del terrorismo.

– Sumario 56/2007 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 1. Atentado de ETA contra la T4 de Barajas (2006). En trámite por admisión de querrela contra los dirigentes de la banda terrorista.

– Sumario 6/2003 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 1. Atentado contra guardias civiles (1981). Bélgica rechazó la entrega de la presunta autora. La AN declaró prescritos los hechos, pero el Tribunal Supremo revocó la decisión y se está a la espera de tomar declaración indagatoria a la procesada, que fue localizada en España.

– Sumario 27/2000 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 5. Asesinato de un magistrado del Tribunal Supremo. Causa activa por nuevas actuaciones tendentes a la averiguación de los autores intelectuales del mismo.

4.4.2 LA ACTIVIDAD DE INVESTIGACIÓN DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y SOCIOECONÓMICA

Procedimiento	Falsificación moneda y tarjeta de crédito	Patrimoniales y socioeconómicos
DP	9	187
PA.....	0	5
S.....	0	1
Total	9	193

Operaciones policiales:

- 65 personas detenidas en operaciones relacionadas con falsificación de moneda.
- 53 detenidos de nacionalidad española (81,5%) y 12 extranjeros.
- Principales zonas de actividad: Madrid, Cataluña, Levante (Valencia-Alicante-Murcia) y Andalucía.
- Incremento de incautaciones policiales antes de la puesta en circulación de los billetes falsos (+35%).
- Descenso aproximado del 20% de billetes falsos detectados en circulación respecto al año anterior.

En cuanto a la distribución de billetes falsos la mayor parte de las falsificaciones detectadas corresponden a billetes de uso cotidiano.

Los billetes de 50 euros representan aproximadamente la mitad de las falsificaciones detectadas, seguidos por los de 20 euros.

Las falsificaciones pueden tener origen nacional o internacional. En España predominan pequeños grupos que utilizan medios informáticos domésticos para producir billetes falsos en cantidades reducidas. A nivel internacional, Italia continúa siendo uno de los principales focos de producción de billetes falsos en Europa. También se detecta un aumento de los denominados billetes *movie money*, procedentes principalmente de Asia.

Concepto	Cantidad
Falsificación, tenencia y distribución de moneda falsa	9
Falsificación de tarjeta y estafas bancarias online	4

Detenidos:

Concepto	Detenidos
Falsificación, tenencia y distribución de moneda falsa	65
Falsificación de tarjeta y estafas bancarias <i>online</i>	56

Evolución anual de falsificación, tenencia y distribución de moneda falsa:

Año	Falsificación, tenencia y distribución de moneda falsa	Falsificación de tarjeta y estafas bancarias online
2018	22	62
2019	30	52
2020	16	121
2021	16	35
2022	15	140
2023	1	186
2024	8	58
2025	65	56

Los datos de 2025 muestran una mejora en la capacidad de detección policial y cooperación internacional, lo que ha permitido reducir la presencia efectiva de moneda falsa en el circuito financiero. No obstante, siguen siendo desafíos importantes la distribución a través de internet, la falsificación procedente del extranjero y la circulación

de reproducciones de billetes destinadas inicialmente a usos cinematográficos o publicitarios.

4.4.3 REDES DE INMIGRACIÓN CLANDESTINA Y TRATA DE SERES HUMANOS

La competencia de la AN en esta materia se circunscribe a la investigación de las estructuras de captación radicadas en el extranjero y de aquellas redes criminales con ramificaciones transnacionales cuyo destino final es el territorio nacional. Si bien el volumen de procedimientos no es elevado en términos cuantitativos, la previsión del artículo 570 quater.3 del Código Penal ha permitido una extensión de las facultades investigativas de este órgano, al amparo del artículo 65.1.e) de la LOPJ.

No obstante, se estima oportuna una redefinición del marco competencial que permita a la AN –como órgano de alta especialización– abordar de manera más integral la lucha contra estas formas de criminalidad organizada transnacional.

Esta asunción de competencias ha consolidado a la AN como el eje central de las investigaciones más complejas desarrolladas por las unidades policiales especializadas. Bajo la coordinación de la Fiscalía, se han incoado más de 50 procedimientos específicos desde el año 2012 ante los juzgados centrales de instrucción.

En la actualidad, se encuentran en fase de tramitación procedimientos de especial relevancia. Estos expedientes se dirigen contra organizaciones criminales que emplean la falsificación documental como instrumento para la inmigración clandestina, destinando posteriormente a las víctimas a redes de explotación laboral y sexual. Como más destacados se pueden reseñar los siguientes:

1. DP 18/2022 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 2 – Operación Gran Salto. Red que trasladaba personas de nacionalidad cubana a Europa mediante documentación falsa y a través de rutas balcánicas; una víctima fue explotada sexualmente.

2. DP 25/2025 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 4 – Tráfico desde Valencia. Red india que transportaba migrantes desde España hacia Europa y EE. UU. cobrando hasta 25.000€. El juzgado archivó por falta de competencia objetiva.

3. DP 21/2025 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 5 – Red de captación de mujeres de origen ruso y ucraniano. La organización ofertaba falsos empleos mediante webs y redes sociales para luego llevar a cabo la explotación sexual de las mujeres en España. Se inves-

tigan delitos de trata de seres humanos, prostitución, inmigración ilegal y blanqueo de capitales.

Diligencias de investigación:

Contra la integridad moral:	Trata de seres humanos art. 177 bis . . .	1
Contra la comunidad internacional:	Genocidio art. 607	1

Cooperación internacional:

Comisión Rogatoria Pasiva	1
Seguimiento Pasivo	2
Dictamen de Servicio	3
Orden Europea de Investigación	2
Reconocimiento Mutuo Pasivo	1

4.4.4 DELITOS CONTRA LA CORONA, LOS ALTOS ORGANISMOS DE LA NACIÓN Y LA FORMA DE GOBIERNO

Históricamente, la actividad procesal en este ámbito se ha centrado en acciones de menosprecio a la Familia Real o injurias contra instituciones del Estado (Gobierno, Parlamento y otros órganos constitucionales), conforme a los tipos penales previstos en los artículos 490.3 y 491 del Código Penal.

Tal como se ha reseñado en ejercicios anteriores, la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos –específicamente tras la Sentencia de 13 de marzo de 2018 (*caso Stern Taulats y Roura Capellera v. España*)– ha motivado una reducción significativa en la incoación de estos procedimientos. La prevalencia del derecho a la libertad de expresión y el margen de crítica política hacia las instituciones del Estado han redefinido el umbral de la persecución penal.

En consecuencia, el Ministerio Fiscal actúa con un criterio de intervención mínima, incoando diligencias de investigación preprocesales para someter cada atestado o denuncia a un riguroso juicio de tipicidad. Este análisis preliminar permite discernir si las conductas denunciadas se enmarcan en el ejercicio legítimo de la libertad de expresión o si, por el contrario, exceden los parámetros jurisprudenciales, garantizando así la proporcionalidad en el ejercicio de la acción penal.

Contra la Corona – Instituciones:

Tipo de actuación	Descripción	Cantidad
Diligencias de investigación .	Calumnias e injurias a la Corona (art. 490.3 y 491.1)	4
Diligencias de investigación .	Improcedente utilización de imagen de la Corona (art. 491.2)	3

4.4.5 LA JURISDICCIÓN PENAL INTERNACIONAL

La actividad de la Fiscalía en este ámbito se halla condicionada por la reforma operada mediante la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo. Dicha modificación de la LOPJ supuso una contracción significativa en la capacidad de persecución de delitos cometidos fuera del territorio nacional, al supeditar la jurisdicción española a criterios estrictos de personalidad activa (art. 23.2 LOPJ) y principio real o de defensa (art. 23.3 LOPJ).

Esta limitación competencial fue refrendada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 140/2018, de 20 de diciembre, la cual declaró la plena constitucionalidad de la reforma, al entender que no vulnera los derechos fundamentales ni los compromisos internacionales asumidos por España.

Como consecuencia directa del actual marco legal, el volumen de procedimientos incoados se mantiene reducido, centrándose exclusivamente en aquellos supuestos donde concurren los nexos de conexión exigidos por la ley. En la actualidad, se pueden destacar, como más importantes, los siguientes casos:

- Genocidio de Ruanda (Sumario 3/2008 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 4). Procedimiento en fase de tramitación bajo los parámetros de la justicia penal internacional (pendiente de comisiones rogatorias).
- Procedimiento por desaparición de opositores guineanos (Sumario 1/2004 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 5). Investigación activa sobre presuntas vulneraciones de derechos humanos bajo el ámbito de competencia de la AN.
- Compraventa de diamantes de Sierra Leona (DP 29/2020 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 1). Causa pendiente de resolución por la Sala de lo Penal en cuanto a la concurrencia de los requisitos de prescripción, así como cumplimentación de comisiones rogatorias.

- DP 51/2025 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 1. La querella atribuye a una mercantil la exportación de acero de uso militar a Israel sin autorización. La empresa habría enviado varias toneladas de acero a una empresa pese a restricciones oficiales. La causa está en fase inicial.

- Abordaje de un buque en misión humanitaria (DP 44/2025 Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 6). Se denunció a altos cargos del gobierno israelí y mandos militares por la interceptación en alta mar de una misión humanitaria y la detención de un español. La AN inadmitió la querella por falta de jurisdicción española.

- DP 90/2025 y 93/2025, Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 1. Se denunció a altos cargos israelíes por asalto en alta mar a barcos humanitarios con ciudadanos españoles, que habrían sido detenidos en la prisión de Ketziot. La AN inadmitió la querella por falta de jurisdicción; una segunda querella se acumuló y resultó inadmitida por el mismo motivo.

4.4.6 SECCIÓN DE MENORES

Dada la naturaleza singular de esta jurisdicción (en la que el Ministerio Fiscal asume la función instructora), esta sección requiere de un sistema informático diferenciado del resto de la Fiscalía. Actualmente, la gestión se realiza a través del sistema Minerva, encontrándose en fase de implementación la aplicación Atenea, la cual sustituirá a la anterior para ofrecer una respuesta más ágil y adaptada a las necesidades del procedimiento.

Durante el presente ejercicio, se ha continuado subsanando las disfunciones operativas detectadas en años anteriores mediante la implementación de diversas soluciones tecnológicas.

Si bien la implantación de Minerva en septiembre de 2022 supuso un avance funcional cualitativo, el sistema aún no alcanza su rendimiento óptimo. Persisten procesos de gestión analógica en determinadas piezas separadas de especial sensibilidad, tales como las diligencias restrictivas de derechos fundamentales (art. 23.3 LORPM), las actuaciones de agente encubierto informático (art. 282 bis LECrim), las piezas de responsabilidad civil y medidas cautelares y la tramitación de Órdenes Europeas de Detención y Entrega (OEDE).

En el marco de la optimización del servicio público, se han habilitado salas físicas especializadas para la práctica de declaraciones. La adecuación de estos espacios ha sido posible gracias a la interlocución

estratégica con la Secretaría de Gobierno de la AN y el soporte técnico permanente de la Unidad de Apoyo de la FGE.

Incoación de diligencias preliminares:

Año	Valor
2018	14
2019	5
2020	6
2021	9
2022	8
2023	26
2024	47
2025	47

Delito:

Categoría	Valor
Contra la libertad sexual (cometido en el extranjero)	9
Lesiones (cometido en el extranjero).	2
Terrorismo de carácter yihadista	30
Pornografía infantil	2
Revelación de secretos	1
Reconocimiento de resoluciones judiciales dictadas en el extranjero	2
OEDE pasiva por homicidio	1
Total	47

Este año se ha mantenido el número de incoaciones con respecto al anterior y, por tanto, el incremento del 80,76% con respecto al año 2023.

Expedientes de reforma incoados en 2025:

Categoría	Valor
Total expedientes incoados	29
Procedentes de DP 2024	2
En tramitación (terrorismo)	17
Archivados provisionales	4
Sobreseídos (no terrorismo).	3
Otros en tramitación.	5

Sentencias condenatorias	Delito de autoadocctrinamiento terrorista enaltecimiento del terrorismo
4	4

En las sentencias dictadas resultaron condenados 14 menores, casi todos ellos por delitos de autoadocctrinamiento, adocctrinamiento o integración terrorista, con imposición de medidas de:

- Internamiento en régimen cerrado entre 1 año y 4 años y seis meses.
- Libertad vigilada posterior de 2 a 5 años.
- Inhabilitación absoluta de entre 5 y 6 años.

4.4.7 VÍCTIMAS

El Ministerio Fiscal, en cumplimiento del mandato constitucional, asume la protección integral de las víctimas del delito como un eje prioritario de su actuación.

El ordenamiento jurídico español ha consolidado un sistema de protección de vanguardia, iniciado con la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, *de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo* y su Reglamento (RD 671/2013). Este marco se vio reforzado por la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito*, que extendió estas garantías a la generalidad de los sujetos pasivos del delito, reconociendo su derecho a una intervención activa y asistida en el proceso.

En este ámbito, la función tuitiva del Ministerio Público se ejerce en estrecha colaboración con la Oficina de Asistencia a las Víctimas de la AN (OAVD), órgano clave para garantizar el derecho a la información sobre el estado de las actuaciones judiciales.

Durante el año 2025, la Fiscalía ha gestionado de manera proactiva las solicitudes de víctimas de atentados terroristas, canalizadas a través de la OAVD, asociaciones representativas y la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo (Ministerio del Interior). La atención se ha materializado no solo en el plano documental, sino mediante una interlocución directa a través de reuniones presenciales y comunicaciones personalizadas.

La intervención del Ministerio Fiscal se ha diversificado en los siguientes ámbitos según las necesidades específicas de las víctimas:

- Información sobre causas no resueltas. Se ha dado respuesta a consultas sobre el estado de procedimientos vinculados a la organización terrorista ETA que no han cristalizado en sentencia por causas de prescripción, falta de autoría conocida o insuficiencia probatoria.

- Informes de reconocimiento de condición de víctima. Elaboración de dictámenes preceptivos para la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo, esenciales para la acreditación administrativa y el posterior acceso a los sistemas de ayudas y resarcimiento.

- Coordinación de resarcimiento económico. Intervención en materia de trámites indemnizatorios para procurar un resarcimiento efectivo de las víctimas, tanto en fase administrativa como judicial, especialmente en la ejecución de sentencias condenatorias por daños físicos y psicosomáticos que exceden los baremos ordinarios.

- Diligencias transnacionales. Provisión de información sobre el curso de investigaciones, tanto nacionales como derivadas de la cooperación jurídica internacional, requisito *sine qua non* para el inicio de expedientes de indemnización por parte de los ciudadanos afectados.

Peticiones asistencia a víctimas: 8.

Ministerio del Interior: 2.

Oficina de asistencia a víctimas: 2.

Otros: 4.

4.4.8 COORDINACIÓN PARA LA AVERIGUACIÓN DE LOS DELITOS SIN RESOLVER DE ETA, GRAPO Y DEMÁS ORGANIZACIONES TERRORISTAS

En continuidad con la línea estratégica definida en ejercicios anteriores, la Fiscalía de la Audiencia Nacional ha proseguido con el análisis exhaustivo de los efectos y material probatorio procedentes de las autoridades francesas vinculados a la organización terrorista ETA.

Como hito operativo, que se inició ya en 2024, se ha continuado implementando el registro sistematizado de las solicitudes policiales para el estudio de sellos y evidencias específicas bajo la modalidad de diligencias de investigación preprocesal. Este procedimiento dota de mayor trazabilidad y rigor jurídico al análisis forense de los efectos intervenidos. Durante 2025, se ha incoado un procedimiento para el análisis de un sello de ETA entregado por las autoridades francesas.

4.4.9 EXTRADICIONES Y OEDES

– Extradiciones Pasivas:

Procedentes de Europa	140
Resto del mundo	476

Se han incoado en el año 2025 un total de 616 expedientes de extradición pasiva, frente a los 432 que se incoaron en 2024, lo que supone un incremento de 42,59% en asuntos iniciados y tramitados.

Autos de Sala	203
-------------------------	-----

Del total de autos dictados por las distintas secciones, solo se han recurrido 2 por el Ministerio Fiscal (a México e Irán).

Los países que más reclamaciones extradicionales han efectuado a España han sido:

País	Cantidad
Perú	67
Marruecos	49
Reino Unido	43
Estados Unidos	35
Ucrania	35
Colombia	32
Venezuela	32
Rusia	31
Brasil	28
Suiza	23
Honduras	22



– Órdenes Europeas de Detención.

Durante el año 2025, se han incoado 728 OEDES, cifra que supone un descenso del 14,65% frente a las 853 de 2024.

2025	728
2024	853
2023	753
2022	744

En 2025 se mantienen los mismos países que más OEDES han emitido:

País	Cantidad
Francia	116
Alemania	113
Italia	85
Rumanía	78
Bélgica	62
Polonia	46
Portugal	38
Holanda	35
Suecia	34

4.5 Cooperación internacional; estadísticas generales

La puesta en funcionamiento del portal e-EDES (e-Evidence Digital Exchange System) ya en el año 2024 supuso un avance cualitativo para la transmisión y recepción electrónica segura de instrumentos de cooperación penal entre los Estados miembros de la Unión Europea.

La actividad de cooperación jurídica internacional de la sección de cooperación internacional de la Fiscalía de la AN durante el año 2025 se ha llevado a cabo por cinco fiscales de la plantilla, así como por tres funcionarias de la oficina fiscal en las tareas de registro y tramitación procesal, aumentando el número de personal debido al sucesivo incremento de procedimientos tramitados estos últimos años en esta materia.

Así, el número total de expedientes de cooperación internacional incoados durante el año 2025 asciende a 375, que supone un ligero ascenso frente a los 370 del año 2024.

	Orden Europea de Investigación	Auxilio Fiscal	Comisión Rogatoria Pasiva	Dictamen de Servicio	Reconocimiento Mutuo Pasivo	Seguimiento Pasivo	Total
Total . . .	233	3	35	23	28	53	375

A) Comisiones rogatorias pasivas:

Delitos contra el orden público	1
Delitos contra el patrimonio.	12
Delitos contra la libertad sexual / que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil	3
Delitos de contrabando de materia de defensa, de otros materiales y de productos y tecnología de doble uso.	1
Falsedades documentales.	1
Homicidio /asesinato	6
Lesiones	1
Otros.	2
Pertenencia a organización criminal	5
Terrorismo/pertenencia a organización terrorista (Yihadista y no Y.)	2
Trata de seres humanos	1
Total	35

B) Expedientes de seguimientos pasivos:

Delitos contra el medio ambiente	2
Delitos contra el orden público	2
Delitos contra el patrimonio.	16
Delitos contra la libertad	4
Delitos contra la libertad sexual / que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil	2
Falsedades documentales	2
Homicidio /asesinato	5
Otros.	13
Pertenencia a organización criminal	3
Terrorismo/pertenencia a organización terrorista (Y y no Y)	2
Trata de seres humanos	2
Total	53

C) Dictámenes de servicio:

Delitos contra el patrimonio.	8
Delitos contra la intimidad.	1
Otros.	6
Terrorismo/pertenencia a organización terrorista (Y y no Y)	5
Trata de seres humanos	3
Total	23

D) Órdenes europeas de investigación pasivas:

Delitos contra el orden público	10
Delitos contra el patrimonio.	116
Delitos contra la Administración pública.	6
Delitos contra la intimidad.	1
Delitos contra la libertad	2
Delitos contra la libertad sexual / que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil	6
Delitos contra la seguridad colectiva	5
Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros	2
Delitos informáticos.	1
Falsedades documentales	1
Homicidio /asesinato	18

Otros.	20
Pertenencia a organización criminal	29
Terrorismo/pertenencia a organización terrorista (Y y no Y)	14
Trata de seres humanos	2
Total	233

E) Reconocimiento mutuo pasivo y auxilio judicial

Delitos contra el orden público	1
Delitos contra el patrimonio.	14
Delitos contra la libertad sexual / que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil	1
Homicidio /asesinato	3
Lesiones	3
Otros.	2
Pertenencia a organización criminal	3
Trata de seres humanos	1
Total	28

F) Auxilios fiscales

Se han incoado 3 expedientes de auxilio fiscal recibidos y se han solicitado 2 auxilios fiscales en 1 expediente de OEI pasiva por delito de terrorismo, incoada y computada como tal expediente en 2025 en esta Fiscalía.

Delitos contra el patrimonio.	2
Delitos contra la libertad sexual / que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil	1
Total	3

G) Comisiones rogatorias internacionales y órdenes europeas de investigación activas en diligencias de investigación

Durante el año 2025 no constan emitidas comisiones rogatorias internacionales ni órdenes europeas de investigación activas en diligencias de investigación.

H) Eurojust

En el marco de este órgano de coordinación, se han realizado las siguientes reuniones:

Lugar de reunión / Organizador	Motivo
La Haya (Países Bajos)	Invitación a la 37.ª Reunión de la Red para la investigación y el enjuiciamiento del genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra.
La Haya (Países Bajos)	Reunión de Coordinación en Eurojust. ID 76113.
La Haya (Países Bajos)	Reunión de Coordinación entre autoridades nacionales de España, Reino Unido y Alemania relacionada con el caso ID 73561. Judicializado en el JIC 6.
La Haya (Países Bajos)	Reunión Red Genocidio Eurojust.
Luxemburgo	Asunto prejudicial C666/24 – Asociación Catalana de Víctimas de Organizaciones Terroristas (ACVOT). Citación vista oral 15.07.2025 a las 15:00 horas.
Irak	Proyecto «CT (1) JUST» para la actividad 3.3.31 «Fortalecimiento de la cooperación judicial transfronteriza: Extradición, transferencias y jurisdicción en casos de terrorismo».

4.5.1 ACTIVIDADES RELATIVAS A COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En esta área se han realizado las siguientes reuniones:

- Reunión institucional con la Fiscalía Nacional Antiterrorista de Francia, Madrid, 15 de enero de 2025.
- Días 8 al 12 de febrero de 2025 en El Cairo (Egipto), para participar en la Actividad 3.3.26 «Taller sobre Cooperación Judicial Internacional en la Lucha contra el Terrorismo: Desafíos y Perspectivas Futuras de Acción».
- Visita institucional a España de autoridades de la Fiscalía General de la República de Kazajstán y autoridades consulares, en Madrid el 26 de marzo de 2025.
- Visita Institucional a España de autoridades judiciales de Irak, *EU-ACT Project for Judiciary*, ponencia sobre investigaciones complejas en crimen organizado y terrorismo, en Madrid el 5 de mayo de 2025.
- Jornadas de Fiscales Especialistas de Cooperación Internacional Penal, celebradas los días 26 y 27 de noviembre en Salamanca.
- Reunión del Grupo Cuatripartito del Fiscales Antiterroristas de Bélgica, España, Francia y Marruecos, celebrada del 9 al 11 de diciembre de 2025 en Rabat, Marruecos.
- Participación desde octubre de 2025 en la preparación de la futura directiva europea de armas de fuego, especialmente enfocada en la impresión ilícita de armas de fuego, *EMPACT Firearms*.

4.5.2 ESTADÍSTICAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

A) Equipos conjuntos de investigación

La figura de los Equipos Conjuntos de Investigación, regulada por la Ley 11/2003 (en transposición de la Decisión Marco 2002/465/JAI), se consolida como el instrumento más eficaz para la persecución de la delincuencia organizada y el terrorismo en el ámbito de la Unión Europea. La normativa otorga prioridad absoluta a la constitución de estos equipos cuando el objeto de la investigación sea la lucha antiterrorista.

Conforme al artículo 3 de la citada Ley, los miembros de la carrera fiscal destinados en la AN ostentan competencia para suscribir los acuerdos de constitución de ECI en las materias que les son propias. En aquellos supuestos en los que el Ministerio Fiscal lidere el equipo en el marco de sus diligencias de investigación, la jefatura y autoridad competente recaen exclusivamente en el Fiscal Jefe.

Balance de Actividad 2025:

Fecha	Estado	Delito	Hechos
11/06/24	Francia, Alemania y España.	Estafa-malversación-blanqueo de capitales.	Coordinados desde Eurojust, se practicaron simultáneamente detenciones de investigados en Alemania, Italia, Lituania, Letonia y Estonia.
14/11/25	Bulgaria y España.	Estafa.	ID 89030. Sección Instrucción TCI. Plaza n.º 6, DP 9/2025. El ECI permitirá acciones conjuntas de investigación en Bulgaria y/o España, con asistencia mutua previa autorización de los líderes del ECI.

B) Expedientes de jurisdicción internacional y cesiones de jurisdicción

En el año 2025 se han incoado 11 expedientes de jurisdicción internacional (EJI) y 23 expedientes de cesión de jurisdicción internacional (CJI), en los que se han dictado 17 autos habiendo lugar a la renuncia de jurisdicción penal española a favor de las autoridades de los Estados Unidos de Norteamérica, 4 autos no habiendo lugar a la

renuncia, 1 archivo por retirada de la solicitud de renuncia de jurisdicción y 1 pendiente.

C) Procedimientos relativos al reconocimiento y ejecución en España de las sentencias dictadas por tribunales de la Unión Europea

Se está a la espera de la implantación digital de este tipo de procedimientos, pues hasta el presente no se encuentra dentro de la aplicación Fortuny, lo que se espera que pueda tener lugar con la sustitución de este por el nuevo sistema de gestión procesal Atenea.

	2025	2024	2023	2022
Expedientes registrados	178	168	130	128
Expedientes para informe	515	586	408	401

Autos de reconocimiento mutuo y ejecución en España.

Se han dictado 89 autos de reconocimiento y ejecución en España de las sentencias dictadas por los tribunales de la Unión Europea.

Se ha denegado el reconocimiento y ejecución en España en 40 procedimientos, fundamentalmente por falta de arraigo familiar, laboral y/o social del condenado en nuestro país o por ser la pena cuyo reconocimiento se solicitaba, inferior a seis meses de prisión.

Se han acordado 114 archivos definitivos y existen 69 procedimientos incoados en 2025, de un total de 138 que se encuentran pendientes de informes y/o de resolución.

Reconocimiento	89
Auto no reconocimiento	40

Archivo	114
-------------------	-----

4.6 Vigilancia penitenciaria

Cod.	Descripción	Terrorismo	No Terrorismo	Total
G01	Permiso salida petición CP	324	411	735
G02	Recurso contra denegación permiso	146	451	597
G03	Recurso alzada contra sanciones	145	52	197

Cod.	Descripción	Terrorismo	No Terrorismo	Total
G05	Recurso sobre la clasificación de grado	200	281	481
G08	Redención ordinaria	53	0	53
G09	Redención extraordinaria	6	0	6
G10	Queja interv. comunicaciones	260	42	302
G12	Medidas de seguridad internamiento en centro	0	23	23
G14	Refundición condena	16	41	57
G15	Aprobación propuestas art 100.2	85	18	103
G17	Revocación I. Condicional	26	16	42
G18	Modificación condiciones I. Condicional . . .	70	49	119
G19	Expedientes relativos libertad condicional. . .	25	11	36
G21	Resoluciones del art. 60 CP	14	6	20
G22	Régimen general art. 36 y 78	31	0	31
G25	Autorización aislamiento	0	4	4
G26	Limitación régimen art. 75	89	18	107
G27	Medidas coercitivas	43	52	95
G28	Petición o quejas	414	216	630
G30	Abono prisión provisional	0	10	10
G33	Régimen art 90 CP	204	138	342
G34	Libertad vigilada post penitenciaria (plv) . . .	359	9	368
G35	Suspensión permiso de salida	23	31	54
G39	Medidas sanitarias	1	9	10
		2.534	1.888	4.422

Recursos de apelación interpuestos por MF

	Terrorismo	No terrorismo	Total
Favorables	3	0	3
Desfavorables	1	0	1
Total	4	0	4

Recursos de apelación interpuestos por el interno

Resultado	Terrorismo	No terrorismo	Total
Favorables	1	0	1
Desfavorables	12	79	91
Archivo	0	0	0
Desiste	1	0	1
Total	14	79	93

Progresiones a tercer grado de internos de otros delitos

Segundo grado (100.2).....	22
Tercer grado.....	27
Total.....	49

Progresiones a tercer grado de internos de ETA

Segundo grado (100.2).....	7
Tercer grado.....	17
Total.....	24

4.7 Diligencias de investigación y preprocesales

4.7.1 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

Durante 2025 se han incoado 66 diligencias de investigación, debiéndose destacar algunos datos estadísticos de interés:

Delito	Subgrupo I	Subgrupo II	Total
Terrorismo/ pertenencia a organización terrorista		Terrorismo art. 571/573 . . .	3
		Enaltecimiento del terrorismo art. 578	8
		ETA	2
		Yihadista	2
		Extrema derecha.	1
Contra la corona y altas instituciones del Estado		Calumnias e injurias a la corona art. 490.3 y 491.1 . .	4
		Improcedente utilización de imagen de la Corona art. 491.2.	3

Delito	Subgrupo I	Subgrupo II	Total
Delitos cometidos en el extranjero	Contra la vida e integridad física:	Asesinato	1
	Contra la libertad:	Secuestro	1
	Contra la integridad moral:	Trata de seres humanos art. 177 bis	1
		Acoso laboral art. 175	2
	Contra la libertad sexual:	Agresión sexual art. 178. . .	2
		Agresión sexual a menores art. 181	1
		Pornografía Infantil	1
	Contra el patrimonio:	Estafa art. 248	4
		Estafa y blanqueo.	4
		Contra la hacienda art. 305	2
		Apropiación indebida. . . .	1
		Alzamiento de bienes. . . .	1
	Contra la administración:	Prevaricación y cohecho artículos 404 y 419.	2
	Contra la comunidad internacional:	Genocidio art. 607	1
	Otros:	Mercenarios art. 591	1
Denegación extradición . . .		3	
Denuncias varias		14	
Otros.		1	
Total			66

Total año actual	66
Total año anterior 2024	84
Diferencia.	-18
Porcentaje.	-21,43%

Causas de archivo	Total
Remisión a las secciones	1
Remisión al Juzgado	2
Judicializadas por la Fiscalía AN.	8
Archivo normal	41
Total	52

Estado actual global	
DIP archivadas	52
DIP en trámite	14
Total	66

4.7.2 DILIGENCIAS PREPROCESALES

DIP archivadas	10
DIP en trámite	1
Total	11

4.8 Jurisdicciones contencioso-administrativa y social

En estas secciones, del mismo modo que ocurre en los expedientes de reconocimiento de sentencias dictadas en el extranjero, no está implementada la plataforma Fortuny, por lo que se espera que con la implantación de Atenea esta disfunción quede solucionada. A diferencia de los ERE, se ha creado un sistema interno por el cual no se genera papel ni carpetillas externas, consiguiendo una especie de expediente digital propio.

Categoría	2025	2024
Datos Generales	1.720	1.691
Contencioso Administrativo	1.415	1.411
Social	202	154
Diligencias Preprocesales	7	8
Comisiones Asistencia Jurídica Gratuita	96	118

1. Área de Contencioso-Administrativo:

Categoría	2025	2024
Datos Generales	1.415	1.411
– Dictámenes de Competencia:		
Juzgados Centrales de lo ContenciosoAdministrativo . . .	353	387
Secciones ContenciosoAdministrativo AN	500	468
– Derechos Fundamentales:		
Juzgados Centrales de lo ContenciosoAdministrativo – Alegaciones	11	128

Categoría	2025	2024
Juzgados Centrales – Vistas	0	0
Juzgados Centrales – Otros	20	37
Secciones AN – Alegaciones	32	28
Secciones AN – Vistas	0	0
Secciones AN – Otros	32	32
– Sociedad de la Información		
Dictámenes.	101	110
– Extinción Partidos Políticos.		
Vistas	0	0
Dictámenes.	227	115
– Otros.		
Dictámenes.	139	106

2. Área de Social:

Categoría	2025	2024
– Datos Generales	202	154
Competencias.	19	26
– Derechos Fundamentales:		
Vistas	52	40
Dictámenes.	30	22
– Conflictos Colectivos:		
Vistas	15	5
Dictámenes.	24	13
– Impugnación Convenios Colectivos:		
Vistas	34	21
Dictámenes.	15	16
– Despidos Colectivos:		
Vistas	8	4
Dictámenes.	0	1
– Otros:		
Vistas	0	4
Dictámenes.	5	2

3. Diligencias preprocesales:

Diligencias preprocesales	2025	2024
Contencioso Administrativo.	7	7
Social	0	1

4.9 Consideraciones y valoraciones de interés en los distintos delitos competencia de esta Fiscalía de la Audiencia Nacional

4.9.1 TERRORISMO

Históricamente, la lucha antiterrorista ha constituido el núcleo gravitacional de las competencias de la AN y, en el escenario actual, lo que se observa es una transición del riesgo de modo que la amenaza nacional ha cedido paso al terrorismo yihadista, un fenómeno global e interconectado que exige estrategias diferenciadas y una alta especialización técnica.

La Fiscalía ha perfeccionado sus protocolos de actuación en todas las fases del proceso: prevención, instrucción y juicio oral. La implementación de archivos especializados permite hoy en día la elaboración de perfiles de investigación con rigor estadístico, la identificación de nexos transversales entre operativos y el análisis prospectivo de la jurisprudencia aplicada a los nuevos tipos penales de radicalización.

La ausencia de atentados con víctimas mortales en territorio nacional durante 2025 ratifica la excelencia operativa de los servicios de inteligencia y seguridad, así como la solvencia del control judicial preventivo (solo se ha producido en Madrid un ataque con arma blanca investigado como terrorismo yihadista, dejando varios heridos leves).

La lucha contra el terrorismo y el extremismo violento en el marco de la Unión Europea debe articularse sobre la siguiente estructura:

1. Prevención. Detección precoz de focos de radicalización, abordando las causas subyacentes y protegiendo a colectivos vulnerables.
2. Protección. Reducción de la vulnerabilidad de infraestructuras críticas e instituciones mediante el diseño de entornos seguros.
3. Persecución. Neutralización de las redes de logística, captación y financiación, asegurando la plena disposición judicial de los responsables.
4. Respuesta y reparación. Maximización del apoyo a las víctimas y ejecución de planes de resiliencia institucional para el restablecimiento de la normalidad.

A partir del análisis del ejercicio de 2025, se pueden extraer las siguientes conclusiones de relevancia para una política criminal de Estado en materia antiterrorista:

- Dinámica generacional. Se observa un marcado rejuvenecimiento en los perfiles de los individuos en proceso de radicalización yihadista.

- Virtualización del riesgo. Los entornos digitales y redes sociales se consolidan como los principales catalizadores y espacios de captación.
- Geopolítica y radicalización. La inestabilidad en escenarios internacionales actúa como un vector de movilización interna.
- Discurso de odio y tipicidad. La jurisprudencia del Tribunal Supremo subraya que el enaltecimiento del terrorismo no tiene amparo en la libertad de expresión cuando constituye una incitación (si quiera indirecta) a la violencia.
- Juicio de peligrosidad. Para la relevancia penal del discurso, se exige la creación de un riesgo tangible para los derechos de terceros o el orden constitucional.
- Enfoque multidimensional. La seguridad debe integrarse con estrategias de desradicalización y contra narrativa.
- Cooperación transnacional. La interoperabilidad informativa entre Estados es el único mecanismo eficaz contra una amenaza global.
- Equilibrio garantista. La eficacia del sistema reside en la proporcionalidad entre las medidas de seguridad y el respeto escrupuloso a los derechos fundamentales.

En conclusión, la lucha contra el terrorismo es una tarea de Estado que exige una Fiscalía altamente tecnificada, coordinada internacionalmente y profundamente comprometida con los valores democráticos.

Lucha contra el terrorismo internacional (desde el 17 de agosto de 2023)

	2023	2024	2025
	17/08 31/12	01/01 31/12	01/01 31/12
Detenidos terrorismo yihadista	61	89	113
En España.	59	81	100
En otros países	2	8	13
Detenidos otros grupos terroristas	3	9	13

Total detenidos Terrorismo yihadista	Total detenidos Otros grupos terroristas
263	25

* Datos actualizados por el Ministerio del Interior a fecha 25.02.2026 (pueden existir variaciones en relación con los datos aportados en memorias anteriores)

Lucha contra el terrorismo yihadista

Año	N.º operaciones en España	N.º detenidos en España	N.º operaciones en otros países	N.º detenidos en otros países
2004*	9	131	—	—
2005	11	92	—	—
2006	9	59	—	—
2007	19	51	—	—
2008	11	62	—	—
2009	10	40	—	—
2010	5	12	—	—
2011	12	17	—	—
2012	5	8	—	—
2013	8	20	2	4
2014	13	36	7	27
2015	36	75	8	27
2016	36	69	5	7
2017	52	76	6	10
2018	23	29	8	32
2019	32	58	7	10
2020	23	37	1	1
2021	22	39	1	1
2022	27	46	4	7
2023	43	78	6	12
2024	49	81	5	8
2025	64	100	9	13
Totales	519	1216	69	159

* Datos actualizados por el Ministerio del Interior a fecha 25.02.2026 (pueden existir variaciones en relación con los datos aportados en memorias anteriores)

4.9.2 EVOLUCIÓN DE LA DELINCUENCIA SOCIOECONÓMICA, TRATA DE SERES HUMANOS Y DELITOS DE JURISDICCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA EN 2025

Como se ha fundamentado en memorias precedentes, la Fiscalía de la AN ostenta una competencia estratégica en la persecución de los delitos previstos en el artículo 65.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Nuestra intervención se circunscribe a hechos de grave repercusión para la seguridad del tráfico mercantil o la econo-

mía nacional, así como a defraudaciones que afecten a una generalidad de personas en el territorio de más de una audiencia.

La distribución de asuntos con la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada se articula mediante los mecanismos de asignación de la Fiscal General del Estado (art. 19.4 EOMF) y los criterios de especialización recogidos en la Instrucción de la FGE núm. 4/2006, de 12 de julio, *sobre atribuciones y organización de la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción y sobre la actuación de los Fiscales especialistas en delincuencia organizada*. Esta coordinación asegura que las causas de mayor trascendencia sociopolítica o complejidad técnica reciban una respuesta institucional unificada y eficiente.

ESTADÍSTICAS COMPARATIVAS CON LAS OTRAS FISCALÍAS ESPECIALES

Fiscalía	DP	% sobre total
Fiscalía Ordinaria.	567	88,32%
Fiscalía Antidroga.	59	9,19%
Fiscalía Anticorrupción.	16	2,49%
Total.	642	100%

Terrorismo.	169
Falsificación de moneda y tarjeta de crédito.	9
Patrimoniales y socioeconómicos.	187
Injurias contra la Corona.	1
Otros.	175

Seguidamente se refleja una panorámica de lo que ha sido la actuación de esta Fiscalía en estos tres ámbitos delictivos (delincuencia socioeconómica, trata de seres humanos y delitos de jurisdicción universal) a lo largo del año 2025, teniendo en cuenta su contexto, su evolución y los desafíos que suponen.

4.9.3 DELINCUENCIA SOCIOECONÓMICA

El actual escenario socioeconómico ha propiciado una mutación en las formas de criminalidad patrimonial. La actividad del Ministerio Fiscal se ha concentrado en la neutralización de:

- Fraudes de nueva generación: estafas piramidales complejas, esquemas de *phishing* y delitos contra la propiedad intelectual mediante redes de piratería organizada.
- Gestión desleal y blanqueo: casos de apropiación indebida por administradores sociales y estructuras de ocultación de activos de procedencia ilícita.

Durante el presente año, el Ministerio Fiscal ha identificado tres vectores críticos:

1. Criptoactivos y activos digitales. Se ha registrado un incremento exponencial en delitos vinculados a criptomonedas. La naturaleza descentralizada de estos activos plantea un desafío técnico sin precedentes para la trazabilidad y el embargo preventivo de fondos.

2. Tecnificación del fraude. La sofisticación de las técnicas de ingeniería social y el uso de *malware* avanzado han incrementado la eficacia de los ciberdelincuentes, exigiendo una respuesta judicial más ágil.

3. Vulnerabilidad segmentada. Se detecta una incidencia desproporcionada de estos fraudes en sectores desprotegidos, especialmente personas mayores y colectivos en situación de precariedad, lo que otorga a la acción fiscal una dimensión de especial protección social.

La internacionalización de la economía ha derivado en una criminalidad transfronteriza, muy especializada y ramificada. Los principales obstáculos para la eficacia del sistema penal son:

- La complejidad investigativa. La dispersión de los elementos de prueba en diversas jurisdicciones exige una cooperación internacional intensiva.
- La adaptación normativa. La respuesta legislativa y judicial se orienta hacia una actualización constante de los marcos regulatorios y un refuerzo en la especialización de los operadores jurídicos, garantizando que el Estado de derecho evolucione al mismo ritmo que las nuevas tecnologías financieras.

4.9.4 TRATA DE SERES HUMANOS

En el ejercicio 2025 la trata de seres humanos se consolida como una de las violaciones más graves de los derechos fundamentales, presentando una mutación hacia formas de explotación más diversificadas y tecnificadas.

Este tipo delictivo ha experimentado cambios significativos en su ejecución y objetivos, que se pueden reconducir a los siguientes:

- La prevalencia de la explotación laboral. Se identifica un repunte sustancial de casos en sectores estratégicos como la agricultura intensiva, la construcción y el sector de cuidados domésticos. La precariedad estructural y la economía informal actúan como catalizadores que facilitan la opacidad de estas redes.

- La virtualización de la explotación sexual. El entorno digital se ha convertido en el vector principal para la captación y el aprovechamiento ilícito. El auge del cibersexo y la pornografía bajo demanda en plataformas de suscripción plantean retos de alta complejidad para la monitorización y persecución penal.

- La heterogeneidad de las víctimas. Se observa una diversificación en los perfiles de vulnerabilidad. En el caso de los menores, preocupa especialmente su instrumentalización para la comisión de delitos (criminalidad forzada).

- La criminalidad forzada. Las organizaciones criminales emplean cada vez más la coacción sobre las víctimas de trata para integrarlas en sus estructuras logísticas, obligándolas a participar en el tráfico de estupefacientes o en la falsificación documental, lo que genera un complejo escenario de «doble victimización».

- El aumento de la tasa de denuncia. La mayor concienciación social y la efectividad de las campañas de sensibilización han derivado en un incremento de las denuncias. Este dato se interpreta no necesariamente como un aumento del crimen, sino como una reducción de la «cifra negra» de este delito.

La eficacia en la lucha contra esta lacra se ve condicionada por obstáculos de diversa índole que dificultan la culminación de los procesos judiciales:

1. Complejidad operativa transnacional. El carácter deslocalizado de las redes criminales exige una cooperación jurídica internacional ágil. La obtención de material probatorio y el seguimiento de flujos financieros fuera de nuestras fronteras siguen representando un cuello de botella procesal.

2. Obstáculos en la identificación y testimonio. La relación de sumisión y el control coercitivo que los tratantes ejercen sobre las víctimas dificultan su reconocimiento como tales. El temor a represalias y la desconfianza sistémica en las autoridades suelen comprometer la viabilidad de los testimonios en sede judicial.

3. Déficit de recursos y especialización. La persecución de la TSH requiere unidades altamente cualificadas. La falta de una dotación presupuestaria estable y de formación continua para los operadores jurídicos limita la capacidad de respuesta frente a las nuevas tácticas de las mafias.

4. Lagunas normativas y fragmentación de la respuesta. Se hace patente la necesidad de una ley integral contra la trata que unifique criterios y solvante vacíos legales. La actual fragmentación entre servicios sociales, fuerzas de seguridad y organismos judiciales impide una tutela reparadora y efectiva para la víctima.

4.9.5 DELITOS DE JURISDICCIÓN INTERNACIONAL

En este ámbito, la actividad del Ministerio Fiscal se vertebra sobre tres categorías fundamentales:

- El genocidio, englobando todos los actos perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.
- Los crímenes de lesa humanidad, que comprenden los ataques generalizados o sistemáticos dirigidos contra la población civil en el marco de una política estatal o de una organización.
- Los crímenes de guerra, entendidos como infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el contexto de conflictos armados, ya sean de carácter interno o internacional.

El año memorial se ha caracterizado por la continuidad investigativa y el fortalecimiento de las alianzas transnacionales:

- Estado de las causas. Se mantienen activos diversos procedimientos por crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. No obstante, la tramitación de estos expedientes se enfrenta a una instrucción inevitablemente lenta, derivada de la complejidad intrínseca de la cooperación jurídica internacional, la cual suele verse afectada por la burocracia administrativa y la inestabilidad política en los Estados donde se localizan las fuentes de prueba.
- Impulso a la cooperación multilateral. España ha consolidado su posición en foros internacionales de investigación, destacando la cola-

boración activa con otros Estados y organismos en la instrucción de crímenes vinculados a la invasión de Ucrania y en el conflicto de Gaza. Esta sinergia busca garantizar la trazabilidad de las evidencias en escenarios de conflicto activo.

La eficacia de la justicia universal en España se ve condicionada por una serie de factores que requieren un análisis crítico:

- Restricciones normativas y jurisprudenciales. Las sucesivas reformas legislativas han supeditado la jurisdicción universal a la existencia de vínculos de conexión rígidos (nacionalidad de las víctimas, presencia del investigado en España, etc.). La interpretación restrictiva de estos nexos por parte de los tribunales dificulta la incoación de procedimientos en causas de gran calado internacional.

- Complejidad probatoria y logística. La obtención de testimonios y evidencias documentales en el extranjero constituye un desafío diplomático y procesal de primer orden. La ausencia de mecanismos de coacción frente a Estados no colaboradores obstaculiza la recopilación de material probatorio esencial para el éxito de la acusación.

- Asimetría de sistemas legales. La disparidad entre los ordenamientos jurídicos y la falta de una armonización procesal plena a nivel global generan disfunciones que ralentizan la ejecución de comisiones rogatorias y órdenes de detención.

- Exigencia de especialización. Estos procesos demandan un despliegue de recursos y conocimientos altamente técnicos en materia de derecho internacional público y humanitario.

4.10 Conclusiones y propuestas de mejora

Tras el análisis exhaustivo del ejercicio 2025, se establecen las siguientes líneas de actuación prioritarias para fortalecer la respuesta del Ministerio Fiscal ante los desafíos de la criminalidad compleja.

4.10.1 DELINCUENCIA SOCIOECONÓMICA

El objetivo central es la protección del orden económico mediante la tecnificación de la investigación y, en particular:

- La especialización de operadores jurídicos. Impulsar programas de alta formación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, jueces y fiscales, enfocados en la detección de flujos financieros complejos y tipologías de fraude emergentes.

- La recuperación de activos. Priorizar la implementación de protocolos eficaces para la reparación del daño y la restitución patrimonial a las víctimas.

- La creación de una unidad de inteligencia financiera y digital. Se propone la creación de un núcleo de expertos en informática forense, análisis de *big data* y criptoactivos adscrito a la AN. Esta unidad actuaría como enlace técnico con organismos internacionales para neutralizar la criminalidad financiera *online*.

- Cultura de prevención. Fomentar alianzas público-privadas y desarrollar campañas de capacitación para el sector financiero y la ciudadanía, mitigando los riesgos derivados de la economía digital.

4.10.2 TRATA DE SERES HUMANOS

En este ámbito se busca implantar un modelo de protección integral y persecución proactiva, sobre las siguientes bases de desarrollo:

- Asistencia integral y fondo de reparación. Creación de un fondo específico, nutrido por recursos públicos y decomisos, destinado a garantizar alojamiento, asistencia sanitaria, soporte psicosomático y asesoramiento jurídico gratuito a las víctimas.

- Gobernanza interinstitucional. Optimizar la interoperabilidad entre administraciones para evitar la fragmentación de la respuesta asistencial y judicial.

- Cooperación con el sector tecnológico. Establecer canales de colaboración con proveedores de servicios de internet y redes sociales para la detección temprana y remoción de contenidos vinculados a la explotación.

- Diplomacia jurídica y cooperación en origen. Suscribir convenios bilaterales con países de origen y tránsito que faciliten el intercambio de inteligencia criminal, la repatriación segura de las víctimas y la desarticulación de las mafias en su origen.

4.10.3 DELITOS DE JURISDICCIÓN INTERNACIONAL

El enfoque se centra en la adecuación normativa y el compromiso convencional:

- Armonización Legislativa: promover una reforma del marco legal que establezca criterios de jurisdicción universal nítidos, garantizando la plena convergencia con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los tratados suscritos por España.

- Sinergia con la Justicia Penal Internacional: reforzar el apoyo operativo y la cooperación técnica con la Corte Penal Internacional (CPI), consolidando el liderazgo de España en la lucha global contra la impunidad en crímenes de guerra y lesa humanidad.

- Capacitación especializada: desarrollar planes formativos de alto nivel en Derecho Internacional Humanitario para los integrantes de las carreras judicial y fiscal, asegurando una instrucción de vanguardia en causas transnacionales.

- Transferencia de conocimiento: institucionalizar foros de intercambio de buenas prácticas con otros Estados para agilizar la tramitación de causas de jurisdicción universal.

4.10.4 CIBERDELINCUENCIA

El ciberespacio se ha consolidado como el marco idóneo para la ejecución de delitos complejos, desde el terrorismo yihadista e internacional a la delincuencia socioeconómica avanzada.

– Ciberterrorismo y ataques contra instituciones del Estado.

Durante el ejercicio 2025, continuando la tendencia vista en 2024, se han tramitado numerosos procedimientos bajo el artículo 573.2 CP y ciberdelitos dirigidos contra estructuras críticas del Estado.

- Situación procesal. La mayoría de estas causas se hallan en fase de instrucción bajo secreto de sumario, dada la sensibilidad de los activos atacados y la complejidad de las diligencias.

- Respuesta operativa. El incremento de ataques contra el funcionamiento político y económico nacional ha motivado la creación de unidades especiales de ciberterrorismo en la Policía Nacional, Guardia Civil y policías autonómicas, coordinadas estrechamente con esta Fiscalía para garantizar una persecución eficaz.

– Evolución del escenario de riesgos en 2025.

La ciberdelincuencia ha experimentado un salto cualitativo marcado por:

1. La sofisticación tecnológica a través del uso de inteligencia artificial y *machine learning* para automatizar ataques de *phishing* y crear *malware* evasivo.

2. El uso de *ransomware* de alta precisión. Los ataques ya no son masivos, sino selectivos, dirigidos a infraestructuras críticas (hospitales, redes energéticas) con objetivos de extorsión estratégica.

3. La vulnerabilidad móvil y la transnacionalidad. La expansión del cibercrimen global, amparado en el anonimato de las criptomonedas y la *Deep Web*, junto al aumento de ataques a dispositivos móviles, dificulta la identificación de autorías.

– Nuevas conductas delictivas.

Se identifican tres áreas de riesgo incipiente que requieren atención prioritaria:

- *Deepfakes* y desinformación. Uso de contenidos sintéticos para la extorsión y la desestabilización social, amenazando la integridad democrática.

- Criminalidad en el metaverso. Aparición de fraudes en activos virtuales y suplantación de identidad en entornos inmersivos.

- Ataques a la inteligencia artificial. Acciones dirigidas a corromper algoritmos o sustraer bases de datos de entrenamiento (envenenamiento de datos).

– Diagnóstico de vulnerabilidades del sistema legal.

La eficacia de la respuesta judicial se ve comprometida por:

- Obsolescencia y déficit de recursos. Necesidad urgente de actualizar equipos tecnológicos y contratar personal técnico especializado que de soporte a la labor de fiscales y magistrados.

- Gestión de la evidencia digital. La volatilidad de la prueba electrónica y su carácter transfronterizo exigen protocolos de obtención y conservación más ágiles.

- Brecha legislativa. El marco legal requiere una armonización internacional más fluida para evitar que los delincuentes se amparen en la lentitud de los procesos de cooperación tradicionales.

– Propuestas de acción y compromiso institucional.

1. Refuerzo de la especialización, con implementación de planes de formación obligatoria en informática forense y derecho digital para miembros de las carreras judicial y fiscal y funcionarios adscritos a la AN.

2. Modernización legislativa, mediante la reforma del Código Penal y la LECrim para incluir tipos delictivos específicos (IA, *deepfakes*) y agilizar la obtención de pruebas digitales.

3. Gobernanza público-privada, a través de la creación de un observatorio de ciberdelincuencia con la participación de proveedores de servicios de internet y empresas de ciberseguridad para la detección temprana de amenazas.

4. Inversión tecnológica, mediante una asignación presupuestaria específica para la adquisición de herramientas de análisis forense de última generación.

Podemos concluir que la Fiscalía española mantiene un compromiso firme con la protección del ciberespacio. Desde la creación de la Unidad especializada contra la Criminalidad Informática, se trabaja en la unificación de criterios para asegurar que la transformación digital de la sociedad no se traduzca en una pérdida de seguridad jurídica. La colaboración entre el sector público, el privado y la ciudadanía es el único camino para garantizar un entorno digital resiliente frente a las amenazas del siglo XXI.

4.10.5 LA SECCIÓN DE MENORES DE LA FISCALÍA

La sección de menores de la Fiscalía de la AN se constituye como un baluarte estratégico en la defensa de la seguridad nacional y la integridad de los menores. En un entorno globalizado, su labor trasciende la mera persecución penal, enfocándose en la neutralización de procesos de captación ideológica y el combate a la delincuencia tecnológica juvenil.

1. El fenómeno de la radicalización en el ecosistema digital.

La vulnerabilidad de los menores ante la propaganda extremista se ha acentuado debido a la sofisticación de las estrategias de reclutamiento *online*.

- Tácticas de manipulación. Grupos extremistas explotan la debilidad identitaria y el idealismo juvenil, utilizando narrativas simplificadas que se difunden viralmente a través de plataformas digitales y aplicaciones de mensajería cifrada.
- Riesgos híbridos. El acceso irrestricto a redes sociales no solo expone a los menores al adoctrinamiento, sino que los convierte en vectores potenciales para la comisión de ciberdelitos que comprometen infraestructuras esenciales del Estado.

2. Respuesta especializada y líneas de actuación.

Consciente de su papel como órgano instructor, la Fiscalía ha consolidado un modelo de respuesta adaptado a la singularidad del infractor menor de edad, basado en:

- Instrucción y persecución penal, mediante una investigación rigurosa de delitos de terrorismo yihadista, financiación y ciberdelitos

contra la seguridad nacional cometidos por menores, garantizando siempre el interés superior del menor.

- Inteligencia y cooperación policial, a través del mantenimiento de una interlocución fluida con las unidades de información de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la detección precoz de focos de radicalización.

- Intervención multidisciplinar, con la integración de equipos técnicos (psicólogos, educadores y trabajadores sociales) para el abordaje de menores ya inmersos en procesos de radicalización, priorizando la desvinculación cognitiva y la resocialización.

3. Un enfoque integral mediante la prevención y reeducación

El sistema de justicia juvenil en la AN no se limita a la respuesta punitiva. Su enfoque es eminentemente preventivo, tratando de priorizar medidas que faciliten la reinserción del menor al entender la infracción como un síntoma de una manipulación externa que debe ser desactivada mediante la educación en valores democráticos. Igualmente, se trata de impulsar la sensibilización con acciones formativas que alerten sobre los riesgos de los entornos virtuales.

4. Desafíos en la era digital y proyección exterior

La lucha contra el ciberterrorismo juvenil es un reto dinámico que exige una actualización constante de los protocolos judiciales. En este sentido, se aboga por:

- Atención a menores en el extranjero, con gestión y seguimiento de conductas delictivas cometidas por menores españoles en territorio extranjero, aplicando estrategias de concienciación que eviten la reincidencia y faciliten su retorno seguro a la legalidad.

- Multidisciplinariedad y su consolidación como un actor clave capaz de coordinar la respuesta legal con la protección social.

En definitiva, la sección de menores reafirma su compromiso con la salvaguarda de la seguridad nacional, actuando no solo como órgano acusador, sino como garante de que los menores no se conviertan en instrumentos de organizaciones criminales o terroristas.

4.10.6 VIGILANCIA PENITENCIARIA

En el complejo escenario de la seguridad global, la protección de la sociedad y la defensa de los derechos fundamentales constituyen los ejes vertebradores del Estado de derecho. En este marco, la sección de vigilancia penitenciaria de la Fiscalía de la Audiencia Nacio-

nal ejerce una función estratégica: actúa como garante de la legalidad en la ejecución de las penas, equilibrando el respeto a los derechos individuales con la imperativa lucha contra los delitos de su competencia.

Esta sección especializada tiene encomendada la supervisión de las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad. Su intervención es determinante para asegurar que la actividad administrativa penitenciaria se ajuste estrictamente a la ley, centrándose en los siguientes ejes de actuación:

- Fiscalización y seguimiento especializado. Supervisión exhaustiva del cumplimiento de condenas por delitos de terrorismo. Esto abarca desde el control del régimen de vida y las medidas de seguridad, hasta el análisis técnico de las progresiones de grado y los programas de tratamiento.
- Contención de la radicalización. Colaboración activa con los centros penitenciarios en la detección temprana de conductas extremistas. La fiscalía monitoriza la eficacia de los programas de desradicalización, priorizando la neutralización de riesgos dentro de la población reclusa.
- Intervención en la ejecución penal. Participación preceptiva en los expedientes de clasificación, permisos de salida y libertad condicional. El criterio del Ministerio Fiscal actúa aquí como un filtro de seguridad esencial, velando por que el retorno gradual a la libertad no suponga una amenaza para la paz pública.

4.10.7 JURISDICCIONES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SOCIAL

La sección especializada interviene de forma preceptiva y facultativa en los procesos sustanciados ante los juzgados centrales y la Sala de lo Contencioso-Administrativo, así como ante la Sala de lo Social de la AN. Asimismo, participa en la jurisdicción europea, con intervención ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en aquellos procedimientos prejudiciales que, por su naturaleza, afectan a la seguridad jurídica o al ordenamiento interno español.

Por otra parte, en atención a la especificidad de estos órdenes, y ante la falta de implementación del sistema Fortuny en estas jurisdicciones, la comunicación procesal se ha articulado de manera eficiente a través de la plataforma Lexnet, garantizando la agilidad y trazabilidad de los actos de comunicación.

La labor de la Fiscalía en estas materias se vertebra sobre tres pilares esenciales:

- El control de legalidad administrativa mediante una supervisión rigurosa de los actos de la Administración pública para asegurar su sometimiento pleno a la ley y al Derecho, evitando cualquier atisbo de arbitrariedad.
- La protección de derechos ciudadanos con una defensa activa de las libertades públicas en los litigios contra el Estado, especialmente en procesos que afectan a derechos de reunión, asilo, protección de datos y sanciones administrativas complejas.
- La defensa del interés social y general a través de la intervención en conflictos colectivos de ámbito nacional (jurisdicción social) para salvaguardar el interés general y la estabilidad del tráfico jurídico-laboral, con independencia de la existencia de intereses particulares.

El ejercicio 2025 ha puesto de manifiesto una serie de condicionantes en la actividad de la Fiscalía de la AN en estos dos ámbitos jurisdiccionales que requieren una reflexión estratégica:

- La creciente complejidad y el carácter cambiante del marco legal contencioso y social exigen un esfuerzo constante de actualización doctrinal y una especialización técnica de alto nivel por parte de los fiscales adscritos.
- La elevada litigiosidad y la sobrecarga de procedimientos ante la AN demandan una gestión optimizada de los tiempos de respuesta para evitar dilaciones en la defensa del interés público.
- Se constata, finalmente, la necesidad de dotar a esta sección de recursos técnicos y humanos adicionales que permitan equilibrar la carga de trabajo con la excelencia procesal que requiere este órgano.

5. FISCALÍA ESPECIAL ANTIDROGA

5.1 Introducción

La actividad de la Fiscalía Especial Antidroga viene determinada por la amenaza actual de las organizaciones criminales que trafican con drogas, que resumimos con la cita de la Estrategia y el Plan de Acción de la UE contra el narcotráfico, publicados ambos por la Comisión el 4 de diciembre de 2025: «El tráfico de drogas representa una amenaza sustancial y persistente para la seguridad de Europa.

Más de la mitad de las redes delictivas más amenazantes que operan en la UE participan en el tráfico de drogas y aprovechan la posición de la UE como importante mercado de consumo, centro de tránsito y zona de producción de drogas ilegales. La delincuencia organizada aprovecha las rutas comerciales mundiales y las tecnologías digitales para crear infraestructuras delictivas sofisticadas que desestabilizan la sociedad de la UE a través de la violencia, la corrupción y la infiltración en la economía legal».

El Informe Mundial de Drogas 2025 expone las necesidades actuales de los Estados para enfrentarse a las organizaciones de narcotráfico y afirma que: «Si bien son estructuras complejas, las redes delictivas pueden desarticularse, pero para ello es necesario un conocimiento a profundidad de los objetivos, estructuras y procesos de los grupos delictivos. El mapeo de los grupos delictivos puede resaltar sus vulnerabilidades, actores clave, facilitadores, así como señalar sus áreas de intervención. Las instituciones encargadas de aplicar la ley requieren invertir en tecnología y formación altamente especializada para enfrentar los retos contemporáneos que presenta la cadena de suministro de drogas».

Un análisis análogo de esta amenaza se recoge para nuestro país en la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado, publicada el 5 de agosto de 2025, donde se constata que: «el narcotráfico en España, como actividad principal o asociada a otras, representa la mayor amenaza proveniente del entorno del crimen organizado y la delincuencia grave». Resume esta Estrategia la particular afectación a España debido a que el extenso litoral «junto con su ubicación estratégica, posiciona a nuestro país como un punto clave en las rutas marítimas globales, en el transporte marítimo internacional y especialmente en el sur de Europa».

Entre las distintas líneas de acción de esta Estrategia Nacional, centrada lógicamente en la seguridad, se contienen también medidas de ámbito judicial y concretamente se propone adaptar la estructura judicial y sus capacidades para la lucha especializada contra el crimen organizado, una línea de acción que entronca con la reiterada llamada de atención de esta Fiscalía sobre la inadecuación de la organización judicial al reto de la actual delincuencia organizada relacionada con el tráfico de drogas.

El desarrollo de esta línea de acción debe partir de la consciencia de que una acción eficaz contra el narcotráfico no se logra con el incremento de las incautaciones y detenciones, sino que es necesaria una decidida y adecuada acción judicial para acabar con la condena de los culpables, sin conformarse siquiera con el enjuiciamiento de los

detenidos que suelen ser los responsables de los escalones más bajos del narcotráfico. Una investigación adecuada de los delitos de tráfico de drogas cometidos por las organizaciones parte de que no basta la explotación única de operaciones con entradas y registros simultáneas, ni termina con las noticias de la incautación de kilogramos de sustancia ilícita y un número alto de detenidos, sino que requiere de capacidades de inteligencia, tiempo de investigación, uso de técnicas especiales de investigación, medidas de investigación tecnológica y complejas investigaciones de operaciones financieras y grandes patrimonios que requieren especialización. Especialización y dedicación imprescindibles también en el ámbito judicial.

Esta especialización es imprescindible ante la creciente complejidad de los procedimientos judiciales en esta materia, que se desarrolla de forma paralela a la propia complejización de las actividades de las organizaciones criminales. La única especialización en esta materia, sin embargo, se centra en la Audiencia Nacional y la Fiscalía Especial Antidroga, lo que es notoriamente insuficiente. Incluso la Fiscalía Especial Antidroga tiene un despliegue territorial incompleto, ya que solo cuenta con 31 delegados, frente a cualquier otra unidad especializada de la Fiscalía General, que tiene delegados en todas las Fiscalías provinciales.

Por otro lado, reiteramos las consideraciones de los últimos años sobre las competencias de la Audiencia Nacional en relación con el narcotráfico que aseguran que ésta conozca de los casos más graves y complejos (los que tienen grandes conexiones internacionales) o aquellos que son imposibles de investigar en el partido judicial ordinariamente competente (corrupción de funcionarios en el territorio a investigar). Por si fuera poco, tanto la Sección de Instrucción del Tribunal Central de Instancia como la Sala de lo Penal están sobrecargadas, la instrucción y el enjuiciamiento se alargan durante años, el resultado directo es la absoluta ineficacia, la pérdida de sentido en el enjuiciamiento de hechos de una década anterior y la automática reducción de las penas por la aplicación directa de la atenuación de dilaciones indebidas, presente en prácticamente todos los enjuiciamientos sin presos provisionales.

Más allá de la Audiencia Nacional no hay especialización alguna en los órganos judiciales territoriales y su sobrecarga permite observar, no solo en poblaciones pequeñas sino también en las grandes capitales, reticencias reiteradas a asumir la investigación de organizaciones criminales, sabido que normalmente son largas, con muchos implicados y precisan medidas de investigación especiales o tecnológicas que requieren un control estrecho por parte del órgano judicial.

El rechazo de la adopción de medidas de investigación solicitadas por los cuerpos policiales o incluso por la fiscalía causa frustración porque un recurso contra la denegación de una medida de intervención telefónica o de investigación tecnológica, contando con los tiempos de su resolución, carece de sentido por la urgencia que es necesaria en investigaciones de este tipo. Las negativas a la adopción de medidas se justifican en muchos casos por falta de competencia; en otras, por considerar injustificada la medida. Esta decisión, justificada o no, resulta definitiva ya que, como se ha dicho, el recurso no consigue revertir en tiempo útil el efecto negativo de esta primera respuesta. En otros muchos casos, el fracaso se produce no por la negativa sino por el retraso en la tramitación de la autorización de la medida solicitada, retraso que da lugar a que el investigado cambie de dispositivo telemático o que devenga imposible la colocación de una baliza o un dispositivo de escucha. La situación de sobrecarga de los juzgados no garantiza la respuesta en tiempo eficaz para este tipo de investigaciones. En resumen, una buena parte de las posibles investigaciones de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico se frustran por la inadecuada o tardía respuesta de los órganos judiciales.

La llamada de atención sobre la lentitud de las investigaciones afecta también a la insuficiencia de los recursos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto desde el punto de vista de la dotación de aquellos instrumentos técnicos e informáticos avanzados para que puedan ser utilizados en las investigaciones, como humanos, ya que se detectan retrasos notables en el volcado de los dispositivos incautados, fuente imprescindible para el conocimiento de los hechos y la prueba en juicio oral de los delitos imputados.

Las instrucciones sufren cada vez más otra circunstancia constatada en las memorias de los delegados y es el retraso en la respuesta de los laboratorios oficiales en el análisis de las sustancias intervenidas, un aspecto que tiene tratamiento específico en los siguientes apartados.

Otra observación respecto a la inadecuada respuesta judicial se produce por la sobrecarga de las Audiencias Provinciales y el alargamiento de la fase intermedia hasta llegar al enjuiciamiento. Varios delegados provinciales (de Barcelona, de Illes Balears y de Galicia) alertan de estancamiento de las causas en las Audiencias Provinciales. Sufren la mayoría de estos órganos un exceso de causas para señalamiento, escasez de funcionarios, falta de fechas y salas para las vistas de forma que los señalamientos se alargan indefinidamente. Solo las causas con preso consiguen ser celebradas en tiempo razonable, mientras el resto arrastra las consecuencias del alargamiento del plazo sin

enjuiciamiento, lo que supone que solo por ese periodo se aprecia la atenuante de dilaciones indebidas, incluso muy cualificadas, además de dificultar la prueba con desapariciones y mermas de memoria en los testigos. Para dejar constancia más clara, la delegada de Illes Balears estima que las causas sin preso que lleguen actualmente para su enjuiciamiento a la Audiencia Provincial se celebrarán en el año 2030, mientras las que tienen preso esperan un periodo de unos dos años.

Para ello, conforme con lo acordado en la Estrategia Nacional, sugerimos la urgente necesidad de un cambio de la organización judicial en dos ámbitos. El primero dirigido a reforzar la Audiencia Nacional ante su situación de sobrecarga y redefinir sus competencias para acoger en este órgano centralizado y especializado los delitos realmente más complejos y con relevante dimensión internacional. Se trata también de evitar el traslado tardío a la Audiencia Nacional de investigaciones realizadas en el territorio que se remiten cuando la investigación se complica y finalmente se comprueba o sugiere alguna conexión con el territorio de una provincia limítrofe.

El segundo cambio, que llevamos proponiendo desde la Memoria de 2022, pasa por la especialización de órganos jurisdiccionales territoriales en materia de delincuencia organizada. Como recordábamos el año pasado, la especialización se contempla ya en la LO 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia* que, en la nueva redacción del artículo 88.4 LOPJ, permite la creación de secciones de instrucción especializadas en zonas afectadas en materia de delincuencia organizada vinculada al tráfico de drogas. Un artículo que todavía no se ha implementado.

En definitiva, es un hecho irrefutable la mayor dimensión, complejidad, violencia y medios de todo tipo utilizados por las grandes organizaciones de narcotraficantes a los que es cada vez más difícil enfrentarse con los medios actuales. Es imprescindible y urgente que el Estado se dote de medios materiales, humanos y también legales que permitan enfrentarse a un problema que ya está minando las bases de la paz social. No huelga en este punto citar la reciente Ley contra el narcotráfico adoptada en Francia el 29 de abril de 2025 que, además de crear una Fiscalía similar a la Fiscalía Especial Antidroga española, la dota de más recursos humanos, y refuerza el tratamiento de los arrepentidos colaboradores de la justicia.

Una mayor regulación de los arrepentidos y su colaboración con las autoridades o sus agentes sería también necesaria en España. Una normativa precisa del acceso y manejo policial de las fuentes y la previsión adecuada de la colaboración de posibles implicados permitiría

contar con métodos legales de investigación realmente eficaces y evitaría interpretaciones deficientes de un texto normativo –el artículo 376 CP– impreciso.

Asimismo, se estima necesaria una nueva regulación completa de los agentes encubiertos y una definición legal completa de las operaciones encubiertas. Esta normativa debe permitir actuaciones de los agentes con la suficiente cobertura y su debida protección, garantizando el derecho de la defensa, pero sin poner en riesgo la identidad y seguridad de quienes se prestan a estas funciones no exentas de peligros y que requieren el reconocimiento y la debida protección por el Estado para el que trabajan.

5.2 Fiscalía Especial Antidroga en la Audiencia Nacional

5.2.1 INCIDENCIAS PERSONALES Y ASPECTOS ORGANIZATIVOS

La Fiscalía Especial Antidroga sigue formada por 15 fiscales, incluidas Fiscal Jefa y Teniente Fiscal. Durante el año 2025, una de las plazas ha estado cubierta por una comisión de servicio ante el destino, a su vez, en comisión en el Ministerio de Justicia de uno de los fiscales de esta Fiscalía. La insuficiencia de fiscales para abordar el crecimiento cuantitativo, que hay que recordar alcanzó un 32% de incremento el año pasado, pero sobre todo cualitativo por complejidad y tamaño de las causas, ha determinado que, además de un destacamento acordado con el objeto de cubrir las circunstancias de una plaza adaptada, se hayan concedido dos nuevas comisiones de servicios con dos nuevos fiscales, una desde de abril y otra desde octubre.

La plantilla de funcionarios es también escasa, provisional y está completamente desactualizada: el número de funcionarios es notoriamente insuficiente ante el crecimiento del número de causas y el incremento de fiscales y, aunque se ha incorporado un nuevo tramitador de refuerzo en 2025, reiteramos lo expuesto el año pasado sobre la necesidad de que plantilla se adapte a las necesidades de la fiscalía y a la realidad de los procedimientos que en ella se tramitan.

La Unidad Policial adscrita a la Fiscalía Antidroga sigue formada por un Inspector Jefe como director, además de otro inspector como responsable de la sección operativa y otros cuatro funcionarios del CNP, así como un guardia civil. La Unidad centra gran parte de su trabajo en la ejecución de solicitudes de auxilio internacional que se le encargan por la Fiscalía. Este año han intervenido en 56 órdenes europeas de investigación (OEIs) aumentando las 52 del año pasado al igual que han aumentado las comisiones rogatorias que pasan de 72

a 82. En esa tarea, además de la directa ejecución de las diligencias que corresponden para los procedimientos extranjeros, se obtiene información muy relevante que en muchos casos es aprovechada operativamente en España. Cada vez más, la Unidad se encarga de la ejecución de las tareas de investigación propias de las diligencias de investigación de la Fiscalía Especial.

Se está trabajando concertadamente con la AEAT para la creación de una Unidad de Apoyo de la Agencia Tributaria a la Fiscalía Especial Antidroga, formada por funcionarios del Servicio de Vigilancia Aduanera. Entretanto se ha incorporado desde septiembre de 2025 un funcionario del Cuerpo Superior del Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA), quien desde esa fecha realiza ya las funciones de enlace entre ambas instituciones. Entre otras actividades se han tramitado 6 diligencias de investigación preprocesal y 7 comisiones rogatorias internacionales y OEIs. Además, se está trabajando en diferentes proyectos conjuntos en materias tan relevantes como el impulso de la seguridad portuaria, especialmente en las terminales de contenedores, y en varios proyectos encaminados a reforzar el papel de la Agencia Tributaria en la investigación patrimonial y la recuperación de activos. Es importante recordar que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria es un actor de gran importancia en la lucha contra el narcotráfico y el blanqueo de capitales. El Servicio de Vigilancia Aduanera, que depende del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales y se integra en la Agencia Tributaria, tiene la doble condición de policía judicial y de organismo aduanero y tributario. Su labor se manifiesta en múltiples áreas como: actuaciones de control, análisis, operativas y generadoras de inteligencia; control del tráfico de contenedores marítimos; control y vigilancia marítima de aguas territoriales con capacidad de interdicción en alta mar gracias a una potente flota aeronaval especializada, e investigación y análisis patrimonial. Su integración en la AEAT le permite acceder a la mayor base de datos financiera y económica de nuestro país que, junto a su formación especializada, permitirá a la fiscalía, una vez se cree y despliegue la unidad adscrita mencionada anteriormente, ampliar y mejorar las investigaciones de blanqueo de capitales.

5.2.2 MEDIOS MATERIALES Y PROCESO DE DIGITALIZACIÓN

Los problemas de espacio, de los que se daba cuenta el año pasado, subsisten. La Fiscalía Antidroga dispone solo de uno de los tres pisos de la Fiscalía en el edificio de la Audiencia Nacional. En todo caso el problema ha sido de alguna forma mitigado a través de obras de adap-

tación del espacio otorgado en el edificio a la Fiscalía Antidroga y que, solicitadas por la Fiscal Jefa, fueron realizadas por el Ministerio en el piso 7.º de la Audiencia Nacional, que corresponde al espacio de la Fiscalía Antidroga. Estas obras redujeron el espacio de la superficie de cuatro de los despachos para construir seis. Aun así, el espacio sigue siendo notoriamente insuficiente. Esta situación ha sido puesta de manifiesto en ediciones memoriales anteriores.

En relación con las aplicaciones informáticas, esta Fiscalía sigue colaborando en el proceso para la futura implantación del sistema *Ate-nea*. Mientras, subsiste el sistema actual, *Fortuny*, con todos sus defectos que derivan a un proceso de digitalización con bases teóricamente adecuadas, pero que sufre de repetidos y diversos fallos o incidencias en términos estrictamente técnico-informáticos que obligan a acudir a la SGIISDJ, la cual en mayor o menor medida subsana los problemas.

Por otro lado, siendo esta una fiscalía operativa con actividad internacional habitual, aún no se ha conseguido, pese a los reiterados avisos a la SGIISDJ, la conectividad normal y el acceso al escritorio desde el equipo portátil facilitado por el Ministerio cuando los y las fiscales se encuentran en el extranjero, especialmente cuando la conexión se pretende realizar desde fuera de la Unión Europea.

5.2.3 ACTIVIDAD PROCESAL DE LA FISCALÍA ESPECIAL ANTIDROGA EN LA AUDIENCIA NACIONAL

La actividad de la Fiscalía Antidroga de la Audiencia Nacional, se centra, principalmente, en los procedimientos por tráfico de drogas competencia de la Audiencia Nacional y en los procedimientos de blanqueo procedente de estos. También, y cada vez más, actúa en la capacidad propia de investigación preprocesal que, por su naturaleza de Fiscalía Especial, tiene una competencia amplia para iniciar investigaciones cuando aparecen indicios de la comisión, a través de una organización criminal, de delitos contra la salud pública relacionados con las drogas o cuando se trata de tráfico de drogas fuera del territorio nacional.

Así, las diligencias de investigación siguen aumentando, habiéndose incoado 71 este año frente a 64 en 2024. Se mantiene la complejidad de las tramas investigadas, habiéndose observado en algunas la implicación de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, circunstancia que determina que la intensa relación con las dos unidades policiales dedicadas al narcotráfico organizado más grave, UDYCO y

UCO, se complete con la cada vez mayor presencia de las unidades de asuntos internos de Policía Nacional y Guardia Civil en la Fiscalía Antidroga. Nuevamente debemos advertir de la dificultad de investigación de algunas conductas corruptas en el ámbito territorial donde trabajan los funcionarios afectados y de la necesidad de ampliar las competencias de la Audiencia Nacional para acoger las investigaciones de organizaciones de narcotraficantes cuando haya funcionarios implicados y las circunstancias impidan una investigación sin riesgo de filtraciones.

De las 71 diligencias de investigación, 27 han sido judicializadas, aunque no todas en la Audiencia Nacional. En algunos casos no concurre finalmente la condición de afectación a distintas provincias y se envían en su estadio de diligencias de investigación a los delegados de las fiscalías competentes (en este año 5) o directamente a los juzgados territorialmente competentes en los casos de explotación de las operaciones en un solo territorio. Otras 20 diligencias han sido archivadas al no poder concretarse el delito investigado y 13 siguen en tramitación. En total, 244 personas físicas y 16 jurídicas han sido investigadas en diligencias preprocesales de la Fiscalía Especial Antidroga. Se han interpuesto 18 querellas en los Juzgados Centrales de Instrucción, algunas procedentes de investigaciones de años anteriores.

Las medidas de investigación patrimonial son las diligencias practicadas más frecuentemente en el seno de las diligencias de investigación, tanto para conocer mejor las circunstancias de las actividades investigadas y la irregular situación financiera de los investigados, como, sobre todo, para garantizar la recuperación de activos y, siguiendo el propio Protocolo de la Fiscalía Antidroga, con el objeto de aumentar y mejorar las investigaciones de blanqueo. Otra de las diligencias ejecutadas con mayor presencia en las diligencias de la Fiscalía Antidroga de la Audiencia Nacional es la autorización de entregas controladas, 16 concretamente en 2025. En 10 de las diligencias se autorizó la actuación de agentes encubiertos.

Estas diligencias de investigación tienen habitualmente una relación internacional que determina el notorio aumento de la dimensión activa de cooperación internacional de la Fiscalía Antidroga, que este año ha emitido en sus diligencias 6 órdenes europeas de investigación y 8 comisiones rogatorias.

Otra de las diligencias de investigación propias de esta Fiscalía, derivadas de la competencia de la Audiencia Nacional para el conocimiento de delitos cometidos fuera del territorio nacional, son las incoadas tras los abordajes en altamar.

Este año han determinado la presentación de 5 querellas en la Audiencia Nacional. En cuatro de estas intervenciones en alta mar han colaborado embarcaciones de la Armada, cuya intervención fue solicitada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad intervinientes y autorizada previamente por la Fiscalía Antidroga tras la comprobación de la falta de medios adecuados por parte de las otras autoridades intervinientes.

El número de diligencias previas por tráfico de drogas en los Juzgados Centrales de Instrucción (ahora plazas de la Sección de Instrucción del Tribunal Central de Instancia) ha vuelto a su número habitual de los últimos años cercana a la sesentena. Este año se han incoado 56 nuevas diligencias previas, cifra que se aleja del enorme incremento experimentado el año pasado en el que fueron 84. Este descenso no ha supuesto, sin embargo, reducción real del trabajo, dado que siguen en trámite más de la mitad de las incoadas en 2024; concretamente 50 de ellas continúan aún en fase de instrucción debido a su complejidad y a la situación de colapso del órgano judicial. La mayor intensidad del trabajo de estos últimos años se concreta además en la cifra enorme de piezas separadas de investigación, que ha pasado de 31 en 2024 a 93 en 2025, un dato que refleja la extrema complejidad de las investigaciones. Se han incrementado también las piezas separadas para la investigación patrimonial, que son 11 este año frente a 6 en 2024, y las de investigación tecnológica, que ascienden a 15 frente a 10 del año anterior.

Se han incoado este año 21 sumarios frente a los 24 de 2024, y se han incoado 11 procedimientos abreviados frente a 4 del año pasado. El número de investigaciones autónomas por blanqueo pasa de 15 a 13 este año, sin contar con todos los blanqueos incoados como piezas separadas en la mayoría de las diligencias previas por tráfico de drogas.

Como se constata en los últimos años, el trabajo crece en intensidad debido al nivel de complejidad de los entramados criminales investigados y la dimensión internacional de sus actividades. Se trata de organizaciones poderosas con enorme disponibilidad económica para dedicar a sus defensas, lo que incrementa exponencialmente la litigiosidad de los procedimientos, en los que se presentan incontables peticiones reiteradas por cada uno de los abogados de los normalmente numerosos investigados, recursos contra cada una de las decisiones de instrucción, cada vez con alegaciones más sofisticadas que requieren la debida respuesta por parte del fiscal, a quien se le traslada absolutamente cualquier incidencia procesal en el ámbito de la Audiencia Nacional. Esto se refleja en el crecimiento del número de dictámenes realizados por los fiscales, que en el año 2025 ha ascendido a 12.362.

El año pasado ya se comentó el descenso en el número de escritos de acusación presentados (en 2024 fue de 28 frente a 53 en 2023). Este año sigue descendiendo y son 19 las acusaciones presentadas. Este escaso número contrasta con el crecimiento de nuevas causas, lo que muestra el preocupante estancamiento de los procedimientos en los órganos de instrucción.

Durante el año 2025 se han celebrado en la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional 42 juicios orales frente a los 39 de 2024, que se desarrollaron en 173 sesiones frente a las 158 del año pasado. La acusación se dirigió contra 251 acusados, de los cuales 99 son españoles y 147 extranjeros, además de 5 personas jurídicas.

Se han dictado en relación con la competencia de esta Fiscalía 34 sentencias; 29 de ellas en procedimientos ordinarios en relación con sustancias que causan grave daño a la salud y 5 en procedimientos abreviados por sustancias que no causan grave daños, todas ellas por la Sala de lo Penal. Todas las sentencias han sido condenatorias, salvo una, aunque algunas de ellas han sido condenas parciales en las que se condena a algunos de los acusados y se absuelve a otros. Del total de sentencias condenatorias solo 9 lo han sido por conformidad de los acusados. En total han sido condenadas 251 personas y absueltas 58.

Resulta alarmante, y justifica una urgente actuación de refuerzo en la Audiencia Nacional, el atasco existente en la Sala de lo Penal. Por una parte, no hay fechas para señalar procedimientos tan complejos como los tratados. Por otra, causa enorme preocupación el tiempo que transcurre en algunos casos desde la celebración del juicio oral hasta que se dicta sentencia, que en ocasiones excede del año y que determina que se aplique la circunstancia atenuante de dilaciones indebidas, con las consiguientes rebajas sustanciales de las penas impuestas.

A la FEAD le ha competido 18 recursos recibidos por la Sala de Apelación de la Audiencia Nacional, de los que 9 han sido interpuestos por el fiscal.

Los expedientes de vigilancia penitenciaria mantienen un número similar al de los últimos años en los que se había dado un crecimiento notable; este año han sido 5.265 dictámenes, un número idéntico al de 2023 y ligeramente superior a los 5.138 expedientes de 2024.

5.2.4 PROCEDIMIENTOS DE RELEVANCIA DE LA FISCALÍA ESPECIAL ANTIDROGA EN LA AUDIENCIA NACIONAL

Como ya se ha advertido en años anteriores, la sintética reseña de causas de relevancia en la FEAD es un resumen necesariamente corto

y parcial ante la imposibilidad de dar cuenta de muchas de las diligencias que se encuentran en fase de instrucción y secretas, lo que impide reflejar la verdadera dimensión de las relevantes causas que se han investigado durante 2025 y continúan en trámite.

Se significan solo las causas incoadas en 2025 junto a algunas que no pudieron ser reseñadas en años anteriores:

- D. Previas n.º 52/2025, Sección de Instrucción del Tribunal Central de Instancia (TCI), plaza n.º 1. Se investiga de forma aún secreta un entramado complejo de tráfico de cannabis con 20 investigados.

- D. Previas n.º 17/2024, de la Sección de Instrucción del TCI, plaza n.º 2, por delito contra la salud pública de sustancias que causan grave daño a la salud, en cantidad de notoria importancia, en el seno de una organización criminal y de extrema gravedad por el uso de embarcaciones. Hay 11 investigados en prisión provisional por pertenencia a este entramado criminal dedicado a la introducción de grandes cantidades de cocaína en Europa por vía marítima mediante barcos nodriza que navegaban hasta un punto acordado previamente, donde un velero ya preparado para ello en el Caribe recogía la carga, siempre en aguas internacionales y navegaba rumbo a España. La investigación comenzó en Noruega, que remitió a la Fiscalía Antidroga varias comisiones rogatorias y, finalmente, el día 18 de diciembre de 2023, la Marina Francesa procedió al abordaje de la embarcación ANA CSY e intervino 1.200 kilogramos de cocaína. En dicho procedimiento se está tramitando una pieza separada por delito de blanqueo de capitales, PDP n.º 3/2025.

- D. Previas n.º 29/2024, Sección de Instrucción del TCI, plaza n.º 2, por delito contra la salud pública de sustancias que causan grave daño a la salud y de sustancias que no causan grave daño a la salud, en cantidad de notoria importancia, cometido en el seno de una organización criminal y de extrema gravedad por el uso de embarcaciones, delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, delito de riesgo catastrófico y contrabando. Hay 6 investigados en prisión provisional, ya que de lo actuado resulta la existencia de una organización criminal dedicada a la introducción de grandes cantidades de hachís y cocaína en España, así como a la inmigración clandestina, usando para ello embarcaciones semirrígidas de grandes dimensiones y embarcaciones recreativas provistas de potentes motores, contando con la logística necesaria para el transporte y almacenaje. Se incautaron 410 kg de cocaína el 7 de noviembre de 2023, 1.900 kg de hachís el 15 de julio de 2023, 396 kg de hachís el 20 de julio de 2023, y 98 kg

de cocaína el 24 de octubre de 2023, así como 38 garrafas de 25 litros de gasolina cada una y que iban a ser utilizadas para el repostaje de una embarcación semirrígida. En dicho procedimiento se está tramitando una pieza separada por delito de blanqueo de capitales, PDP n.º 20/2024.

– D. Previas n.º 39/2025, Sección de Instrucción del TCI, plaza n.º 2, por delito contra la salud pública en la modalidad de sustancias que causan grave daño a la salud, cometido en el seno de una organización criminal y de extrema gravedad al tratarse de cantidad que excede notablemente de la considerada de notoria importancia, ser una red internacional y simular operaciones de comercio internacional entre empresas. Hay 14 investigados en prisión provisional, ya que de lo actuado resulta la existencia de una organización con varios miembros pertenecientes al cártel «Jalisco Nueva Generación», dedicada a la introducción de grandes cantidades de cocaína en España. Se incautaron 1.143 kg de cocaína y 368 kg de metanfetamina, sustancias ocultas en el interior de maquinaria industrial y que la organización criminal investigada iba a distribuir por España y otros países europeos, y otros 57 kg de cocaína en una nave de la organización en Cenicientos (Madrid), 30 kg de cocaína en Valencia, así como 581,83 kg netos de cocaína en un contenedor marítimo en el puerto de Rotterdam (Países Bajos). En dicho procedimiento se está tramitando una pieza separada por delito de blanqueo de capitales.

– D. Previas n.º 121/2024, Sección de Instrucción del TCI, plaza n.º 3 (operación *Sombra Negra*), seguidas por delito contra la salud pública, en cantidad de notoria importancia y cometido por organización criminal mediante el uso de embarcaciones y delito de blanqueo de capitales. Los investigados introducían la sustancia estupefaciente en las Islas Canarias y el sur peninsular utilizando narcolanchas que cargaban de estupefaciente en alta mar, hasta donde transportaban el combustible en petacas. La operación explotó en dos fases: en junio y noviembre de 2025 y se intervinieron 2.600 kg y 1.000 kg, de cocaína, además de otras cantidades menores. El procedimiento cuenta con aproximadamente 100 investigados, de los que 24 se encontraban en situación de prisión provisional hasta la fecha en que se redacta la memoria, en que fueron puestos en libertad por aplicación de la doctrina de la STC 15/2026, de 23 de febrero, sobre la comunicación de los elementos esenciales en relación con la prisión provisional. Actualmente se está realizando el volcado de la multitud de teléfonos móviles intervenidos, que dado el volumen se está llevando a cabo por la UDYCO con ayuda de la UCO.

– D. Previas n.º 163/2024, Sección de Instrucción del TCI, plaza n.º 5. El procedimiento se incoó a finales del año 2024 como consecuencia de la inhibición cursada por un juzgado de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz). Se investiga a una compleja organización criminal que prestaba servicios de transporte a través de embarcaciones de alta velocidad ilícitas que introducían cocaína y hachís en España. La droga era cargada, bien en costas de África, bien en altamar por embarcaciones que cubrían rutas entre América y el Mediterráneo, para ser introducida a través de las costas andaluzas. La instrucción avanza hacia sus últimas diligencias, encontrándose procesadas 45 personas por delitos contra la salud pública en su máxima gravedad y pertenencia a organización criminal, así como una pluralidad de delitos conexos (contrabando, atentado, tenencia ilícita de armas, robo de vehículos o falsedad documental).

– D. Previas n.º 132/2025, Sección de Instrucción del TCI, plaza n.º 5. El procedimiento nace como consecuencia del abordaje de una embarcación que transportaba 2.000 kilogramos de cocaína por aguas del Océano Atlántico con destino a las costas españolas. La especialidad e importancia del procedimiento radica en que el abordaje se llevó a cabo por efectivos de la Marina francesa que pusieron a los detenidos a disposición de las autoridades españolas para que se ejerciera la jurisdicción en nuestro país. Se trata de un caso concreto que pone de manifiesto la intensa, cercana y satisfactoria cooperación entre las autoridades francesas y la Fiscalía Especial Antidroga.

– D. Previas n.º 154/2025, Sección de Instrucción del TCI, plaza n.º 5. El procedimiento se ha incoado como consecuencia de la inhibición del Tribunal de Instancia de Lleida, y tiene por objeto la investigación de una compleja organización criminal que había conseguido establecer una importante estructura criminal en el puerto de Barcelona que le estaba permitiendo introducir contenedores de mercancías con cocaína oculta en su interior con una periodicidad semanal. Hasta el momento se han reunido indicios fundados de la participación en los hechos de 20 personas y se ha comenzado a investigar la posible comisión de delitos de blanqueo de capitales cometidos por los principales líderes de la organización, al detectarse patrimonios injustificados de varios millones de euros.

– D. Previas n.º 48/2024, Sección de Instrucción del TCI, plaza n.º 6. Se iniciaron por querrella interpuesta por la Fiscalía Especial Antidroga a raíz de sus Diligencias de Investigación núm. 22/2023. En junio de 2025 explotó la operación, principalmente en Huelva y culminó con 15 detenidos, sin que se haya podido detener a sus dos principales responsables por haber huido a Dubái. El principal investi-

gado mantenía una red de blanqueo constituida por familiares y otras personas de su entorno, además de asociarse con uno de los más conocidos traficantes en Sevilla, habiéndose interceptado un alijo de 500 kg de cocaína que vincula las dos ramas en esta organización.

- D. Previas n.º 59/2025, Sección de Instrucción del TCI, plaza n.º 6. Se incoaron por querrela presentada por el Ministerio Fiscal fruto de sus Diligencias de Investigación 35/2025 sobre plantaciones de marihuana en la zona del Campello en Alicante. Culminó con la detención de diez personas y la incautación de plantaciones en los cinco registros realizados en diversas provincias de Levante.

- D. Previas n.º 11/2025, Sección de Instrucción del TCI, plaza n.º 6. Resultan de la intervención, el 17 de febrero de 2025, de dos narcolanchas por parte de una patrullera de la Guardia Civil en una zona cercana a la desembocadura del río Guadalquivir. Al emprender la huida, una de las lanchas colisionó con la embarcación policial, lanzándose al mar uno de los tripulantes para evitar la detención, falleciendo por ahogamiento. Se intervinieron 693 kg de hachís y una escopeta del calibre 12 con 28 cartuchos.

- D. Previas n.º 14/2025, Sección de Instrucción del TCI, plaza n.º 6. Incoadas por querrela de la fiscalía tras la finalización de las Diligencias de Investigación n.º 30/2024, en las que se investiga una parte de la organización *Tren de Aragua* con actividades iniciadas en España, donde sus miembros se dedicaban a la venta de drogas, esencialmente en discotecas y fiestas.

Como sentencias relevantes dictadas en la Audiencia Nacional destacamos las siguientes:

- Sentencia de la Sección 4.^a de la Sala de lo Penal de 5 de junio de 2025. El juicio se celebró entre los días 7 y 23 de abril de 2025. La sentencia consideró miembros de una organización criminal a todos los integrantes de la tripulación de un buque procedente de Brasil en el que se cargaron 3.878,3 kg de cocaína cuando ya se encontraba en altamar, atribuyendo la condición de jefes de la organización al capitán de la embarcación, a uno de los miembros de la tripulación y a un individuo que había subido a bordo en el momento de cargar la cocaína. La resolución entendió que la infraestructura necesaria para este tipo de cargamentos efectuados en altamar requiere necesariamente de una organización criminal, aun cuando no sea posible identificar a aquellos miembros que no se encuentran a bordo.

Apelada la sentencia, la Sala de Apelación, en sentencia de 18 de febrero de 2026, consideró que los miembros de la tripulación no formaban parte de la organización criminal, entendiendo que su partici-

pación se trataba de una aportación de codelincuencia, importante pero puntual, no apreciando la integración estable en la organización. La sentencia de apelación mantuvo como miembros de la organización, con la condición de jefes o encargados, a los tres inicialmente condenados como tales.

– Sentencia de la Sección 4.^a de la Sala de lo Penal de 8 de septiembre de 2025. Se celebró juicio entre los días 10 y 26 de junio de 2025. La sentencia condenó a los acusados como miembros de una organización criminal dedicada al narcotráfico. Admitió la prueba procedente de agentes encubiertos que fueron autorizados por el Ministerio Fiscal y consideró consumado el delito a pesar de que la organización no llegó a detentar la posesión de la sustancia, pues la información proporcionada por los agentes encubiertos permitió su incautación antes de que llegara a manos de la organización. Considera la sentencia que la falta de detentación efectiva no conlleva una tentativa de tráfico de drogas, siempre y cuando conste acreditado que la organización criminal había participado activamente en la iniciativa del traslado de la sustancia. Pendiente de resolución de recurso de apelación.

– Sentencia de la Sección 4.^a de la Sala de lo Penal 11/2025, de 2 de junio, dictada en un asunto de especial relevancia por haberse producido el homicidio de un agente de aduanas. El 16 de marzo de 2023, la embarcación tipo velero *Rothmans* tuvo un encuentro en alta mar con una embarcación nodriza de la cual recibió una gran cantidad de cocaína con la que se dirigía a las costas españolas. La embarcación fue localizada por el patrullero *Fulmar* y en el momento del abordaje, tras emitir éste las señales acústicas y luminosas reglamentarias, y estando el velero *Rothmans* navegando a vela, debido a un brusco giro de timón que efectuó deliberadamente el capitán para tratar de impedir el abordaje, la proa de la embarcación de asalto quedó atrapada bajo el casco, volcando y cayendo al mar todos sus tripulantes, procediendo otro de los procesados a encender una bengala con la que incendió el barco, por lo que el velero *Rothmans* quedó completamente calcinado, así como la totalidad de la sustancia estupefaciente que transportaba, falleciendo uno de los agentes de Vigilancia Aduanera a consecuencia de la colisión del velero con el patrullero. Se condenó en instancia por un delito contra la salud pública de sustancia que causa grave daño a la salud, con las circunstancias de notoria importancia y extrema gravedad por la utilización de embarcación como medio de transporte, un delito de atentado a los agentes de la autoridad, y un delito de homicidio doloso, condenando a una pena de 17 años de prisión y un delito de incendio con peligro para la vida,

y se absolvió del delito de piratería. El Ministerio Fiscal interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia que absolvía por el delito de piratería, habiendo recaído Sentencia de la Sala de Apelación n.º 33/2025, de 9 de octubre, condenando por delito de piratería a la pena de 10 años de prisión. Se interpuso recurso de casación no resuelto durante el año memorial. La STS 277/2026, de 7 de abril, ha confirmado la condena por los delitos indicados, apreciando un concurso ideal entre el delito de homicidio con atentado y el delito de piratería.

– Sentencia de la Sección 4.^a de la Sala de lo Penal n.º 16/2025 de 1 de julio, confirmada íntegramente por la Sentencia de la Sala de Apelación n.º 31/2025, de 30 de septiembre, por el delito de tráfico de drogas de sustancias que causan grave daño a la salud y en cantidad de notoria importancia, pertenencia a organización criminal, y de extrema gravedad, por simulación de operaciones de comercio internacional entre empresas cometido en el extranjero y red internacional para cometer este delito, condenando a penas que oscilan entre los 10 años y 6 meses de prisión y los 4 años y 6 meses de prisión a los integrantes de un entramado internacional de narcotráfico, con miembros de dicha organización en Colombia, México y España, y que iba a dedicarse a la distribución de sustancia estupefaciente en España, preparando para ello un enorme laboratorio clandestino de extracción y elaboración de cocaína, el mayor laboratorio de cocaína desmantelado nunca en Europa hasta ese momento, ubicado en Cotobade (Pontevedra), viajando la sustancia estupefaciente oculta en mercancía legal desde el puerto de Lixoes (Portugal), a donde llegaba la pasta de coca procedente de Colombia oculta en maquinaria industrial que importaba una mercantil portuguesa. La estructura criminal adquirió para el laboratorio una gran cantidad de precursores químicos que almacenó en un chalé de Colmenar Viejo (Madrid) para su posterior transporte y almacenamiento en una nave en Pontevedra y disponían de un complejo entramado empresarial para tratar de ocultar la titularidad de vehículos y diversos bienes muebles e inmuebles, entre ellos el laboratorio desmantelado. En total fueron incautados 1.344.251,63 g de cocaína.

– Sentencia de la Sección 3.^a de la Sala de lo Penal. Celebrado el juicio oral a lo largo del año 2025, en el que se formulaba acusación por el transporte de 150 kg de cocaína a bordo de un velero desde las costas brasileñas hasta España. La importancia de esta sentencia condenatoria radica en que el Ministerio Fiscal ha conseguido, mediante la interposición de recurso de apelación, que la Sala de Apelación de la Audiencia Nacional dictara sentencia estableciendo bases y criterios novedosos en relación con la punición del concurso de normas en

los casos en los que se condene por los delitos de pertenencia a organización y tráfico de drogas SAN (Sala de Apelación) n.º 36/2025, de 27 de noviembre. Actualmente, el procedimiento se encuentra pendiente de resolución de recurso de casación.

– Sentencia de la Sección 1.^a de la Sala de lo Penal de 28 de junio de 2025, en la que se condena por delito de blanqueo procedente del tráfico de drogas a 7 personas de un clan familiar y en relaciones con un conocido narcotraficante del sur de España, y en el que además se acuerda el decomiso autónomo solicitado por el Ministerio Fiscal de un enorme patrimonio de este investigado –huido desde hace años y en las listas de los narcotraficantes más buscados del país– consistente en múltiples inmuebles incluido un hotel. La sentencia se encuentra pendiente de resolución del recurso de apelación.

– Sentencia de la Sección 1.^a de la Sala de lo Penal de 19 de enero de 2026, confirmada en apelación el 26 de marzo. Se incoaron diligencias penales tras el abordaje de un *narcosubmarino* artesanal tripulado por cuatro investigados colombianos. El sumergible había zarpado de Venezuela en mayo de 2024 transportando aproximadamente cuatro toneladas de cocaína. Fue interceptado el 25 de junio por un patrullero del SVA a unas 160 millas náuticas al suroeste de Cabo San Vicente, en cuyo momento la tripulación hundió deliberadamente el submarino para evitar que los agentes de la autoridad pudiesen aprehender la droga. La sentencia de instancia y la de apelación confirman la condena por delito de tráfico de drogas pese a no haberse recuperado la droga, igual que en el caso del *Rothmans*, en el que se consolida la apreciación por los tribunales de la existencia de droga en cantidad de notoria importancia deducida de la destrucción de esta y sin que por tanto se cuente con análisis o pesaje más allá de avistamientos o fotografías de los fardos antes de ser destruidos.

También debemos mencionar dos grandes procedimientos enjuiciados en 2025 y pendientes de sentencia:

– Rollo n.º 5/2022 de la Sección 2.^a de la Sala de lo Penal. Durante los meses de mayo a julio de 2025 se celebró el juicio contra 26 acusados por tráfico de drogas y blanqueo, este último de gran calado, con grandes operaciones inmobiliarias y gran cantidad de bienes y dinero recuperados y pendiente del decomiso definitivo en sentencia. Se trata de un asunto de complicada y larga instrucción, en el que se creó un ECI con Suecia y que tuvo una gran repercusión mediática. El asunto se encuentra, en el momento en que se redacta la Memoria, 8 meses después de terminado el juicio, pendiente de dictado de la sentencia.

– Por su relevancia y complejidad y por haberse celebrado en parte en 2025, es procedente mencionar nuevamente el Juicio oral celebrado en la Sección 3.^a de la Sala de lo Penal dimanante del Sumario n.º 3/2021 del Juzgado Central de Instrucción n.º 3, durante un total de 32 sesiones que dieron comienzo el día 18 de noviembre de 2024 y finalizaron el día 21 de marzo de 2025. Se enjuició a 48 personas físicas y 5 personas jurídicas, por múltiples y graves delitos: contra la salud pública relativo a sustancias que causan grave daño cometido en el seno de una organización criminal y concurriendo la circunstancia de extrema gravedad, delitos de blanqueo, falsificación de documento oficial, dos delitos de homicidios en grado de tentativa, atentado, lesiones y tenencia ilícita de armas, entre otros, estando pendiente el dictado de sentencia.

5.3 Actividades de la Fiscalía Especial Antidroga como Fiscalía Especial y coordinadora de los delitos de tráfico de drogas

El modelo de la Fiscalía Antidroga tiene un diseño singular, ya que es a la vez una Fiscalía de la Audiencia Nacional y una Fiscalía Especial en la que los delegados territoriales se integran, aunque de forma parcial, porque mantienen una doble condición de fiscales delegados y fiscales de la fiscalía territorial en la que ejercen sus funciones. La Fiscalía Antidroga, como Fiscalía Especial, presenta una característica que la diferencia tanto de la Fiscalía Audiencia Nacional, que no tiene función coordinadora externa, como de la Fiscalía Anticorrupción, cuyos delegados se integran directamente en la Fiscalía. El nivel de integración de los delegados antidroga es menor que en el modelo de la Fiscalía Anticorrupción y distinto del de las unidades coordinadoras de la Fiscalía General, de forma que parece un modelo creado en su momento para responder a la coyuntura de un fenómeno creciente y cortado en su desarrollo hasta el punto de haberse dotado suficientemente para el ejercicio de la función coordinadora, que el artículo 19 del EOMF define en el ámbito nacional, pero que, sin embargo, no cuenta con delegado alguno en comunidades autónomas como La Rioja, Castilla y León o Navarra, y no dispone del apoyo de fiscales adscritos en las unidades coordinadoras. En un esfuerzo por incrementar y mejorar esta función de coordinación, en estos últimos años se está aumentando el número de delegados y optimizando los recursos disponibles para desarrollar una coordinación imprescindible; pero que, en todo caso, requiere un análisis y unas conclusiones que destinadas a valorar la oportunidad de la mejora de la estructura y

la dotación para favorecer la extensión de la actual limitada actividad de coordinación, que se ciñe prácticamente a la actividad de los delegados territoriales.

En los aspectos estratégicos, la FEAD incrementa su compromiso con la necesidad de actuar en el ámbito patrimonial para privar a las organizaciones criminales de sus beneficios. Para mejorar la actuación en este aspecto, hemos aprobado en mayo de 2025 una nueva *Estrategia en la investigación de blanqueo procedente del tráfico de drogas*, que es de aplicación también para los delegados. Esta nueva estrategia se suma al impulso que desde la fiscalía se ha seguido dando al *Protocolo de recuperación de activos*, aprobado en septiembre de 2022 y que está dando lugar a mejoras tanto en el ámbito procesal como en la presencia y coordinación con otros organismos con responsabilidad en este ámbito. En relación con la ORGA, es importante informar, porque lo hacen la mayoría de los delegados antidroga territoriales, de la existencia de retrasos en la ejecución por esta oficina de los encargos de localización de activos, seguramente debidos a la escasez de oficinas, –solo la central y la de Algeciras–, y de medios personales para asumir el número de encargos que se les realizan. En cuanto a la gestión, y sin negar que indudablemente la ORGA es de gran utilidad en la parte de la realización de activos, la falta de funciones en cuanto al depósito y la gestión de activos de difícil manejo impide la resolución por su parte de cuestiones generadas al respecto de los mismos.

El fiscal coordinador del tema de recuperación de activos participa en un grupo de trabajo sobre esta cuestión, creado con vistas a preparar la próxima evaluación del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) en materia de blanqueo de capitales y recuperación de activos, integrado, entre otros, además de por la Fiscalía Especial Antidroga, por la Secretaría Técnica de la FGE, por la Fiscalía Anticorrupción, la Agencia Tributaria, la ORGA, el CITCO (Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado), Policía Nacional, Guardia Civil, policías autonómicas, SEPBLAC y el Tesoro Público.

En este último año, otros dos fiscales se han incorporado al grupo de trabajo para la preparación de esta importante evaluación junto a fiscales de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, de la Fiscalía Anticorrupción y de la Secretaría Técnica de la FGE para tratar de proporcionar al organismo todos los datos necesarios para responder a los diferentes cuestionarios y mostrar los datos de efectividad que se reclaman también en el ámbito de las investigaciones judiciales.

También se ha colaborado con el Ministerio de Justicia en la redacción de las respuestas al cuestionario de la 11.ª ronda de evaluaciones mutuas de la Unión Europea, que este periodo se dedica al trá-

fico de drogas y que, en relación con España, culminará tras la visita del equipo evaluador prevista en abril de 2026.

La Fiscalía mantiene una relación habitual con el Plan Nacional sobre Drogas (PNSD) para coordinar en lo posible los dos ámbitos de abordaje –control de la oferta y descenso de la demanda– del problema de las drogas, para conocer tendencias de consumo y estar alerta de la aparición de nuevas sustancias. Durante este año 2025, se ha producido un cambio en la persona responsable de la Delegación del Gobierno del PNSD, habiéndose reunido la Fiscal Jefa con la nueva delegada con el objeto de seguir manteniendo la misma buena coordinación que con el delegado anterior. Es importante mencionar que la delegación del PNSD cuenta con la fiscalía habitualmente para todo tipo de actividades. La Fiscalía Especial se integra en el Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones (CEDOA). Igualmente, la delegación invita a la Fiscal Jefa a asistir a las reuniones de la Mesa de Coordinación de Adjudicaciones del Fondo de Bienes Decomisados, pese a que la fiscalía no figura como vocal, circunstancia que debería ser objeto de revisión dado que sí es beneficiaria directa de estos fondos, lo cual ha provocado que el Consejo Fiscal peticionase una reforma legislativa en el informe confeccionado al APLO de Integridad Pública. La solicitud de fondos y la rendición de cuentas la realiza directamente la fiscalía ante el Fondo sin necesidad de intermediación del Ministerio de Justicia. El PNSD suele también tener en cuenta a los fiscales antidroga a la hora de premiar a funcionarios y entidades con la orden del mérito del PNSD. Este año, un fiscal ha sido condecorado con la Medalla de Plata de la Orden al Mérito del Plan Nacional sobre Drogas.

La Fiscalía Antidroga forma parte de la comisión de seguimiento creada en 2012 en el *Acuerdo Marco de Colaboración por el que se estableció el protocolo a seguir en la aprehensión, análisis, custodia y destrucción de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas*. Este año la comisión no se convocó debido el retraso en la redacción del nuevo texto del Acuerdo, que finalizó por Resolución de 19 de diciembre de 2025, de la Subsecretaría, *por la que se publica el Convenio con el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios y la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, por el que se establecen mecanismos de cooperación y coordinación en la aprehensión, análisis, custodia y destrucción de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas e*

instrumentos empleados en su procesamiento. La falta de convocatoria de esta comisión ha determinado que la Fiscal Jefa haya convocado reuniones de las instituciones implicadas en relación con los análisis de estas sustancias, de lo que se da cuenta en apartado específico.

Por supuesto, en el trabajo diario no se puede dejar de mencionar la intensa y práctica relación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, especialmente UDYCO, UCO, DAVA y las unidades de asuntos internos de estos cuerpos, relaciones que van más allá del abordaje puramente procesal de dirección de la Policía Judicial, para participar y compartir actividades estrategias y de coordinación.

Igualmente se mantiene una relación privilegiada con el CITCO, con quien se coincide, aunque con un diferente ámbito por el momento procesal, en una labor de coordinación en relación con investigaciones policiales, análisis de situaciones y elaboración de estrategias sobre el delito de tráfico de drogas y el blanqueo procedente de este.

5.3.1 JUNTA GENERAL DE LA FISCALÍA ANTIDROGA Y JORNADAS SOBRE ACTIVIDAD PORTUARIA

La junta plenaria de la Fiscalía Antidroga con participación de la Fiscalía central y los delegados territoriales se celebró este año en Salamanca, gracias a la financiación del PNSD a través del Fondo de Bienes Decomisados y con la colaboración de la Universidad de Salamanca y la inestimable ayuda del Fiscal Jefe de esta provincia.

La Junta tuvo lugar del 17 al 19 de septiembre para analizar conjuntamente diferentes temas de interés para la respuesta unitaria a los diversos problemas de los procedimientos penales por tráfico de drogas y blanqueo. Este año, se dedicó una de las sesiones a los análisis de nuevas sustancias con la exposición de la responsable de drogas del Instituto Nacional de Toxicología de Madrid, ampliando el informe realizado a petición de la Fiscal Jefa sobre distintas sustancias, sus efectos y su fiscalización, del que se da cuenta en otro apartado.

Se organizó una mesa redonda sobre coordinación policial y sobre la situación actual de la investigación del narcotráfico con la participación de los respectivos jefes de UDYCO y UCO y también los responsables de drogas en estas unidades de policía judicial. La exposición resultó de gran utilidad para ampliar el conocimiento de las estrategias en vigor y de las previsiones de actuaciones de las unidades en el siguiente periodo.

La presentación de la estrategia de blanqueo de la Fiscalía Antidroga contó con la exposición de la Dirección de Vigilancia Aduanera y con la intervención del jefe del Órgano Centralizado de Prevención en materia de blan-

queo de capitales en el Consejo General del Notariado, y con ello se completaron los temas de esta reunión anual, que es siempre de máximo interés para mejorar la coordinación de la fiscalía, intercambiar experiencias y favorecer la confianza que facilita el trabajo diario en la Fiscalía central.

Como ya es habitual, las reuniones de la fiscalía con los delegados se completan con unas jornadas o reuniones para abordar temas de actualidad o de especial interés. Este año se trató de comprender mejor la actividad portuaria y las debilidades en su gestión y los fallos o problemas de seguridad que permiten que los puertos sean el foco principal de entrada de drogas, especialmente de la cocaína. La reunión se celebró en el puerto de Vigo, del 1 al 3 de diciembre, con el apoyo de la Agencia Tributaria y Vigilancia Aduanera, además del Consorcio de la Zona Franca de Vigo, que nos facilitó el local y la gestión con diversas empresas, así como la visita a las diferentes instalaciones de la zona portuaria.

La conclusión de las jornadas dio lugar a una iniciativa que esperamos concretar en 2026 con el objeto de crear donde no existan, protocolizar y uniformar las reuniones de los comités de seguridad de los puertos. Estas reuniones que comenzaron en el puerto de Valencia, se extendieron al puerto de Barcelona y este año se han convocado también en Almería y las Palmas; son convocadas por el Delegado de Hacienda en la localidad de que se trate y reúnen a todos los responsables que tengan relación con la seguridad del puerto y conocimiento de los problemas de tráfico de drogas que se generan. Se invita a estas sesiones de análisis, no solo a responsables públicos, sino a las distintas empresas privadas responsables de contenedores u otras funciones comerciales, y se trata de identificar las debilidades que han permitido la entrada o salida de contenedores o droga transportada en ellos y de buscar las debidas soluciones. El delegado antidroga de la fiscalía correspondiente participa en estas reuniones, que son de gran utilidad donde han sido realizadas, por lo que la idea surgida en las jornadas de Vigo es, de acuerdo y previa convocatoria de las delegaciones de la Agencia Tributaria, extender estas reuniones a todos los puertos comerciales que sufren el problema del tráfico de drogas.

5.4 Evolución nacional de las causas por tráfico de drogas

5.4.1 EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE TRÁFICO DE DROGAS EN LAS FISCALÍAS TERRITORIALES

El número de causas relativas al tráfico de drogas, que se había incrementado especialmente en 2024 (29.758), ha descendido este

año (25.832), volviendo a cifras similares a 2023 (24.153), aunque algo superiores. La mayoría de estos procedimientos (12.153) han sido por sustancias que no causan grave daño a la salud, mientras que 9.274 se refieren a sustancias que causan grave daño a la salud; de estas, 4.384 son tráfico de drogas cualificado por alguna de las circunstancias previstas en el Código Penal, de imposible discriminación ya que el sistema de registro no diferencia entre las distintas causas de agravación.

Es difícil hacer un examen cualitativo general de los procedimientos nacionales por tráfico de drogas más allá de los datos y análisis que proporcionan los delegados antidroga en las fiscalías territoriales. La estadística y el sistema de registro es deficiente, un problema general ya advertido en memorias anteriores. Los datos de diligencias previas incoadas por tráfico de drogas son escasamente fiables, debido en parte al momento prematuro en que se realiza el registro y a que la determinación de la calificación se realiza por funcionarios con escasos conocimientos jurídicos y de forma en principio provisional, pero que después se convierte en definitiva ya que en pocas ocasiones es objeto de corrección. Además, no se contabilizan en el sistema datos relevantes para realizar un análisis anual de los casos abiertos; estos datos deben ser apuntados manualmente por los fiscales delegados, como el número de entregas controladas, agentes encubiertos autorizados, número de investigaciones contra miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, demandas de decomiso autónomo, etc. La falta de datos es también preocupante en relación con los delitos de blanqueo, donde no se registra el delito precedente, por lo que es imposible discriminar el número de procedimientos de blanqueo procedente del tráfico de drogas.

En todo caso, del número de procedimientos registrados llama la atención que, en línea con un leve descenso general de procedimientos, se observan descensos no significativos en las provincias que cuentan con delegado de la Fiscalía Antidroga, salvo en las provincias de Guipúzcoa y Castellón donde el incremento (76,39% y 65,56% respectivamente) es grande y se aleja del resto de esta orientación. El resto de los porcentajes de incremento de causas por tráfico de drogas se da en provincias sin delegado como el llamativo crecimiento de Segovia, en el que el aumento es del 54,17%, en Cuenca del 48,15%, en Córdoba 45,35%, en León el 34,29%, en Soria 30,77%, en Lugo el 21,31% y en más del 10% en otras provincias sin delegación como Ourense, Salamanca, Valladolid, Jaén o La Rioja, lo que abunda en la idea de la necesidad de seguir aumentando el número de delegados.

Sí se dan porcentajes de aumento en algunas fiscalías de Andalucía, como el crecimiento del 23,70% en Huelva, o el 18,16% en Cádiz-Ceuta y un 26,18% en Granada. También aumenta notablemente en Girona y Lleida, con 12,68% y 19,90%, respectivamente, y en dos de las provincias con nuevos delegados: en Toledo sube un 19,87% y en Badajoz un 13,33%. También se eleva el número de procedimientos en Pontevedra con un 9,25% más y en Las Palmas con un 12,92% de incremento.

Sin embargo, son significativos algunos descensos como el 78,55% en Alicante, y el de Valencia, con un descenso del 50,49%; y cambia también la tendencia en Barcelona que, frente al sorprendente crecimiento del año pasado, vuelve a cifras más parecidas a las de 2023, rebajando el número de diligencias en un porcentaje del 32,10%. Otra provincia que sufre especialmente los embates del tráfico de drogas como es Málaga también desciende este año en un porcentaje del 23,59%.

Los delitos contra la salud pública más graves se han incrementado notablemente desde los 3.243 del año pasado a los 4.384 de este año. Se trata de los procedimientos estadísticamente registrados como cualificados, una categoría que maneja el sistema y que, como se ha dicho, no se corresponde exactamente con una categoría definida en el Código Penal. Por ilícito comercio de precursores han sido 21 diligencias nuevas este año.

A continuación, se resumen y analizan algunos de los datos y consideraciones que realizan los 31 fiscales delegados de la Fiscalía Especial Antidroga en sus respectivas memorias. Este año 2025 se aumentó el número de 28 a 31 delegados, al nombrarse nuevos delegados en Zaragoza, Toledo y Badajoz. Las 31 fiscalías que cuentan con delegado tienen en su mayoría secciones antidroga de mayor o menor tamaño, según las circunstancias de la propia fiscalía y del territorio en el que se ubica. Los delegados, por sí mismos o a través de la coordinación de los fiscales que se integran en la sección, se hacen cargo de los procedimientos más relevantes. Dependiendo de las circunstancias, los delegados o las secciones se ocupan de todos los procedimientos por tráfico de droga cometidos a través de organización, se encargan de los visados, de la celebración de los juicios y de la interposición o contestación de los recursos. Lo más relevante, sin embargo, se encuentra en el inicio de las investigaciones, en la práctica cada vez más extendida, con el examen previo por el fiscal de los oficios en los que se plasma la investigación policial, asumiendo la dirección desde ese primer momento de dicha investigación y la presentación de la correspondiente querrela o denuncia ante los juzgados. Es una buena

práctica este examen y coordinación por el fiscal especialista, ya que la mayoría de las investigaciones requieren de la adopción de medidas de investigación tecnológica u otras que inciden en derechos fundamentales, para los que el informe del fiscal es imprescindible, y su dirección y orientación determinan en muchos casos el éxito en la adopción de estas medidas por el juez de instrucción. Sin duda es esta especialidad una de las que está anticipando con esta forma de actuar la futura responsabilidad del Ministerio Fiscal en la investigación criminal.

Seguidamente se incluye un breve resumen de las memorias de los delegados.

En un examen general, los delegados territoriales mantienen sus apreciaciones de años anteriores en relación con los procedimientos de los que se hacen cargo y la valoración de la situación del territorio de su delegación que no ha variado ostensiblemente respecto a años anteriores.

Sin incluir a la Fiscalía central en la Audiencia Nacional, los delegados antidroga territoriales han incoado este año 222 diligencias de investigación en relación con delitos contra el tráfico de drogas en las que se han acordado 25 entregas controladas siendo Algeciras, Valencia, Pontevedra y Madrid las fiscalías territoriales que con más frecuencia autorizan entregas controladas. Menos habitual es que los delegados autoricen agentes encubiertos, que este año se han autorizado en 11 diligencias.

Por otro lado, se reitera la sugerencia de incluir los datos sobre tráfico de drogas como materia de obligado tratamiento en las memorias de las fiscalías territoriales, y ello con el fin de disponer de cifras relativas a un fenómeno criminal existente en todo el territorio nacional, pero con los que no se cuenta allí donde no hay delegado o sección de drogas.

5.4.2 PROCEDIMIENTOS POR TRÁFICO DE DROGAS EN LAS FISCALÍAS TERRITORIALES

5.4.2.1 *Andalucía*

Las características geográficas y sociales de Andalucía siguen haciendo a esta comunidad una de las más afectadas por el fenómeno del narcotráfico y, como decíamos el año pasado, probablemente el territorio donde el problema sea más visible y menos oculto, al contrario de lo que es una característica propia del tráfico de drogas, atendiendo a exhibición de embarcaciones de alta velocidad que operan no

solo en el Estrecho, sino que se desplazan cada vez más a provincias como Huelva, Almería y Málaga. La violencia y la pérdida de respeto al principio de autoridad es cada vez más visible y se siguen dando situaciones límite que no se alejan de la crisis vivida en Barbate en 2023 con el asesinato de dos guardias civiles, sino que siguen abusando de la violencia y provocando muertes, como el asesinato el pasado 28 octubre de un agente de la Guardia Nacional Republicana de Portugal con una narcolancha que le embistió y que además dejó otros tres heridos, vinculado al narcotráfico en el Guadiana y al lado de la frontera española.

Todos los delegados de esta comunidad autónoma muestran su alarma por la mayor presencia de armas de fuego e incautación de armas de guerra junto a todo tipo de alijos, y con la constatación de la mayor presencia de personas de países de los Balcanes o de Ucrania organizados en bandas profesionalizadas dedicadas en muchos casos a los vuelcos, que no dudan en usar el armamento que portan, no solo contra otros clanes, sino abiertamente contra los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad. En la provincia de Cádiz se han incoado 24 procedimientos por tenencias de armas y se relata en la memoria la incautación de 4 fusiles AK-47 (*Kalashnikov*) en Jerez y Sanlúcar en tres operaciones distintas, 2 armas automáticas, 3 subfusiles y 3 armas cortas en Barbate; 1 fusil Zastava M70, 5 armas cortas y 2 escopetas en Chiclana. En Almería se refiere la incautación de 78 armas de fuego, varios subfusiles e incluso un lanzacohetes.

Igual se observa en la provincia de Sevilla donde se intervienen cada vez más armas de fuego; concretamente en Coria del Río se incautaron armas de guerra con las que los narcotraficantes abrieron fuego contra la policía: el 9 de noviembre la Policía Nacional llevaba a cabo una operación contra el tráfico de hachís (se incautaron 4.500 kg) a solicitud de las autoridades portuguesas en la que los cinco narcotraficantes huidos se refugiaron en una nave en Isla Mayor, disparando a los agentes de policía con fusiles de asalto AK-47 e hiriendo de gravedad, pese a la protección del chaleco, a uno de ellos. Los responsables, de nacionalidad española, fueron detenidos ya en enero de 2026 en Málaga y Marbella, donde se les incautaron 70 kg de cocaína, armas cortas, un dron y otros efectos destinados al tráfico de drogas.

Suelen mencionarse los juzgados mixtos (ahora tribunales de instancia con una sección única) de localidades gaditanas cuando se analiza la inadecuación de la organización judicial al fenómeno del narcotráfico, y así lo hemos hecho otros años. Igual situación sufre la provincia de Sevilla; con los órganos judiciales de Coria del Río, San-

lúcar la Mayor y Nebrija como responsables de procedimientos cada vez más complejos con alijos importantes, armas y un número relevante de investigados. Estas instrucciones judiciales se alargan indefinidamente al no contar estos juzgados con medios suficientes y adecuados para afrontar el crecimiento y la complejidad del narcotráfico en sus partidos.

La cifra de diligencias previas incoadas en 2025 en el conjunto de Andalucía es de 4.242, algo inferior al número de 5.276 de 2024, que se corresponde con un ligero descenso en la provincia de Almería y algo más significativo en la provincia de Málaga. El resto de las provincias, incluidas Córdoba y Jaén que no cuentan con delegado anti-droga, crecen en número de procedimientos, especialmente Huelva y Cádiz-Ceuta. Estos incrementos se producen esencialmente en relación con las causas relacionadas con sustancias que causan grave daño a la salud, especialmente en Cádiz, con un incremento del 118%, que es de 59% en el Campo de Gibraltar y del 37,9% en Jerez. Este mayor número de procedimientos se transforma en un notable aumento de la actividad procesal en la provincia y se debe en su mayoría al mayor uso de las narcolanchas para el transporte de cocaína.

El tráfico de cocaína gana notable peso en las provincias de Cádiz, Sevilla y Huelva. En Algeciras, por la vía tradicional de los contenedores, y en las zonas de Barbate, Sanlúcar y el Guadalquivir, con el uso de embarcaciones semirrígidas que, como ya se indicaba el año pasado, han dejado de ser utilizadas solo para el transporte de hachís y se usan con normalidad para el transporte de cocaína descargada de embarcaciones en altamar. Los alijos intervenidos en estas narcolanchas son mayores y en la desembocadura del Guadalquivir se han intervenido 1.040 y 1.400 kg de cocaína y otros alijos de 220 y 415 kg en Barbate.

Aun así, el hachís sigue siendo la mercancía predominante utilizando tácticas cada vez más sofisticadas, como grandes remolques con vigas huecas como dobles fondos, con intervenciones de 23 toneladas; o túneles bajo la frontera de Ceuta (en 2026 fue localizado un segundo túnel en la misma zona en la que se había localizado el anterior en la operación *Hades*).

Huelva es la segunda provincia en cantidad de hachís incautado, con 63.301 kg que aumentan en un 201,8% los 20.975 kg de 2024. El número de diligencias de esta provincia sigue incrementándose, este año cerca de un 30% más con 214 nuevas diligencias previas por delito de tráfico de drogas. Este incremento ha requerido el apoyo de la sección de la Fiscalía de Huelva con un tercer fiscal que se une a la delegada y a otro fiscal que se venían ocupando de esta materia.

El tráfico de drogas en Andalucía se vale de dos instrumentos principales, el uso de embarcaciones de alta velocidad y el tráfico de combustible para el funcionamiento de estas. Respecto a las narcolanchas que ya fueron tratadas en un apartado específico de la Memoria en 2023, destacar que su consideración de género prohibido acordada en España en 2018 acaba de ser aprobada en Portugal a través de *Decreto-Ley n.º 43/2026*, de 16 de febrero, que entrará en vigor en mayo y que, sin duda, mejorará la lucha conjunta contra el tráfico de drogas evitando que estas embarcaciones se fabriquen o refugien en el país vecino. La persecución de este delito de forma autónoma cuando no se puede probar el narcotráfico, en cuanto que se categoriza como contrabando se lleva, en algunas provincias, por parte de las secciones de delitos económicos, aunque en la mayoría de las fiscalías andaluzas lo siguen despachando las secciones antidroga. En la provincia de Cádiz se han incoado 82 procedimientos por este tipo de contrabando en cuya actividad, además, se produce el más trágico de los resultados ya que han fallecido o desaparecido varios ocupantes de estas embarcaciones. En Huelva fueron 46 los procedimientos incoados por este contrabando.

Respecto al transporte y almacenamiento de gasolina, el conocido como *petaqueo*, el año pasado hacíamos un apartado para exponer la nueva orientación de la fiscalía tras una Nota de Servicio de la Fiscal delegada de Cádiz como coordinadora de Andalucía. Se decidió considerar que estas actividades están tipificadas como delito de tenencia de sustancias inflamables del artículo 568 CP y se exponía el año pasado las diferentes posiciones de la Audiencia de Cádiz. Aún pendiente de la decisión del Tribunal Supremo, al menos la respuesta de la Fiscalía ha sido validada por la STSJ Andalucía 16/2026, de 15 de enero, por la que se acoge el recurso de apelación del Ministerio Fiscal contra la sentencia de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Cádiz que había condenado al acusado por delito contra la salud pública y absolvía del delito de tenencia de sustancias inflamables del artículo 568 CP por el que le acusaba el fiscal al portar 52 garrafas conteniendo 25 litros de gasolina cada una, en total 1.300 litros, al considerar la Audiencia que la tenencia de gasolina no se encuadra en el referido artículo. El Tribunal Superior analiza el comportamiento y considera que el transporte de esta sustancia extremadamente inflamable y volátil con conocimiento de su peligrosidad integra el tipo del artículo 568 CP, y por ello revoca la absolución y condena. Por otro lado, este año se tramitaron en el Parlamento dos proposiciones de ley que han desembocado en la Ley Orgánica 1/2026, de 8 de abril, que tipifica expresamente estas conductas en el artículo 568.2 CP. La gra-

vedad de estas actividades de *petaqueo* ha dado lugar, conforme informa el Ministerio del Interior, a la intervención solo en la provincia de Cádiz de 262.000 litros de gasolina, un 80% más que en 2024. Se han incoado 82 procedimientos por tenencia de sustancias inflamables y se han acordado 22 prisiones provisionales. En Huelva la cantidad intervenida fue aún mayor con 344.308 litros, superando el doble de los intervenidos en 2024 y con 38 procedimientos incoados.

La respuesta final y la efectividad de la nueva respuesta penal a una conducta tan perturbadora dependerá de la decisión del Tribunal Supremo, que tiene pendiente resolver la casación interpuesta por la Fiscalía contra el auto de sobreseimiento libre acordado por un Juzgado de Instrucción de Chiclana y también, por supuesto, del acierto de legislador en la configuración del tipo en el nuevo artículo 568.2 CP.

Almería, como ya se ha mencionado, sufre el desplazamiento a sus costas de la actividad de las narcolanchas y ha experimentado un aumento exponencial de la incautación de cocaína que ha llegado a 1.255 kg frente a los 324 kg del año pasado, lo que supone un incremento del 287%. Igualmente, se ha observado una mayor presencia de resina de cannabis, que supera las 18 toneladas frente a las 4 del año anterior, en un enorme incremento del 350%, reflejo de la misma realidad de desplazamiento de los puntos de alijo a zonas geográficas contiguas donde se espera menor presión policial. La Fiscalía de Almería sigue refiriendo el incremento y extensión del cultivo *indoor* de esta sustancia a la vez que constata un decrecimiento de las grandes intervenciones de cannabis relacionadas con el supuesto cultivo industrial lo que, sin embargo, no ha hecho disminuir el número de sustancia incautada, aunque se haga en menores cantidades por cada operación.

En Granada la situación es similar al año pasado con la extensión del tradicional cultivo *indoor*, que se lleva a cabo cada vez más por organizaciones extranjeras (albanesas, lituanas, holandesas, etc.) que están llegando a expulsar de sus viviendas de forma violenta a los tradicionales vecinos.

Los delegados de Málaga y Marbella se enfrentan a una criminalidad más sofisticada y menos evidente que la sufrida por Cádiz o Huelva, pero no menos peligrosa: la instalación en la provincia de grandes organizaciones criminales dedicadas a todo tipo de tráfico y al blanqueo de las ganancias a través de la creación de entramados empresariales de todo tipo cuya investigación se alarga por la ausencia de una estructura judicial adecuada a este fenómeno. Los Tribunales de Instancia de Marbella y Estepona carecen de Sección de lo Penal y el enjuiciamiento de sus asuntos se realiza en Málaga, cuando las

características de complejidad y el propio número de asuntos han justificado la creación de una delegación antidroga con fundamentos que serían aplicables también a la creación de nuevos órganos de enjuiciamiento.

5.4.2.2 *Cataluña*

El tráfico de drogas se sigue incrementando en Cataluña ligado a las distintas circunstancias de este territorio: la frontera con Francia, el puerto de Barcelona, el aeropuerto de Josep Tarradellas Barcelona-El Prat y la ya tradicional extensión del cultivo y tráfico de cannabis, que deriva no solo de las circunstancias territoriales, sino de la tolerancia de la sociedad al cultivo, venta y consumo de esta sustancia.

El número de diligencias previas crece en todas las provincias salvo en Barcelona, donde el sorprendente número del año 2024 no se confirma en 2025. Lleida aumenta sin embargo un notable 19,40% y Girona un 12,68%. Tarragona experimenta un leve descenso del 1,34%.

Los cuatro delegados de Cataluña siguen reseñando que en las incautaciones y los procedimientos por tráfico de drogas se observa el desplazamiento del consumo, que se confirma también en el descenso de intervenciones, del hachís a la marihuana que se produce en el propio territorio y que es un fenómeno que atrae a bandas criminales extranjeras con mayor tradición de violencia, que provocan mayor número de incidentes violentos y el crecimiento en la cifra de armas incautadas. El delegado de Lleida alerta del aumento de organizaciones criminales que tienen a España, y concretamente a Lleida, como invernadero particular para el cultivo de marihuana y, como ya advertía el año pasado, se extiende otra lamentable circunstancia unida a la extensión de las plantaciones de cannabis en Cataluña que es el abuso de extranjeros en situación de ilegalidad, quienes son reclutados en régimen de verdadera esclavitud.

Las diligencias contra asociaciones cannábicas disminuyen lógicamente como consecuencia de la presión policial y judicial contra estas actividades asociativas; el delegado de Barcelona constata que, del total de 517 diligencias incoadas desde 2014 contra asociaciones cannábicas, solo 9 fueron incoadas en 2025. Sin embargo, informa que estas tácticas de las asociaciones basadas en el engaño y la confusión de un supuesto estudio y análisis de la sustancia para favorecer el tráfico se ha extendido a otras sustancias, de forma que aparecen asociaciones que ahora promueven los enteógenos como, ayahuasca-

DMT, cactus de San Pedro, peyote y sustancias similares, que se promocionan en estos clubes como naturales y con beneficios varios —como se hizo en las asociaciones cannábicas—, para suministrar las sustancias en un mercado negro que, sin embargo, niegan realizar en sus estatutos.

El puerto de Barcelona sigue siendo un punto clave para la entrada de la cocaína, pero, en la línea de los principales puertos europeos, la introducción de cocaína ha descendido de forma muy notoria: se han incautado 6,847 toneladas, un 72,88% menos que en 2024 (25,24 toneladas) y poco más de una tercera parte de las 19,24 toneladas incautadas en 2023.

El grupo de trabajo contra tráfico ilícitos en las terminales de contenedores de Barcelona continúa reuniéndose desde 2023, siguiendo el modelo comenzado en Valencia y que se está extendiendo a otros grandes puertos. Este año el grupo de trabajo consolida avances como el refuerzo de los sistemas de videovigilancia, implantación de cámaras térmicas y proyectos de IA, mejora de los controles de acceso e identidad con doble control biométrico (pendiente de informe de protección de datos), mejora en la trazabilidad operativa y desarrollos informáticos. También se valora establecer medidas dirigidas a crear un certificado de idoneidad como filtro para el trabajo en el puerto de forma similar a los existentes en los aeropuertos.

En todo caso, cualquier avance parece insuficiente ante el examen de los procedimientos en curso en los que el delegado de Barcelona denuncia el escandaloso protagonismo e impunidad de los elementos corruptos de la estiba, que aprovechan fallos de control como es que la actual instalación informática de las terminales no registra debidamente las consultas que se efectúan sobre posición y movimientos de contenedores. Las terminales afirman no poder identificar el autor de cualquier consulta debido a los permitidos intercambios de tarjetas y contraseñas, un problema que exige inmediata solución bajo la final responsabilidad de las terminales por falta de mínimo control de una actividad que es crítica.

La mayoría de las diligencias previas relevantes incoadas en los juzgados de Cataluña en 2025 se encuentran secretas, por lo que no procede dar cuenta de ellas en esta Memoria. Otras muchas, incoadas en 2024, 2023 o incluso antes, siguen en trámite o en algunos casos pendientes después de las condenas de recursos de apelación y casación. La lentitud es también en este territorio un problema que genera impunidad, que coincide con lo ya expuesto en relación con la Audiencia Nacional y otros territorios y es destacada por varios delegados.

5.4.2.3 Galicia

Pese a ser Galicia una comunidad tradicionalmente afectada por el narcotráfico, solo cuenta con delegados en las Fiscalías de Pontevedra y A Coruña, provincias que concentran la mayor parte de los procedimientos y los más relevantes. Sin embargo, el crecimiento de procedimientos que se ha dado este año en Lugo del 21,31% y en Ourense del 11,11% aconsejan valorar la conveniencia de contar con delegados en estas Fiscalías.

Las dos delegaciones antidroga en Galicia soportan una carga de trabajo significativa que comienza además en las fases iniciales de las investigaciones en un método de trabajo consolidado por ambos delegados, que comienza con reuniones con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que determinan el inicio de las investigaciones judiciales a través de diligencias de investigación preprocesales, 19 en Pontevedra y 11 en A Coruña. En su seno se autorizan aquellas medidas competencia del Ministerio Público y se dirige la actividad policial para culminar en la presentación de querellas ante los juzgados competentes, una metodología que favorece el debido control por el fiscal de las medidas de investigación y la tramitación de las causas.

El narcotráfico en Galicia viene determinado tanto por las características geográficas de la comunidad como por la continuación de las actividades de las organizaciones criminales nacidas en los años 80 y 90, a las que se han unido nuevas organizaciones procedentes principalmente de Iberoamérica y los Balcanes, Albania fundamentalmente, que se aprovechan de la experiencia y estructuras tradicionalmente instaladas en la región.

Los puertos de A Coruña, Marín y sobre todo Vigo son foco importante de entrada de sustancias estupefacientes. Las líneas marítimas que conectan Vigo con Iberoamérica y el tipo de mercancía de productos frescos en que se especializa este puerto permite la introducción de grandes alijos camuflados en los diferentes productos, a través de organizaciones transnacionales con capacidad para enviar, recoger, transportar la carga y realizar transacciones financieras para pagarla.

Otras operaciones en los puertos de Vigo y Marín han permitido constatar el uso de buques portacontenedores a los que adosan a sus cascos y de diversas formas cocaína, entre 40 y 60 kilos, que se rescatan por buzos que se aproximan a los buques con propulsores o *scooters* submarinos de difícil detección.

La ría de Arousa es otro centro relevante para el narcotráfico a través de la llegada de embarcaciones rápidas, un lugar utilizado no solo por los narcotraficantes gallegos sino también cada vez más por

organizaciones internacionales que realizan el transporte oceánico y descargan en tierra a través del empleo de embarcaciones semirrígidas de alta velocidad, que han conseguido este año la introducción por esta vía de 900 kg de cocaína en una operación.

El delegado de A Coruña llama la atención sobre la extensión de los pisos destinados al tráfico de sustancias a pequeña escala, los llamados *narcopisos*, y la criminalidad adicional que generan, e informa sobre la desarticulación de 13 de estos puntos negros en la capital. Asimismo, alerta sobre el uso de patinetes eléctricos para la distribución de sustancias y las dificultades para la detención de los usuarios de estos medios de transporte.

Gran parte de la heroína detectada en España se localiza en Galicia debido a que sigue habiendo consumidores en la región. Este año se detectaron 21 kg en Francia con destino a Pontevedra.

Se finalizó este año en la Audiencia de Pontevedra el enjuiciamiento de una gran organización con 29 acusados dedicada a la introducción de cocaína con embarcaciones semirrígidas, siendo detenidos en abril de 2020 alijando la cocaína que transportaban en el buque *MV Karar*. Fueron 35 sesiones de un juicio especialmente complejo que sufrió todo tipo de maniobras dilatorias de las defensas, lo que provocó el agotamiento del plazo de prisión provisional y la huida de una gran parte de los acusados, dado que el juicio empezó en 2023 y terminó en febrero de 2025, encontrándose pendiente de sentencia.

Queremos destacar la Sentencia del Tribunal Superior de Galicia n.º 124/2025, de 17 de octubre de 2025, en relación con la nulidad alegada de una baliza instalada en julio de 2019 y que dio nuevas señales en febrero del 2020 cuando la causa estaba sobreeséida. La policía dio cuenta inmediatamente de ellas y se autorizó el uso del dispositivo en marzo. La sentencia ratifica la suficiencia de la autorización y control judicial y llega a afirmar que una baliza en una embarcación constitutiva de género prohibido en modo alguno afecta a la intimidad dado que en estas no cabe desarrollar ninguna actividad de la esfera privada o personal, por lo que ni siquiera sería necesaria la autorización judicial para su instalación.

Nuevamente queremos destacar el trabajo que realiza la *Fundación Galega contra o Narcotráfico* (Fundación Gallega contra el Narcotráfico) junto al *Servizo de Xestión de Bens Comisados ao Narcotráfico* (SXB) –Servicio de Gestión de Bienes Decomisados al Narcotráfico– del Colegio de Procuradores de A Coruña que dispone de la voluntad, la experiencia y los medios para la gestión, depósito y realización anticipada de bienes y que ofrece soluciones de custodia y conservación que la ORGA aún no proporciona. Este año el delegado

de Pontevedra elaboró un protocolo de gestión junto al CITCO y el Colegio de Procuradores para coordinar la actuación de ambos organismos para mejorar el traslado y custodia de las EAV (embarcaciones de alta velocidad), que además son ahora valoradas por el área regional de Vigilancia Aduanera, lo que favorece enormemente la decisión judicial para la destrucción o venta anticipada de estos vehículos.

5.4.2.4 *Canarias*

Merece mencionarse la situación de las Islas Canarias. Las Palmas sigue incrementado el número de diligencias previas por tráfico de drogas de forma muy apreciable este año, un 12,19% más, mientras que Tenerife, que había experimentado un exagerado crecimiento del 33,27%, vuelve a los términos de 2023. Ello sin mencionar los procedimientos incoados en 2025 en la Audiencia Nacional en los que parte del entramado se encontraba en estas islas, lo que da idea también de la relevancia de este enclave para las organizaciones internacionales.

La situación geográfica de las islas, cercana a las rutas atlánticas y a las costas africanas, hace que este territorio constituya un lugar estratégico en las rutas del narcotráfico y sea además utilizado como lugar de almacenaje provisional para el posterior traslado de las drogas al territorio europeo.

Esta ubicación, en el centro del tráfico marítimo, provoca todo tipo de situaciones en relación con intervenciones derivadas de abordajes en aguas internacionales y los subsiguientes problemas para la conducción de estas embarcaciones a puertos de Canarias y el traslado de las sustancias intervenidas y los detenidos.

Igualmente, la isla de Gran Canaria sufre el almacenamiento de todos estos alijos, con una gestión complicada que requiere la debida destrucción anticipada y que genera también retrasos en los análisis en las dependencias de los laboratorios de sanidad ante la falta de medios humanos y técnicos suficientes, un problema general pero que Canarias padece de forma excepcional por asumir alijos tanto de procedimientos de sus juzgados territoriales como de la Audiencia Nacional.

El delegado de Las Palmas llama también la atención sobre el importante tráfico para el consumo del turismo que, focalizado en el ocio, aumenta el tráfico de anfetamínicos y drogas de diseño.

Es común en ambas provincias el uso de embarcaciones deportivas para el transporte de estupefacientes y cada vez más de cocaína.

También el régimen fiscal de las Islas Canarias conlleva que sea frecuente la interceptación de paquetes en aduanas con productos cannábicos que bajo la apariencia de legalidad encubren venta de sustancias estupefacientes camufladas.

Varias operaciones de relevancia han explotado durante este año en Tenerife y en Las Palmas con intervención de cantidades relevantes de cocaína, además de hachís y marihuana, y con un número alto de personas investigadas.

5.4.2.5 *Comunidad de Madrid*

En Madrid la fiscalía mantiene una elevada actividad en relación con el tráfico de drogas por razones ya expuestas otros años: por la propia dimensión de una gran población, por zonas conflictivas como la Cañada Real Galiana dedicadas al cultivo y venta de marihuana y otras sustancias, por el elevado número de los llamados *narcopisos* y, sobre todo, por la presencia del aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, el lugar más relevante en la comunidad para la entrada de drogas desde el extranjero.

La Sección Antidroga de la Fiscalía Provincial de Madrid está formada por la delegada y 6 fiscales más, que se encargan esencialmente de los procedimientos por tráfico de droga en la capital y del blanqueo de las ganancias de estos delitos cuando se tramitan de forma conjunta. La adjudicación a la sección de delitos económicos del blanqueo autónomo, aunque proceda del tráfico de drogas, hace imposible coordinar esta materia.

La Fiscalía de Madrid tramita con frecuencia entregas controladas principalmente en relación con el aeropuerto, este año ha autorizado cuatro, además de seis diligencias de investigación con agentes encubiertos.

Se reitera la gran preocupación de la fiscal delegada de Madrid y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sobre cierta falta de control y medidas adecuadas en relación con el movimiento de trabajadores en el aeropuerto de Barajas y la falta de establecimiento de nuevas medidas preventivas, restrictivas, sistemas de vigilancias y protocolos tanto por AENA como por las propias empresas de *handling*. Las cifras de incautaciones en el aeropuerto siguen siendo muy altas, puesto que este año se han incautado casi 6 toneladas, cifra importante, aunque algo inferior a las 6 toneladas y media incautadas en 2024. Además, se mantienen las cifras de incautaciones de otras sustancias como el MDMA, ketamina, metanfetamina, cannabis y

hachís y otras sustancias ilegales como la ayahuasca, hoja de coca, peyote, etc. Las operaciones este año han dado lugar a 101 detenidos y a la incoación de varios procedimientos. La Fiscalía de Madrid constata un problema añadido en relación con los procedimientos por tráfico de drogas en el aeropuerto y es que, más allá de las detenciones de los portadores o rescatadores de las sustancias, es importante llegar a conocer la organización que está detrás de estas actividades, lo que se dificulta cuando se dispersan las detenciones en distintos juzgados que se limitan a investigar a la persona detenida. La fiscalía intenta ir más allá en un trabajo conjunto con las Fuerzas de Seguridad y Aduanas en el aeropuerto, pero este resultado es una de las consecuencias de la instrucción judicial parcial y atomizada.

Más allá de Barajas, como ocurre en otras grandes ciudades, Madrid sufre la actividad de *narcopisos* y de zonas especialmente utilizadas para el tráfico de drogas como la Cañada Real. En relación con los *narcopisos* se han elevado este año las operaciones, con 109 registros y 347 detenidos, incautándose una muy relevante cantidad de drogas de todo tipo y, además, como ya es costumbre, armas de fuego.

Madrid, como gran ciudad, se ve especialmente afectada por el consumo y el tráfico de nuevas sustancias psicoactivas (NSP), sustancias que producen los mismos o idénticos efectos que otras fiscalizadas pero que tratan de eludir la prohibición con mínimas alteraciones de moléculas químicas. La magnífica colaboración con el Instituto Nacional de Toxicología, con los informes emitidos en 2025 a solicitud de la Fiscal Jefa Antidroga, y los informes periciales emitidos por los técnicos del Instituto en el propio juicio oral han conseguido que varias sentencias (STSJ Madrid 77/2025, de 18 de febrero, o STSJ Madrid 174/2025, de 16 de abril), siguiendo otras del año 2024, vengán a subsumir en el artículo 368 del Código Penal el tráfico de sustancias aún no fiscalizadas en las listas internacionales pero casi idénticas en su fórmula y con los mismos efectos que las fiscalizadas, como así ocurrió con el 3CMC antes de ser fiscalizado. En todo caso, ni siquiera en Madrid es absoluto este criterio por lo que, como siempre, insistimos en la necesidad de catalogación de las sustancias por familias.

5.4.2.6 *Comunitat Valenciana*

La Comunitat Valenciana tiene su idiosincrasia en relación con el tráfico de drogas, marcada por los puertos, esencialmente el de Valencia, tradicionalmente uno de los primeros en cantidad de cocaína

incautada en contenedores. Por ello, siguiendo la tendencia observada en toda la UE en 2025 con una notabilísima reducción de la incautación de cocaína en los grandes puertos, se observa también una disminución importante en el puerto de Valencia: casi la mitad de contenedores contaminados intervenidos (19 este año frente a 37 en 2024) y menor cantidad de cocaína (de 9.866 kg de 2024 a 7.932kg este año, muy alejada del pico del año 2023 donde se intervinieron 12.523 kg).

Este descenso se comprueba también en el número de procedimientos incoados en la Fiscalía Provincial de Valencia, que ha sido un 50,49% menor, descenso aún más notorio en Alicante, donde el número se reduce en 78,55%, a la vez que se incrementa en un porcentaje muy reseñable de un 65,25% en Castellón, una provincia que ya crecía notoriamente el año pasado. Este crecimiento dio lugar a la concesión de la exclusividad al delegado de Castellón, como ya la tenían los delegados de las otras dos provincias valencianas. La exclusividad supone una responsabilidad única en Alicante y Castellón, donde no hay secciones compuestas por más fiscales. En Valencia su mayor volumen hace que sean 10 fiscales los que prestan servicio en la sección, además del delegado que lo hace en régimen de exclusividad.

En el análisis de los procedimientos y su relación con el puerto de Valencia, debe indicarse que en los últimos años gran parte de los procedimientos judiciales incoados o reabiertos derivan de las informaciones halladas en la intervención en Francia de las plataformas encriptadas *EncroChat* y *SKY-ECC*. Efectivamente, al igual que ocurrió con los puertos de Amberes y Rotterdam, la información obtenida en la explotación de la plataforma *SKY-ECC* se relaciona principalmente con la actividad de las organizaciones de narcotraficantes en los puertos, y concretamente en Valencia se ha detectado un número relevante de usuarios que han podido ser relacionados a través de esas conversaciones intervenidas con operaciones concretas de introducción de contenedores en el puerto de Valencia. Por eso, más allá de los procedimientos competencia de la Audiencia Nacional, la Fiscalía de Valencia es, junto a Algeciras, la que mayor número de procedimientos con evidencia procedente de *SKY-ECC* está tramitando. Durante 2025 se celebró la vista oral del Sumario n.º 139/2022 de la Sección 3.ª de la Audiencia Provincial de Valencia contra una trama verdaderamente peligrosa que actuaba en el puerto. Los acusados fueron absueltos en Sentencia de 21 de enero de 2026 por una apreciación sobre la forma de acceso de las defensas a las comunicaciones intervenidas en *SKY-ECC* que el Ministerio Fiscal no compartía, inter-

poniéndose recurso de apelación, que fue estimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia núm. 118/2026, de 22 de abril, que declaró la nulidad de la sentencia de instancia para que el mismo tribunal «dicte una nueva resolución en la que valore íntegramente la totalidad de las pruebas practicadas y particularmente la información obtenida a través de la OEI remitida por las autoridades francesas».

Entre las grandes causas contra tráfico de drogas de este año, el delegado de Valencia da cuenta de la *Operación Spider*, iniciada en 2024 pero explotada en 2025. Este procedimiento supone un punto de inflexión en la comprensión del fenómeno del narcotráfico en el puerto de Valencia. Se trata de una investigación llevada a cabo con agentes encubiertos en la que se han intervenido 4.500 kg de cocaína y que responde a la introducción sistemática de grandes alijos con gancho ciego, gancho dirigido y empresa a empresa. La investigación muestra que no se trataba de actos aislados de corrupción sino todo un sistema orientado a garantizar el control de los trabajadores de puestos claves para ejecutar la operativa criminal. Se concreta en la participación coordinada de más de 80 personas distribuidas en bloques funcionales diferenciados: organizaciones internacionales financiadoras, narcotraficantes con contactos internacionales y nacionales, portuarios, representantes aduaneros, equipos de extracción, facilitadores críticos y estructuras de apoyo que constituían un modelo tipo *cartel portuario*, caracterizado por la gestión compartida de recursos corruptos dentro del puerto que permitía la alternancia de equipos de extracción adaptándose a las necesidades operativas. El análisis de la investigación permite evidenciar indicios de amaño de procesos selectivos en el Centro Portuario de Empleo, manipulación de listados y calificaciones, la falsificación del test antidroga, alteración documental, utilización fraudulenta de ETT para simular experiencia laboral, control de bolsas de empleo mediante redes sindicales y empresariales, actuaciones delictivas contra la Seguridad Social y contra el libre mercado. En definitiva, el acceso al empleo portuario estaba instrumentalizado como estrategia para asegurar la disponibilidad del personal connivente, consolidando una infraestructura criminal estable para asegurar las actuaciones criminales en el tiempo.

Tras las detenciones, la complejidad del procedimiento ha determinado la apertura de piezas separadas específicas, una de ellas destinada a la investigación del blanqueo donde hay más de 30 personas físicas y 14 jurídicas como investigadas; otra de las piezas investiga los hechos relacionados con la corrupción y todo el entramado creado para manipular el sistema de contratación de personal del puerto.

5.4.2.7 Región de Murcia

La delegada de Murcia destaca este año el fuerte incremento de las plantaciones *indoor* de marihuana, que han duplicado las intervenidas en 2024. También, como el año pasado, observa el desplazamiento al litoral murciano de las operaciones de desembarco de narcolanchas, lo que ha hecho también incrementar el petaqueo y las intervenciones de combustible destinadas a abastecer estas embarcaciones. Igualmente avisa del preocupante repunte de la violencia vinculada a la droga y el aumento del empleo de armas por parte de las organizaciones y su uso habitual para vuelcos y ajustes de cuentas.

5.5 Temas de especial interés

5.5.1 INFORMACIONES OBTENIDAS EN LAS PLATAFORMAS ENCRYPTADAS

De esta cuestión se daba cuenta en las memorias de los últimos años y se refiere a las informaciones y pruebas obtenidas de la intervención en Francia de las comunicaciones realizadas en las dos primeras plataformas encriptadas, *EncroChat* y *SKY-ECC*, que han sido fuente de información esencial para el conocimiento del narcotráfico en Europa. Como ya se ha expuesto, la intervención en Francia de los servidores utilizados por estas plataformas ha supuesto un cambio de paradigma en el conocimiento e investigación policial y judicial del fenómeno; el análisis y la explotación de esos datos sigue siendo fuente de nuevas investigaciones y sustento de acusaciones en enjuiciamientos llevados a cabo estos últimos años en toda Europa.

La descriptación de esas comunicaciones son evidencias que en muchos casos sustentan directamente o coadyuvan junto a otras pruebas a las acusaciones por tráfico de drogas. En España unos 120 procedimientos cuentan con pruebas procedentes de las comunicaciones interceptadas en Francia en alguna de las dos plataformas. Más de cincuenta sentencias definitivas de Tribunales Supremos y Constitucionales de los países europeos han validado las evidencias provenientes de estas plataformas como pruebas admisibles y suficientes para enervar la presunción de inocencia y sustentar condenas basadas en las conversaciones de los acusados.

Este año, por primera vez el Tribunal Supremo se pronunció sobre la validez de las evidencias provenientes de plataformas encriptadas, en este caso concretamente de la intervención de *EncroChat*. La STS Pleno 854/2025, de 16 de octubre, analiza las cuestiones planteadas por las defensas en relación con la obtención de la prueba y la válida.

Durante este año 2025 se han seguido tramitando los más de cien procedimientos en la Audiencia Nacional y en los órganos judiciales territoriales que manejan como prueba principal o coadyuvante intervenciones procedentes de alguna de estas plataformas. No se han dictado nuevas sentencias o decisiones interlocutorias reseñables durante este año.

Sí debemos dejar constancia de la pendencia ante el TJUE de una cuestión prejudicial planteada por la Corte de Casación francesa el 16 de septiembre de 2025 en relación con el derecho de los afectados en otros países por las evidencias obtenidas en Francia a acceder a métodos de impugnación en el país galo, dado que las actuaciones judiciales francesas son el origen de la prueba que les afecta directamente en los procedimientos judiciales en otros países.

5.5.2 TRÁFICO MARÍTIMO

La presión que estos últimos años se está realizando en los puertos a través de acciones preventivas y de vigilancia adoptadas por los países de la UE, en ejecución de la Alianza Europea de Puertos, ha determinado cambios en el comportamiento de las organizaciones para tratar de introducir la cocaína en Europa.

En primer lugar, Europol en su informe publicado en enero de 2026 sobre diversificación del tráfico marítimo de cocaína advierte también de este fenómeno que califica como más complejo, menos visible y más difícil de interceptar y ha detectado nuevos y sofisticados métodos de ocultación en mercancías legales de todo tipo: cuero, textiles, alimentos, carbón, cartón, cemento, etc. lo que supone un trabajo y un coste enorme para la detección, extracción y análisis. A la vez se observa un descenso notorio de la incautación en contenedores en los principales puertos europeos, Amberes y Rotterdam, a la vez que se detecta el uso de puertos menores y no comerciales. Efectivamente, las cantidades de cocaína incautada en los puertos este año 2025 son notoriamente inferiores a los dos años anteriores, fenómeno que se ha observado particularmente en Rotterdam y, como se ha informado, se refleja en el descenso de incautaciones en los puertos de Barcelona y Valencia.

En contraste, se constata el uso frecuente de la vía marítima a través del transporte por el Atlántico en todo tipo de embarcaciones – pesqueros, cargueros, semisumergibles– utilizadas como barcos nodriza que llegados a un punto de las aguas internacionales descargan la droga en otras embarcaciones, normalmente lanchas rápidas,

que son las encargadas de transportarlas a tierra con capacidad de operar a 100 millas mar adentro y que además cuentan con otras embarcaciones que las abastecen de gasolina en el mar para poder llegar hasta la embarcación nodriza y trasvasar la droga, que trasladan a cualquier punto de la costa evitando controles portuarios y dificultando la actuación policial. Estos últimos años el MAOC (Centro de Análisis y Operaciones del Atlántico) ha reportado el ingente crecimiento de este tipo de actividad y alertado por las dificultades de detención de las narcolanchas.

En todo caso, siguen utilizándose grandes buques. En enero de 2026 la Policía Nacional intervino cerca de 10 toneladas de cocaína ocultas en un cargamento de sal en el carguero *United S*, la mayor aprehensión de cocaína en alta mar hasta esa fecha. En otros casos, siendo de destacar que en ocasiones el rescate se realiza por personas que trepan a los cargueros, conocidos como *monos*, o se rescatan por buzos cargas que se adhieren a los cascos: estos se aproximan a los buques con motos acuáticas submarinas y utilizan propulsores potentes para introducirlos con profundidad y recoger sin ser detectados.

De difícil localización y detención son también los *narcosubmarinos* que se reportan como un método creciente con una capacidad de transportar grandes cantidades. Este nuevo método afecta muy directamente a España y Portugal y exige una actividad preventiva que debe realizarse en el Atlántico con los medios de que se dispone y con el coste de estas operaciones preventivas. La Marina francesa es especialmente activa en realizar en el Atlántico operaciones periódicas de prevención del tráfico de drogas, manteniendo la *técnica de la disociación*, que realiza una actuación puramente administrativa, incautando y destruyendo la sustancia estupefaciente, pero frecuentemente mantiene limitaciones de su jurisdicción penal para la apertura de investigaciones penales cuando no existe relación con Francia, de forma que las personas retenidas son puestas en libertad inmediatamente. Algunas operaciones de las que se ha dado cuenta en memorias anteriores terminan con la asunción por España de la investigación penal y el enjuiciamiento de estos casos, aun no habiendo intervenido autoridades españolas en el abordaje y la detención.

Este año se produjo la intervención por la Marina francesa en aguas internacionales a la altura de Lisboa de una embarcación rápida que transportaba 2.000 kg de cocaína por aguas del océano Atlántico con destino a las costas españolas y en las que se detuvieron 4 personas. La Fiscalía Antidroga interpuso querrela en la Audiencia Nacional dando lugar a las D. Previas n.º 132/2025 de la actual Sección de Instrucción del TCI, plaza n.º 5. Dado que la competencia corresponde

a la Audiencia Nacional al tratarse de hechos cometidos fuera del territorio nacional, es imprescindible una coordinación entre la Fiscalía Especial Antidroga con la Fiscalía de Brest (Francia) para obtener toda la información para la interposición de la querrela. Esta situación ha llevado, ya en 2026, a concretar unas líneas de coordinación para abordar mejor la problemática que se deriva de la respuesta bilateral en estos casos.

Antes de este acuerdo operativo, la Fiscalía Antidroga participó en una reunión organizada por el Ministerio de Justicia francés sobre los problemas jurídicos e internacionales en la lucha contra el narcotráfico en alta mar, que tuvo lugar en París del 27 al 29 de noviembre, focalizado en la determinación de la jurisdicción competente. Las intervenciones en alta mar son cada vez más habituales y la determinación de la jurisdicción competente no está clara al mantener los Estados distintos criterios de atribución de la jurisdicción, lo que requiere una coordinación permanente entre fiscalías. Por señalar un caso paradigmático, el 26 de diciembre de 2024 la Marina francesa intervino la embarcación *Raymi*, con pabellón español, en aguas internacionales a 700 millas de Papeete, en zona cercana a la Polinesia francesa, con 13 fardos de cocaína y 13 personas de nacionalidad colombiana y ecuatoriana. La Sala de lo Penal, a quien corresponde la cesión de jurisdicción conforme a la LOPJ, a petición de la Fiscalía Antidroga acordó ceder jurisdicción a Francia por Auto de 28 de diciembre de 2024. El problema puede plantearse si la cesión, que es urgente para poder mantener la privación de libertad de los detenidos, se plantea en fin de semana, dado que el órgano competente, la Sala de lo Penal, no tiene función de guardia.

5.5.3 ANÁLISIS DE LAS SUSTANCIAS E INFORMES PERICIALES TOXICOLÓGICOS

Son dos los temas relacionados con los análisis de las sustancias estupefacientes de los que queremos dejar constancia. El primero, los retrasos de algunos laboratorios oficiales en remitir los informes por falta de medios humanos y materiales; y el segundo, que de alguna forma se relaciona también con la falta de medios, es la ausencia de informe sobre las concentraciones de THC en los análisis sobre incautaciones de cannabis.

Para analizar estos problemas, especialmente la cuestión relativa a la fijación en los análisis de los porcentajes de THC y tras algunas consideraciones de la AEMPS (Agencia Española de Medicamentos y

Productos Sanitarios) sobre el CBD, la Fiscal Jefa de la FEAD convocó el 25 de mayo del año memorial objeto de análisis a los responsables de policía judicial en materia de tráfico de drogas de los distintos cuerpos policiales, junto al PNSD, el CITCO, el Instituto Nacional de Toxicología, la AEMPS y los responsables de los laboratorios del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, al considerar imprescindible contar con un análisis con porcentaje de THC, tal y como figura en el *Acuerdo Marco por el que se establece el Protocolo a seguir en la aprehensión, análisis, custodia y destrucción de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas* de 2012 y sus guías.

Aunque la fiscalización del cannabis no depende del porcentaje de THC y el Tribunal Supremo lo ha reiterado repetidamente afirmando que el cannabis es un producto natural fiscalizado en la lista 1 de la Convención única de 1961, fiscalizado por sí mismo independientemente del índice de THC, se han producido en los últimos años resoluciones judiciales que cuestionan la fiscalización de la sustancia en algunas de sus presentaciones, confundidas con la producción de cáñamo para uso industrial en caso de que no se concrete el porcentaje de THC. En concreto, algunos fiscales delegados han puesto en conocimiento la existencia de algún informe pericial en el que se ha reflejado que el índice de THC era inferior a 0,5%, afirmando incluso el perito informante en el juicio la relevancia de ese porcentaje (que no figura en ningún informe internacional) y que podía llegar en casos a prácticamente 0 de THC, lo que provocó sentencias absolutorias de forma que se empezó a tener en cuenta una concentración del 0,5% como si fuera condición relevante para la fiscalización del cannabis. Aunque estas consideraciones fueron corregidas por vía de recurso del Ministerio Fiscal, se constata la importancia de los informes periciales y las explicaciones en el juicio oral para informar al juzgador del tipo de sustancia y de su fiscalización internacional.

El enorme incremento en los porcentajes de THC en las recientes incautaciones exige conocer la concentración de esta sustancia, teniendo en cuenta el mayor daño que estas causan y la propuesta de la fiscalía de reconsiderar si el cannabis con altísimas concentraciones de THC puede seguir calificándose como sustancia que no causa grave daño a la salud.

La confusión sobre la fiscalización del cannabis viene promovida en muchos casos por las empresas interesadas en el comercio del cannabis, creando errores y relacionando la legalización general con la comercialización del CBD, cuya extracción de los cogollos o sumidades floridas tiene la consideración de estupefaciente independiente-

mente de su concentración de THC. El informe de toxicología antes referido es claro; sin embargo, para concretar mejor en qué casos se podría modificar en el futuro el Acuerdo Marco y prescindir de la determinación de la concentración de THC, se acordó elaborar un informe final conjunto entre el Instituto Nacional de Toxicología y la AEMPS que está pendiente de concreción.

Respecto a la cuestión de los retrasos y falta de análisis de algunas sustancias, la Fiscal Jefa convocará nueva reunión con los mismos participantes para febrero de 2026, en aras a agilizar la evacuación de dichos dictámenes.

Asimismo, existe un aumento de solicitudes de análisis, en parte por la mayor incautación de numerosas y diversas nuevas sustancias psicoactivas (NPS), algunas de ellas poco comunes de las que se desconocen, sin informe pericial, sus efectos y la situación de su fiscalización internacional, sin el correspondiente informe pericial. Para buscar alguna solución la Fiscal Jefa de la Fiscalía Antidroga solicitó en noviembre de 2024 un informe al Instituto Nacional de Toxicología de Madrid en relación con varias sustancias detectadas en los últimos años en España, algunas de ellas NSP, con el objeto de conocer sus características, efectos, su fiscalización, dosis de consumo, etc. Entre ellas se solicitó informe sobre 2MMC, 2CMC, 3MMC, 3CMC, 4MMC, 4 CMC, Ayahuasca, Ketamina, DMT, Khat, GBL, GHL, MDMA, etc. También se pidió un informe completo sobre las nuevas cuestiones relacionadas con el cannabis, CBD, HHC y cannabinoides sintéticos. El 18 de marzo de este 2025 el Instituto Nacional de Toxicología remitió la respuesta en un completísimo documento que resulta del máximo interés para conocer la realidad de las sustancias incautadas; este informe ha sido objeto también de ampliación y actualización posteriormente y, por su interés, se ha remitido a todos los delegados e igualmente a todos los fiscales jefes de las fiscalías provinciales, un informe que puede también presentarse en caso de necesidad ante los tribunales en fase de instrucción o enjuiciamiento.

5.6 Cooperación internacional

El elemento internacional está presente en prácticamente la totalidad de los procedimientos de esta Fiscalía Especial, que tiene competencia nacional *ex* artículo 19 EOMF e internacional por mor de la competencia del órgano judicial al que sirve, la Audiencia Nacional, con competencias exclusivas en varios instrumentos internacionales. El tráfico de drogas por su propia naturaleza proviene y/o proyecta su

actividad hacia el exterior, y los procedimientos judiciales *strictu sensu* y las diligencias de investigación preprocesal tienen un componente transnacional indudable.

La sección de cooperación internacional de la FEAD sigue formada por 5 fiscales que compatibilizan esta especialización con el despacho ordinario de procedimientos. La sección atiende a los aspectos pasivos del auxilio judicial internacional, esencialmente a través de la ejecución de comisiones rogatorias y OEIs, que crecen no solo en cantidad sino en complejidad y relevancia. Otros instrumentos tan relevantes como extradiciones y OEDEs, al igual que los aspectos activos de la cooperación son despachados por toda la plantilla. Se completa también este ámbito internacional con los expedientes de ejecución de penas impuestas en el extranjero a través del traslado de condenados o de la ejecución de otros instrumentos de reconocimiento mutuo.

La sección está coordinada por quien es, además, el Corresponsal Nacional de Eurojust para asuntos de salud pública, y Coordinador de la Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica (RFAI). En esta coordinación realiza un análisis pormenorizado de cada causa, lo que garantiza la racionalidad del reparto y el funcionamiento eficaz de la sección. Es importante mencionar el trabajo de las dos funcionarias, que han tenido formación especializada en materia de cooperación internacional, formación muy bien valorada y organizada por la Secretaría de Gobierno de la Audiencia Nacional y Eurojust, lo que les permite una gestión más especializada de la tramitación de los expedientes.

La identificación por determinados países de la Fiscalía Antidroga como el interlocutor central en los temas de delincuencia organizada relacionada con el narcotráfico y el blanqueo de capitales lleva a estrechar lazos y profundizar relaciones bilaterales, en concreto y especialmente con Francia, constituyendo un grupo operativo con la JUNALCO (actualmente PNACO, *Parquet National Anticriminalite Organisée*) derivado del Grupo de Enlace Antidroga (GEAD). Es importante señalar que la estrategia nacional contra la droga de Francia ha llevado a este país a crear esta Fiscalía Especial (PNACO), similar a la Fiscalía Especial Antidroga, con la finalidad de sumar a las competencias centralizadas, que ya tenía en el Tribunal de París, las funciones coordinadoras de las JIRS (Jurisdicciones Interregionales Especializadas), como las que tiene la Fiscalía española a través de las delegaciones territoriales, por lo que hemos trasladado a las autoridades judiciales francesas nuestra experiencia y la normas que nos regulan.

Una relación cada vez más intensa y operativa tenemos con la *Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo*, la Fiscalía Nacional Antimafia y Antiterrorismo de Italia. En ejecución de esta voluntad de fortalecimiento bilateral, se mantuvo en Madrid en el mes de diciembre una reunión de dos días con su Fiscal Jefe de la Fiscalía Antimafia italiana (*Procuratore nazionale antimafia*), de modo similar a la del año anterior con la JUNALCO francesa, asumiendo igualmente el compromiso mutuo de realizar, al menos anualmente, una reunión bilateral operativa con ambos países.

Otras Fiscalías, como las de Países Bajos, Reino Unido, Bélgica, Albania, Serbia, Colombia, Brasil, Perú, Ecuador y EE. UU., son otros socios imprescindibles de esta Fiscalía en las investigaciones en materia de narcotráfico.

El crecimiento del tráfico por la ruta de África Occidental nos llevó este año a organizar una reunión con la Fiscalía y otras autoridades de Cabo Verde, para lo que los días 10 y 11 de junio la Fiscal Jefa y otro fiscal se desplazaron a Praia a estos efectos.

Rumanía es un país destino de muchas de las sustancias que pasan por España, por lo que se busca incrementar la cooperación y, en esta tarea, el 11 de noviembre se recibió en la Fiscalía Especial Antidroga la visita de una delegación de la Fiscalía contra el crimen organizado, DIICOT, encabezada por su Fiscal Jefa.

Junto a la actividad de cooperación internacional en sentido procesal, es un orgullo observar que, tanto en el ámbito de la Unión Europea como fuera de ella, numerosas instituciones extranjeras e internacionales, así como programas de la Unión Europea (COPOLAD, El PACCTO, EU-ACT, etc.) siguen requiriendo las colaboraciones de miembros de esta Fiscalía –tanto del órgano central como delegados– para llevar a cabo actividades de formación, apoyo y asesoramiento de distintas materias, no solo en Iberoamérica sino en otros ámbitos regionales como Asia Central, donde este año se realizaron varias actividades, con el desplazamiento de la Fiscal Jefa a Uzbekistán ante el interés de este país de crear una Fiscalía Especial como la española.

En el programa *Facility supporting Serbia in achieving the objectives of Chapter 24: justice, freedom and security* (Mecanismo de apoyo a Serbia en la consecución de los objetivos del Capítulo 24: Justicia, Libertad y Seguridad) de la Comisión Europea, la FEAD participó en abril en Belgrado en el Seminario *Current state of play and challenges regarding interventions and access to communications: a technical and judicial approach to encrypted platforms* (Situación actual y desafíos respecto a las intervenciones y el acceso a las comu-

nicaciones: un enfoque técnico y judicial de las plataformas cifradas). Se trata de colaboraciones con beneficios mutuos en tanto que las actividades nos permiten incrementar la formación, conocer otras experiencias y estrechar relaciones con otras fiscalías.

5.6.1 INSTRUMENTOS DE RECONOCIMIENTO MUTUO

Analizamos en apartados diferentes la ejecución de órdenes europeas de detención y entrega (tanto activas como pasivas), las extradiciones y el resto de los instrumentos recogidos en la Ley 23/2014, de 20 noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, especialmente las órdenes europeas de investigación (OEI) y la ejecución de sentencias dictadas por otro Estado del ámbito Unión Europea.

El reconocimiento y ejecución de certificados de embargo y decomiso al amparo del nuevo Reglamento (UE) 2018/1805, de 14 de noviembre, *sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso* no suele ser competencia de la Audiencia Nacional ya que la misma viene determinada por el lugar donde se ubican los bienes y activos a embargar o a decomisar.

5.6.2 ÓRDENES EUROPEAS DE DETENCIÓN Y ENTREGA (OEDES)

En lo que afecta a las OEDEs, no contamos con datos concretos de las activas, es decir, de las emitidas por los jueces españoles en el marco de los procedimientos que se llevan en esta Fiscalía Antidroga; en todo caso, los datos generales de OEDEs emitidas sí constan en SIRENE. Sí disponemos de estadísticas de las OEDEs pasivas porque, como es sabido, su tramitación y resolución está residenciada en la Audiencia Nacional, se registran en el sistema informático y son dictaminadas por los miembros de esta Fiscalía Especial, por lo que se reflejan en el cuadro estadístico.

El número de OEDEs pasivas ha tenido un considerable aumento, arrojando un incremento de 31,91% en 2025, pasando de 467 en 2024 a 616 en 2025.

Los países que más OEDEs han emitido en el ámbito de competencias de esta Fiscalía han sido, como en años precedentes, Francia, Suecia, Italia, Alemania y Bélgica salvo el dato revelador de Suecia que aparece en 2025 como segunda peticionaria, seguidos por Polonia, Países Bajos, Rumanía y Lituania en empate con Austria, con un número considerable de órdenes de detención y entrega.

El número de dictámenes de la Fiscalía Antidroga ha aumentado un 12,66%, pasando de 3.743 hasta el número total de 4.217 dictámenes, lo que muestra el gran esfuerzo de los fiscales que afrontan la especial litigiosidad de estos expedientes, cuyas decisiones son recurridas de manera sistemática.

ÓRDENES EUROPEAS DE DETENCIÓN Y ENTREGA (OEDES)

Países emisores	Año 2024	Año 2025	% 2024-2025
Alemania	60	75	
Austria	11	16	
Bélgica	42	45	
Bulgaria	2	0	
Eslovaquia	0	2	
Croacia	1	2	
Dinamarca	4	0	
Eslovenia	2	0	
Estonia	2	5	
Finlandia	8	9	
Francia	108	118	
Grecia	2	2	
Hungría	7	1	
Irlanda	2	1	
Italia	96	102	
Letonia	6	5	
Lituania	9	16	
Luxemburgo	1	2	
Malta	1	0	
Noruega	0	3	
Países Bajos	26	27	
Polonia	24	37	
Portugal	17	6	
Rep. Checa	2	4	
Rumanía	19	23	
Suecia	15	115	
	467	616	31,91%

La denegación de entrega por residencia y con la finalidad de cumplimiento de una condena extranjera, a raíz de la STJUE de 4 de septiembre de 2025 en el asunto C-305/22 (caso C. J), ha supuesto el aumento de

dictámenes o de informes en la guardia para recabar la opinión del estado emisor, informes no desglosados ahora en el total presentado.

La nueva doctrina se completa ahora con la decisión de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, que por Auto de la Sección 1.^a, de 6 de septiembre de 2024, ha tenido en cuenta la jurisprudencia comunitaria y ha resuelto que «como ya dijo el Tribunal de Justicia en el asunto C-66/08, Kozłowski, al hacer uso de su margen de discrecionalidad, la autoridad judicial de ejecución debe evaluar si existe un interés legítimo que justifique que la pena impuesta en el Estado miembro emisor sea ejecutada en el territorio del Estado miembro de ejecución. La autoridad judicial de ejecución debe, en particular, conceder particular importancia a la posibilidad de aumentar las oportunidades de reinserción social de la persona buscada una vez cumplida la pena a la que haya sido condenada».

Mención especial requiere el Auto núm. 678/2025, de 18 de diciembre, de la Sala de lo Penal (Sección 1.^a) de la Audiencia Nacional, que ha estudiado la relación y la preferencia entre una OEDE y un reconocimiento y ejecución de condena europea a través del oportuno certificado remitido conforme a la Decisión Marco 2008/909/JAI. El auto concluye que debe proseguirse con carácter preferente la tramitación de la OEDE en el Juzgado Central de Instrucción (ahora Sección de Instrucción del TCI), integrando la prueba de arraigo recabada en el procedimiento de reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras por el Juzgado Central de lo Penal (ahora Sección de lo Penal del TCI); debe reiterarse a la autoridad emisora la petición cursada para que indique si acepta la ejecución en España (DM 2008/909/JAI) o mantiene la OEDE; y el procedimiento de reconocimiento y ejecución debe permanecer paralizado a resultas de la decisión sobre la entrega, sin perjuicio de diligencias instrumentales de comprobación de arraigo que faciliten, llegado el caso, la eventual ejecución interna.

5.6.3 EXTRADICIONES

Las peticiones de extradición pasivas en relación con el tráfico de drogas han aumentado un 25,60%, desde las 125 en 2024 a 157 en 2025. También se ha incrementado el número de dictámenes, que han pasado de 1.179 en 2024 a 1.363 en 2025, un aumento del 15,61%.

Marruecos sigue destacando como el país que más extradiciones por tráfico de drogas demanda. Le siguen Reino Unido, Perú, Estados Unidos, Suiza y Brasil.

Merecen atención diversas decisiones judiciales de la Audiencia Nacional en esta materia.

En primer término, a través del Auto n.º 4/2025, de 10 de enero, del Pleno de la Sala de lo Penal, se confirma que sobre la situación bélica en Ucrania y la posible vulneración de derechos fundamentales del reclamado con la entrega existe ya una línea jurisprudencial consolidada por el Pleno de la Sala Penal de la Audiencia Nacional que considera que en vía jurisdiccional no puede ser apreciada como causa de denegación a la entrega si se cumplen todos los requisitos para acceder a la extradición, sin perjuicio de que en vía gubernativa el Gobierno de la Nación decida hacer uso de la facultad de no entregar por razones de seguridad u orden público, conforme al artículo 6.2 de la Ley de Extradición Pasiva. Sin embargo, en este caso se invoca como matiz diferencial la aplicación del principio de no devolución al tratarse de una persona desplazada de forma forzosa por la guerra, citando la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la reciente Sentencia 248/2024, de 13 de febrero, que en su fundamento jurídico octavo desarrolla ampliamente el principio de no devolución (*non refoulement*) como excepción a la expulsión de un extranjero. El efecto no es la denegación de la extradición sino, en su caso, la suspensión de la materialización de la entrega en tanto se mantenga la protección temporal otorgada.

Quizás la decisión de mayor calado es el Auto núm. 139/2025, de 29 de septiembre, del Pleno de la Sala de lo Penal, donde se introduce un incidente específico en una extradición instada por Perú para el cumplimiento de una condena en ausencia de un español en dicho país, admitiendo la Sala que es factible recabar de Perú información complementaria a fin de que en el plazo de 30 días informen sobre la posibilidad de que, una vez sea firme la sentencia para cuyo cumplimiento se solicita la extradición del reclamado, la condena impuesta sea transmitida directamente a España para su ejecución en nuestro país sin necesidad de materializar la entrega del reclamado al país requirente. No consta la respuesta de Perú, pero las implicaciones de este pronunciamiento para la futura relación entre los Estados que son parte en los convenios de traslado de personas condenadas es evidente.

Desde el punto de vista de las extradiciones activas debe destacarse el caso de Dubái (hay más de 10 extradiciones solicitadas y pendientes en lo que afecta a la Fiscalía Antidroga). Ante la negativa o paralización de la entrega de los reclamados por España en extradición por parte de las autoridades de Emiratos Árabes Unidos se ha puesto en conocimiento de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia, ya en 2024, la necesidad

de mejorar la gestión de estos expedientes e iniciar un trabajo centrado en la mejora de las relaciones de cooperación con EAU. La Fiscalía Antidroga ha establecido también relaciones directas que esperamos conduzcan a superar la situación de estancamiento de los expedientes. Países como Francia, Italia, Reino Unido y Países Bajos han enviado a EAU magistrados de enlace, una medida que sería, sin duda, de utilidad para mejorar la gestión de estas extradiciones y otros expedientes de cooperación.

5.6.4 ÓRDENES EUROPEAS DE INVESTIGACIÓN Y COMISIONES ROGATORIAS INTERNACIONALES

Desde el punto de vista cuantitativo el número de OEIs ha subido ligeramente mientras crecen considerablemente –en un incremento que sigue una tendencia imparable los últimos años– las comisiones rogatorias internacionales.

También ha aumentado notoriamente la emisión de solicitudes por el órgano central de la Fiscalía Antidroga, 8 comisiones rogatorias activas y 6 OEIs activas, consecuencia de un crecimiento también apreciable del número de diligencias de investigación.

Las OEIs pasivas recibidas han sido 388, un número ligeramente mayor que las 367 en 2024; comisiones rogatorias pasivas 186; comisiones rogatorias activas 2; y reconocimientos mutuos pasivos 19, añadiendo 13 seguimientos pasivos. Son tres los dictámenes de servicio registrados, que se corresponde con los expedientes conocidos como *Petruhinn*, que comunican a un país de la UE la existencia de solicitudes de extradición contra un nacional por si quisiera ejercitar acciones de forma preferente.

Por origen de las solicitudes, destacan las 131 OEIs recibidas de Francia y las 89 de Italia, 52 de Suecia, 38 de Alemania y 22 de Países Bajos. En comisiones rogatorias este año se han recibido 36 de Perú, 17 de Marruecos y 16 de Colombia, que son junto a Suiza con 15 y Reino Unido con 14 los países que más han demandado ayuda a esta fiscalía en 2025. El aumento no solo se produce en el número de expedientes, sino, sobre todo, en la cantidad de documentos que cada uno de ellos genera, además del tiempo que supone informar a las autoridades requirentes sobre el estado de ejecución de sus OEIs y comisiones rogatorias que, dado su volumen y la agilidad en la respuesta, no permiten incoar expedientes por separado.

La mayor parte de las peticiones siguen llegando vía email a la cuenta institucional de la FEAD, internacional.antidroga@fiscal.es,

ya sea desde la autoridad europea de manera directa, Eurojust, los magistrados de enlace, la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía o cualquiera de las secciones de cooperación de las fiscalías territoriales o la Audiencia Nacional y, eventualmente, la Fiscalía Anticorrupción.

5.6.5 RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONDENATORIAS EXTRANJERAS

La competencia para el reconocimiento y ejecución en España de las resoluciones condenatorias dictadas por otros Estados miembros en las que se imponen penas o medidas privativas de libertad o medidas de libertad vigilada corresponde al Juzgado Central de lo Penal (ahora Sección de lo Penal del Tribunal Central de Instancia), por lo que todas las resoluciones judiciales dictadas al amparo de lo establecido en el artículo 77 y ss. y 101 y ss. de la Ley 23/2014 se reconocen y ejecutan exclusivamente en la Audiencia Nacional, previo preceptivo informe del Ministerio Fiscal, representado por la Fiscalía Especial Antidroga en función del objeto de condena transmitido, esto es, delitos de narcotráfico y lavado de activos.

Este tipo de expedientes tiene relación directa con los instrumentos de reconocimiento mutuo. Uno de ellos, conocido como CRO, constituye el expediente de reconocimiento y ejecución de las sentencias dictadas en la Unión Europea contra españoles o contra residentes en España. Las condenas fuera de la Unión Europea, los expedientes que se denominan CEX, son un híbrido de procedimiento gubernativo y judicial al modo de la extradición. En el primer caso la competencia pasiva le corresponde al Juzgado Central de lo Penal como ya hemos dicho y, por tanto, de manera exclusiva para la Audiencia Nacional donde se enmarca dicho órgano. En el segundo, la competencia es de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

En constante y sostenido aumento se encuentran los expedientes competencia del Juzgado Central de lo Penal en 2025 y, en concreto, si en el año 2024 se contabilizaron 113 expedientes nuevos, subiendo también el número de dictámenes a 302, este año el número de asuntos incoados asciende a 158 y el número de dictámenes ha subido a 362.

En el ámbito del Juzgado Central de lo Penal es destacable el número de peticiones de traslado de condena por las autoridades judiciales francesas en primer lugar, superando a las de Italia y Portugal, y es significativo el aumento de expedientes de Suecia y de Bélgica.

La Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional también ha contabilizado importantes aumentos en 2025, con 36 incoados y 64 dictámenes en total.

Marruecos es el país que más ciudadanos españoles condenados por delitos de tráfico de drogas traslada a España para cumplimiento, se trata del delito cometido más frecuentemente en esa jurisdicción por ciudadanos españoles.

Por su parte, el Auto de 4 de junio de 2025 de la Sección 4.^a de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional ha confirmado la necesidad de adaptación de una condena turca, incompatible en su duración con la legislación española, indicando que el artículo 10 del Convenio de Estrasburgo posibilita a través del sistema de «prosecución» adaptar la duración de la pena a nuestro ordenamiento jurídico, sin que para ello deba acudir necesariamente a un procedimiento de «conversión», al igual que sucede con otros instrumentos en el ámbito de la UE, en el que debe primar el principio de proporcionalidad, máxime cuando de lo que se trata es de la imposición de la pena.

5.6.6 RELACIONES CON EUROJUST

Como ya se ha constatado en las reuniones del sistema nacional de coordinación de Eurojust, las notificaciones del artículo 21 del Reglamento de Eurojust no se realizan formalmente, lo que no significa que no se remita la información relevante, sino que esa remisión formal se sustituye por un canal de comunicación constante y fluido de la Fiscalía Especial Antidroga con la delegación española en Eurojust sobre cualquier cuestión de interés en relación con los procedimientos competencia de esta fiscalía. La cantidad de casos internacionales no permite notificaciones sistemáticas de todos los asuntos que conciernen a Eurojust, pero se garantiza un funcionamiento racional y eficaz.

En el año 2025 se han seguido celebrando reuniones de coordinación en Eurojust, con participación de la Fiscalía Especial Antidroga, relativas a la ejecución de solicitudes de cooperación y otras para la coordinación de investigaciones de esta Fiscalía Especial, celebrándose 6 durante este año, la mayoría a través de videoconferencia.

5.6.7 OTRAS REUNIONES Y ACTIVIDADES INTERNACIONALES

La ineludible dimensión internacional del narcotráfico exige al Ministerio Fiscal estar presente en los foros internacionales sobre la materia y mejorar las relaciones bilaterales con aquellos países con los que la cone-

xión del crimen organizado de nuestro país es más relevante. Sin poder dar cuenta de todas las reuniones y su contenido, se describen a continuación las más relevantes en las que ha participado la Fiscalía Antidroga.

Este año tuvo lugar la constitución formal de Red Judicial Europea contra la Delincuencia Organizada (EJO CN), de la que forma parte la Fiscalía Jefa. La formalización de la Red y la adopción del plan de trabajo tuvo lugar en La Haya el 19 y 20 de marzo. Durante el año se ha formado un grupo de trabajo informal integrado por Alemania, Bélgica, Países Bajos, Portugal, Suecia y España para discutir sobre el futuro de la red y organizar sesiones *online* sobre temas específicos, como la celebrada en septiembre sobre las distintas formas de camuflaje de la cocaína. Igualmente, este año tuvo lugar el 29 y 30 de septiembre una reunión EJO CN-LATAM organizada por EL PACCTO sobre puertos. La segunda reunión plenaria de EJO CN se celebró los días 19 y 20 de octubre, donde España expuso y propuso a la EJO CN la participación en la OA 2.8 del CCH EMPACT (detallada más adelante), que fue asumido como compromiso para la Red.

Como ya es habitual, la fiscalía forma parte de la delegación española en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas (CND), cuyo 68.º periodo de sesiones se celebró en Viena del 10 al 14 de marzo. Es importante destacar la aprobación de dos resoluciones de relevancia. La primera de ellas, la *Resolución 68/6, Fortalecimiento del sistema de fiscalización internacional de drogas: vías para una aplicación eficaz*, contempla establecer un panel multidisciplinario de 19 expertos independientes para preparar un conjunto de recomendaciones claras, específicas y viables dirigidas a fortalecer el cumplimiento de las obligaciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, así como las obligaciones de otros instrumentos internacionales pertinentes, y el cumplimiento de todos los compromisos internacionales sobre políticas en materia de drogas. La segunda, la *Resolución 67/5*, incide en los impactos de las drogas sobre el medio ambiente alertando a los Estados a tomar medidas para evitarlo o mitigarlo.

Se mencionan seguidamente otras actividades internacionales:

– Seminario *United Perspectives. Shaping the fight against organized drug networks and criminal moneyflows* (Perspectivas Unidas. Dando forma a la lucha contra las redes de narcotráfico organizadas y los flujos de dinero ilícito), organizado en el mes de marzo en Ámsterdam por la Fiscalía contra la delincuencia organizada de Países Bajos, junto a la Dirección Antimafia de Italia.

– *III Encuentro operativo SEACOP puertos*, organizado en el marco del proyecto SEACOP del 6 al 9 de mayo de 2025, en Santo Domingo (República Dominicana).

– Encuentro sobre *Los desafíos de la criminalidad organizada transnacional, Escenarios europeos y latinoamericanos de cooperación judicial internacional, Encuentros en memoria de Giovanni Falcone y Paolo Borsellino*, que tuvo lugar del 18 al 19 de julio de 2025 en Palermo (Italia).

– Reunión de trabajo sobre cooperación efectiva y jurisdicción en el tráfico marítimo en el Atlántico, Caribe y Golfo de Guinea, celebrada entre los días 24 y 25 de septiembre, en Lisboa, auspiciada por El PACCTO junto al MAOC.

– 6.^a reunión de EuroMed Justice Network (EMJNet), dedicada al tráfico de drogas, que tuvo lugar los días 21 y 22 de octubre en Palermo (Italia).

En 2025 la Fiscalía Antidroga propuso liderar una nueva acción EMPACT, la OA 2.8 dentro de la prioridad CCH (cannabis, cocaína, heroína) para incrementar las relaciones de las fiscalías antidroga de Iberoamérica con las europeas y la EJOEN, que ha sido aprobada y se desarrollará en los próximos 4 años con el coliderazgo de la Fiscalía holandesa, el PACCTO y Eurojust y con la participación de la EJOEN.

El día 9 de junio de 2025 se celebró una *Jornada UDYCO Central para jueces y fiscales de Costa del Sol y Campo de Gibraltar, sobre medidas de investigación contra organizaciones criminales, tráfico de drogas y delitos conexos*, con componentes internacionales del programa *European Operational Team* o EOT (*Permanent Joint Task Force* –Grupo de trabajo conjunto permanente–) en Marbella. Se analizó el marco legal del EOT, la participación de policías extranjeros en las medidas de investigación. El EOT es liderado por España y el CNP y participan todos los países de la UE y terceros Estados como Serbia o EE. UU. Nació como un proyecto piloto que aspira a convertirse en herramienta clave de una nueva plataforma de coordinación para el despliegue de funcionarios policiales operativos para luchar eficazmente contra la criminalidad organizada.

5.6.8 ACTIVIDADES CON IBEROAMÉRICA Y REUNIONES DE LA RED IBEROAMERICANA DE FISCALES ANTIDROGA (RFAI-AIAMP) Y LA RED DE FISCALES CONTRA LAS FINANZAS CRIMINALES DE LA AIAMP (REDFFIC)

La coordinación que se mantiene en relación con la Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica (RFAI) supone una parte relevante de

nuestra actividad. Esta Red ha conseguido posicionarse a nivel global como interlocutor privilegiado en materia de tráfico de drogas la región. En este sentido, resulta necesario significar las alianzas establecidas con CRIMJUST (UNODC), así como con la Comisión Europea a través de COPOLAD y el PACCTO.

La Reunión de Puntos de Contacto de la RFAI se celebró del 26 al 28 de noviembre, en Santiago de Chile, asistieron 18 países y representantes de los programas SEACOP, DROSINSUR, COPOLAD III y CRIMJUST. Las conclusiones pueden ser consultadas en la www.aiamp.info pero se destaca el compromiso para la integración de la Red en la nueva acción operativa OA 2.8 del programa EMPACT (CCH), creándose un grupo concreto de apoyo a la actividad. Además, se aprobó la nueva línea de trabajo en materia de medio ambiente como resultado de la reunión que a continuación se describe.

Organizada por COPOLAD y la Fiscalía de Colombia tuvo lugar en Cartagena de Indias, los días 7 y 8 de julio, una reunión sobre narcotráfico y su impacto en el medioambiente, con el objeto de conocer el análisis y definir orientaciones sobre su persecución penal. Era la primera reunión conjunta de la RFAI y la Red de fiscales medioambientales de la AIAMP con el objeto de concienciar de estos daños y poner el foco de los fiscales antidroga en los daños medioambientales y para plantear investigaciones que aborden los dos delitos, recopilen evidencias y puedan conducir a acusaciones efectivas en relación con delitos contra el medio ambiente cometidos. Participaron varias organizaciones internacionales además de la delegación de la UE, la EUDA, UNODC, GI-TOC y la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS) en la Amazonia. Participaron en esta reunión además de la Fiscal Jefa, la fiscal delegada de Cádiz y coordinadora de Andalucía y la fiscal delegada de medio ambiente de Sevilla.

6. FISCALÍA ESPECIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

6.1 Introducción

La presente memoria pretende cumplir una doble función. En primer lugar, dar cuenta del trabajo desarrollado por quienes integran esta Fiscalía Especial, manteniendo el compromiso de transparencia asumido con la sociedad española. En segundo lugar, reflexionar sobre la trayectoria de la Fiscalía en este último año y, así, poder analizar internamente los puntos fuertes y también las debilidades detectadas, siempre con la vista

puesta en mantener y aun ser más eficaces en la tarea de investigación y represión de los delitos relacionados con la corrupción, la delincuencia económica y la criminalidad organizada. Precisamente estas áreas constituyen un permanente foco de preocupación para los españoles y, por ende, uno de los principales retos a los que se enfrenta el Ministerio Fiscal.

Con el paso de los años el trabajo de la Fiscalía ha contribuido, no ya al reconocimiento de la propia Fiscalía Especial, sino, lo que es realmente importante, a que poco a poco los ciudadanos hayan ido percibiendo que la justicia en su conjunto es capaz de dar una respuesta contundente a la corrupción política y a la más compleja criminalidad económica. Año tras año persisten, no obstante, algunos de los problemas que vienen siendo detectados y expuestos en anteriores memorias. Entre ellos, y de manera especialmente significativa, el persistente retraso en la instrucción de los procedimientos y, sobre todo, en el señalamiento de los correspondientes juicios orales, ligado todo ello en buena medida a la compleja tramitación de las llamadas «macrocausas» y a la escasez de los recursos disponibles, sobre todo humanos, necesarios para revertir esta situación.

Resulta de justicia, aprovechando esta oportunidad de recapitulación y rendición de cuentas, destacar la capital importancia que para la buena marcha de la Fiscalía Anticorrupción tienen todos quienes en ella trabajan: fiscales, miembros de las unidades de apoyo y unidades policiales adscritas y demás funcionarios. Entre el equipo de fiscales, debe ponerse de relieve el trabajo que desempeñan los y las fiscales delegados, parte esencial de esta Fiscalía para poder perseguir graves casos de delincuencia económica organizada, relacionada o no con la corrupción, en el ámbito provincial. Algunos de los procedimientos de los que se han ocupado exitosamente los y las fiscales delegados en los últimos años están ya en la historia judicial española. Todos ellos constituyen ese capital humano que con su profesionalidad y cualificación representa el principal activo de esta Fiscalía Especial.

En la Memoria de este año es tristemente obligado recordar el prematuro fallecimiento de la fiscal Myriam Segura Rodrigo, quien trabajó en la Fiscalía Especial durante los últimos veinte años de su ejemplar carrera. Excelente fiscal y mejor compañera, deja un enorme vacío entre todos nosotros junto con el imborrable ejemplo de su compromiso profesional y calidad humana.

En el año 2025 no se han producido novedades legislativas relevantes en el ámbito de actuación de esta Fiscalía Especial.

En lo concerniente a la actividad desplegada durante el año 2025 por esta Fiscalía Especial, cabe poner de manifiesto, a modo de síntesis, un incremento en el número de procedimientos penales y un des-

censo en el de incoación de diligencias de investigación. La Fiscalía intervino en 937 procedimientos judiciales por los 915 del año 2024 o los 885 del año 2023. En cuanto a las investigaciones penales, se han iniciado 23 diligencias de investigación preprocesal, frente a las 28 de 2024 y 2023. A tal cifra hay que añadir las 25 diligencias de investigación que se encontraban en trámite a 31 de diciembre de 2024, lo que implica que durante el año 2025 se estuvieron tramitando un total de 48 diligencias de investigación. Se incoaron también 3 diligencias de investigación auxiliar, una más que en el año 2024.

De entre la totalidad de escritos registrados en Fiscalía, 658 correspondieron a denuncias, un número ligeramente superior a las 638 del año 2024.

Durante el año 2025, la Fiscalía Especial formuló 33 escritos de acusación, por 42 del año 2024. En este año se han dictado 46 sentencias en instancia en causas en las que ha intervenido la Fiscalía Especial, un número sensiblemente superior a las 34 dictadas en 2024. De ellas, 28 han sido condenatorias con juicio celebrado y 3 de conformidad, 15 absolutorias.

6.2 Incidencias personales y aspectos organizativos

6.2.1 RECURSOS HUMANOS. FISCALES Y PERSONAL DE SECRETARÍA

A fecha de la elaboración de la presente memoria, la plantilla está compuesta por un Fiscal Jefe perteneciente a la primera categoría, un Teniente Fiscal y veintisiete fiscales pertenecientes a la segunda categoría.

La Fiscalía Especial está integrada también por veintidós fiscales delegados permanentes y por seis fiscales delegados temporales.

En cuanto al personal funcionario de la Fiscalía, pertenecen a plantilla treinta y un funcionarios titulares e interinos, en concreto: una secretaria particular del Fiscal Jefe, dos pertenecientes al Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, veinticuatro al Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa y cuatro al Cuerpo de Auxilio Judicial. Como ya se ha expresado en memorias anteriores, la plantilla es, a todas luces, insuficiente, no habiéndose acompasado el nombramiento de funcionarios al incremento del número de fiscales y miembros de las unidades de apoyo.

6.2.2 UNIDADES DE APOYO Y UNIDADES ADSCRITAS

Una de las singularidades de la Fiscalía Anticorrupción y, probablemente, la que le dota de mayor capacidad investigadora, es la exis-

tencia de las Unidades de Apoyo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), así como de las Unidades Adscritas Policiales –Policía Nacional y Guardia Civil–.

Tanto unas como otras continúan cumpliendo sus funciones a plena satisfacción de la Jefatura y de los fiscales integrantes de la plantilla, en definitiva, los principales destinatarios de su trabajo, que se concreta fundamentalmente en los correspondientes informes y tareas de asesoramiento.

Como ya se expuso en memorias anteriores, sería deseable la creación de nuevas unidades de apoyo a la Fiscalía Anticorrupción en diversas materias, entre ellas las contables y financieras, especialidades estas últimas que han ganado importancia cuantitativa y cualitativa en el trabajo de esta Fiscalía Especial.

6.2.2.1 *La Unidad de Apoyo de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)*

La Unidad de Apoyo a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, creada por Resolución de la Agencia Tributaria de 8 de enero de 1996, presta asesoramiento en los ámbitos financiero, contable y tributario, y en términos generales en el ámbito económico.

Tras la incorporación en 2025 de una funcionaria adscrita al cuerpo técnico de Hacienda, en la actualidad la Unidad de Apoyo cuenta con doce funcionarios de la Agencia Tributaria. Cinco de ellos están adscritos al cuerpo de Inspectores de Hacienda del Estado, desempeñando el cargo de jefes de unidad. Adicionalmente, la Unidad de Apoyo cuenta con seis subjefes de unidad, cinco de ellos pertenecen al Cuerpo Técnico de Hacienda y uno al Cuerpo Ejecutivo del Servicio de Vigilancia Aduanera. Finalmente, la Unidad de Apoyo también está dotada de un funcionario del Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado.

6.2.2.2 *La Unidad de Apoyo de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)*

El número de funcionarios adscritos a fecha 31 de diciembre de 2025 no se vio alterado, estando compuesta esta Unidad de Apoyo por seis funcionarios: cuatro del Cuerpo Superior de Interventores y

Audidores del Estado y otros dos del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad.

6.2.2.3 *La Unidad Adscrita de la Policía Nacional*

Esta Unidad fue adscrita a la Fiscalía Especial mediante la Orden Comunicada núm. 643, de 16 de noviembre de 1995.

La Unidad se encuentra integrada en la Comisaría General de Policía Judicial, dentro de la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal (UCDEF). En atención a su naturaleza como organismo central, ejerce sus competencias en todo el territorio nacional al igual que la propia Fiscalía Especial. Para el desarrollo de sus funciones, la Unidad cuenta con el apoyo operativo de las distintas unidades y servicios, tanto centrales como territoriales, de la Dirección General de la Policía, especialmente de la Comisaría General de Policía Judicial y de la UCDEF, de la que depende orgánicamente. No obstante, resulta destacable la colaboración prestada, además de por la UCDEF, por otras especialidades de la Policía Nacional –entre ellas, extranjería o información–conforme a lo dispuesto en el EOMF.

La Unidad de Policía Nacional adscrita a esta Fiscalía está compuesta por un total de trece funcionarios: una inspectora jefa; dos inspectores, responsables de sendos grupos operativos; dos subinspectoras, una por cada grupo; cuatro oficiales de policía y cuatro policías pertenecientes a la escala básica, distribuidos entre ambos grupos.

6.2.2.4 *La Unidad Adscrita de la Guardia Civil*

Esta Unidad de la Guardia Civil, que fue adscrita a la Fiscalía Especial mediante Orden Comunicada del Ministerio de Justicia de 16 de noviembre de 1995, mantiene su sede en Madrid y depende orgánicamente de la Jefatura de Policía Judicial, encontrándose encuadrada en la Unidad Central Operativa (UCO), lo que le confiere competencia en todo el territorio nacional.

Para el desarrollo de las distintas investigaciones, esta Unidad cuenta con el apoyo operativo de todas las comandancias territoriales de la Guardia Civil y sus unidades de Policía Judicial, así como con la colaboración del Servicio de Criminalística y de la Unidad Técnica de Policía Judicial.

La plantilla de la Unidad Adscrita está compuesta por catorce efectivos, desagregándose por empleos en un comandante, dos capitanes, un teniente, dos suboficiales y ocho guardias civiles.

En consecuencia, en el año 2025 la plantilla de la Fiscalía Especial estaba integrada por los siguientes efectivos:

Fiscales (incluido el Fiscal Jefe)	29
Fiscales Delegados	22
Fiscales Delegados Temporales	6
Personal Colaborador	31
Unidad de Apoyo de la A. E. A. T.	12
Unidad de Apoyo de la I. G. A. E.	6
Unidad Adscrita de la Policía Nacional	13
Unidad Adscrita de la Guardia Civil	14
Total	133

6.3 Medios materiales e informáticos

La Fiscalía Anticorrupción mantiene su sede en el edificio sito en el número 4 de la calle Manuel Silvela de Madrid, cercano a la sede de la Audiencia Nacional. Como ya se ha indicado en anteriores memorias, el progresivo incremento de la actividad de esta Fiscalía Especial y, consecuentemente, del personal que la integra, ha supuesto un problema para la ubicación de todos ellos, resuelto en parte, aunque de forma poco satisfactoria, mediante la utilización conjunta de algunos despachos por dos fiscales.

En cuanto a las unidades de apoyo y adscritas, algunos de los miembros de la IGAE ya se ubican fuera de la sede, lo que perjudica la fluidez de la labor de asesoramiento permanente que desarrollan. Por lo que se refiere a la Unidad de Policía Nacional, el incremento de la dotación de sus miembros, tan conveniente, ha reducido aún más el espacio disponible en la planta sótano, con un número de personas en cada dependencia superior al apropiado. Carencias que no son mayores porque la Unidad de la Guardia Civil no está ubicada en la sede de Fiscalía, como sería deseable en una correcta configuración espacial de la Fiscalía.

Respecto de los medios materiales e informáticos, se ha continuado utilizando a lo largo del año 2025 el proyecto de justicia digital Fortuny y también la herramienta de registro GEISER (Gestión Integrada de Servicios de Registro) los cuales, a pesar de los problemas

puntuales que puede plantear su funcionamiento, han supuesto un significativo cambio en la modernización tecnológica de esta Fiscalía.

6.4 Actividad de la Fiscalía

6.4.1 ESCRITOS Y DENUNCIAS

El análisis comparativo de los escritos y denuncias presentados en la Fiscalía en el año 2025 arroja los siguientes datos:

- a) Registros de entrada: 2.322 frente a 2.615 del año 2024.
- b) Registros de salida: 2.112 en comparación a los 2.260 del año 2024.

De estos escritos registrados en la Fiscalía, correspondieron a denuncias 658 frente a las 638 del año 2024 y a las 1.814 del año 2023. Así mismo, se registraron otros 1.664 escritos. Es de resaltar que en la mayoría de estos escritos se ponían en conocimiento del fiscal hechos que no constituían delito, no se sustentaban en unos mínimos indicios de actividad criminal, o estaban referidos a eventuales infracciones penales ajenas a la competencia de esta Fiscalía Especial. En concreto, sobre el modo de efectuarse las denuncias, ha tenido impacto en las denuncias registradas lo dispuesto en el artículo 266 LECrim tras las modificaciones operadas por RD-ley 6/2023, de 19 de diciembre –en vigor desde el 20 de marzo de 2024– y por Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero –en vigor a partir del día 3 de abril de 2025–.

Tales circunstancias originaron la inadmisión de plano de la denuncia por no cumplir con los requisitos para darle curso (46), el archivo (232), su remisión a la fiscalía competente para su conocimiento (362), incoación de diligencias de investigación (14) y otros (4).

De las denuncias recibidas, han sido presentadas por particulares un total de 556, anónimas 47 y 55 de otros organismos (ONIF, Fiscalía Europea, Administración pública, partidos políticos, Guardia Civil, Policía Nacional, oficinas antifraude, etc.).

En todo caso, las cifras expuestas evidencian un descenso del número de escritos que tuvieron entrada en la Fiscalía Especial durante el año 2025, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:

ESCRITOS-DENUNCIAS



6.4.2 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

Reguladas en el artículo 5 EOMF (Ley 50/1981, de 30 de diciembre) y en el artículo 773.2 LECrim, las diligencias de investigación cobran una especial importancia en el caso de la Fiscalía Anticorrupción, toda vez que gran parte de los procedimientos judiciales en los que interviene tienen su origen en investigaciones propias, al socaire del auxilio que le prestan sus trascendentales unidades de apoyo y unidades adscritas.

Pues bien, analizando numéricamente la actividad en este ámbito, resulta que durante el año 2025 se incoaron 23 diligencias de investigación, cinco menos que en el año 2024. A tal cifra hay que añadir las 25 diligencias de investigación que se encontraban en trámite a 31 de diciembre de 2024, lo que implica que durante el año 2025 se estuvieron tramitando un total de 48 diligencias de investigación.

Conforme a la Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, durante el año 2025 se incoaron 3 diligencias de investigación auxiliar, frente a 2 del año 2024.

A lo largo de 2025 se concluyeron 25 diligencias de investigación, 8 correspondientes a 2025, 8 a 2024, 5 a 2023, 2 a 2022, 1 a 2021 y 1 a 2020. Por consiguiente, a 31 de diciembre de 2025 quedaban pendientes de tramitación 24 diligencias de investigación: 1 diligencia de

investigación del año 2021, 1 diligencia de investigación del año 2022, 2 diligencias de investigación del año 2023, 5 diligencias de investigación del año 2024 y 15 diligencias de investigación del año 2025.

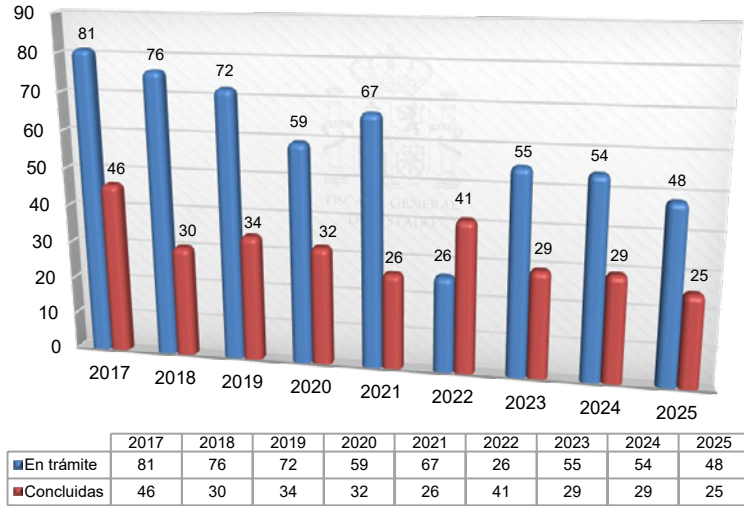
Es preciso resaltar que, de las 25 diligencias de investigación concluidas, en 9 ocasiones el fiscal formuló la pertinente querrella o denuncia, que dio lugar a los correspondientes procedimientos judiciales en los que esta Fiscalía Especial ha mantenido su competencia y, en una ocasión, se incorporaron a causas judiciales ya incoadas y también competencia de esta Fiscalía.

Los datos expuestos tienen su reflejo en los siguientes cuadros:

DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

	Diligencias anteriores al 31.12.24	Diligencias durante 2025	Total
En trámite durante 2025.	25	23	48
Concluidas	17	8	25
Pendientes a 31.12.25	9	15	24

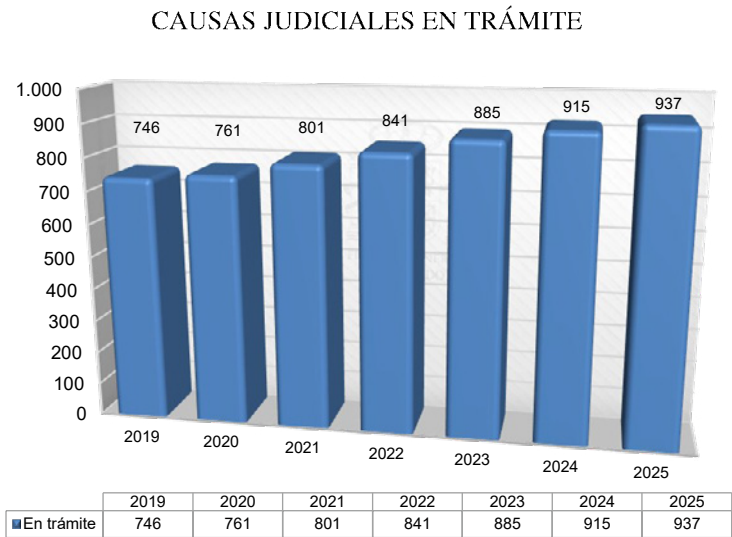
DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN



6.4.3 PROCEDIMIENTOS PENALES

Por lo que se refiere a la concreta actividad de la Fiscalía Especial en el ámbito de los procesos judiciales, es de resaltar que durante el año 2025 esta Fiscalía intervino en 937 procedimientos judiciales frente a los 915 del año 2024 y a los 885 del año 2023. Durante el año 2025 se incoaron 22 procedimientos penales nuevos.

El siguiente gráfico refleja lo así expuesto:



6.4.3.1 Escritos de Acusación

Durante el año 2025, la Fiscalía Especial formuló 33 escritos de acusación, frente a los 42 presentados en el año 2024.

Los tipos penales por los que se formuló más frecuentemente acusación fueron los delitos contra la Hacienda Pública, la Seguridad Social y contrabando (4), los de malversación (9), los de prevaricación administrativa (8), los de blanqueo de capitales (8), cohecho (8), crimen organizado (8), entre otros.

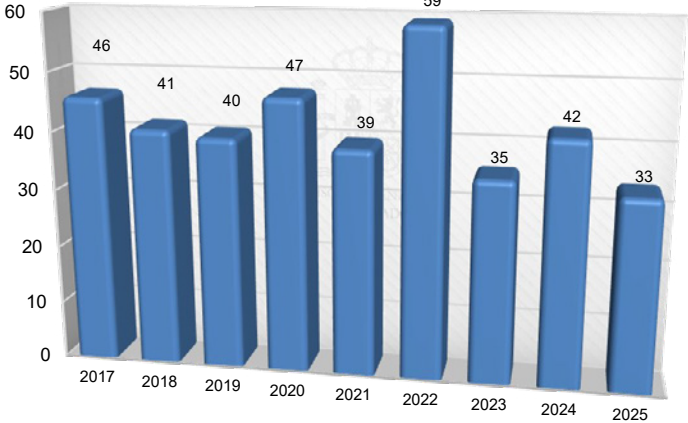
A ellos hay que añadir una serie de delitos conexos con los que el artículo 19.4 EOMF atribuye a esta Fiscalía y que resultan también de su competencia, por lo que fueron igualmente objeto de acusación. Se trata de delitos de falsedad documental (los más numerosos), coacciones, amenazas, descubrimiento y revelación de secretos, obstrucción a la Justicia, robo con fuerza, o contra la salud pública...etc.

Todo lo cual tiene su reflejo en el siguiente cuadro, que recoge algunos de los delitos por los que se acusa en los escritos de calificación, debiendo tener presente que en un mismo escrito puede formularse acusación por más de un delito:

33	Calificaciones
4	Contra la Hacienda Pública, SS y contrabando
8	Prevaricación
3	Abuso o uso indebido información privilegiada
9	Malversación
1	Fraudes y exacciones ilegales
2	Tráfico de influencias
8	Cobhecho
2	Negociación prohibida a funcionarios
0	Defraudaciones
0	Insolvencias punibles
0	Societarios
8	Blanqueo de capitales
1	Corrupción en transacciones comerciales internacionales
3	Corrupción en el sector privado
25	Conexos con los anteriores
8	Crimen organizado

La evolución anual de los escritos de acusación se expone en el siguiente gráfico:

ESCRITOS DE ACUSACIÓN



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
■ Escritos	46	41	40	47	39	59	35	42	33

6.4.3.2 Sentencias

Durante el año 2025, se han dictado 46 sentencias, en primera instancia, en causas judiciales en las que ha intervenido esta Fiscalía Especial. De ellas, 28 han sido condenatorias, 3 de conformidad y 15 fueron absolutorias. Recordemos que en 2024 se dictaron 34 sentencias: 26 condenatorias y 8 absolutorias.

6.4.4 LA RELACIÓN CON LA FISCALÍA EUROPEA

La Fiscalía Europea entró en funcionamiento el 1 de junio de 2021. Por Decreto de la Fiscal General del Estado, de 14 de julio de 2021, se acordó delegar como canal de comunicación en los términos establecidos en el artículo 13 de la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, *de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*, al Fiscal Jefe de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

De la totalidad de expedientes puestos en conocimiento de esta Fiscalía Especial, en virtud de lo dispuesto en el referido Decreto, cabe destacar los siguientes datos:

- Expedientes en los que la Fiscalía Europea ha dictado decreto de incoación de procedimiento de investigación por ejercicio del derecho de avocación:

EJERCICIO DERECHO DE AVOCACIÓN

Resolución	Relativo a:	Delitos	Núm. Expedientes Total
Decreto.	Procedimientos judiciales (Diligencias Previas). DP 1645/23 JI 7 Las Palmas antes competencia de la Fiscalía Especial.	Fraude de Subvenciones y otros.	6

- Expedientes en los que la Fiscalía Europea ha dictado decreto de no ejercicio del derecho de avocación, en relación con denuncias, causas judiciales y diligencias de investigación:

NO EJERCICIO DERECHO DE AVOCACIÓN

Resolución	Relativo a:	Delitos	Núm. Expedientes Total
Decreto.	Causas judiciales..	Fraude de subvenciones y otros	4

- Expedientes en los que la Fiscalía Anticorrupción ha cursado la petición de información requerida por la Fiscalía Europea a fiscalías superiores, provinciales y de área, en relación con denuncias, causas judiciales y diligencias de investigación:

PETICIONES DE INFORMACIÓN CURSADAS

Resolución	Relativo a:	Núm. Expedientes Total
Oficio.	-Denuncia.	1

- Expedientes en los que la Fiscalía Europea ha dictado decreto en el que se acuerda iniciar la investigación en relación con denuncias, causas judiciales y diligencias de investigación:

INICIO DE INVESTIGACIÓN

Resolución	Relativo a:	Delitos	Núm. Expedientes Total
Decreto	-Denuncia OLAF. -Denuncia-otros	-Fraude Subvenciones. -Defraudación Tributaria. -Blanqueo de capitales.	46

- Expedientes en los que la Fiscalía Europea ha dictado decreto en el que se acuerda no asumir la competencia / no inicio de la investigación y la remisión de la denuncia a la Fiscalía General del Estado para su valoración.

NO ASUNCIÓN DE LA COMPETENCIA /NO INICIO INVESTIGACIÓN

Resolución	Relativo a:	Núm. Expedientes Total
Decreto.	Denuncia valoradas: 42. Archivo (24). Remisión Fiscalía territorialmente competente (17). Incoación DIP Fiscalía Especial (1).	42

6.4.5 COOPERACIÓN JUDICIAL INTERNACIONAL

Un año más, la actividad internacional de la Fiscalía Especial merece un capítulo específico, en el que se analizarán la asistencia judicial prestada a otros países, las solicitudes de cooperación internacional enviadas por la Fiscalía Especial, las relaciones con Eurojust y la participación de los miembros de la Fiscalía Especial en actividades y proyectos internacionales.

6.4.5.1 Asistencia Judicial Pasiva

En 2025, siguiendo la tendencia de los últimos años, ha aumentado el número de comisiones rogatorias y ha disminuido el de órdenes europeas de investigación (OEI) recibidas. Concretamente, se han incoado 26 comisiones rogatorias, frente a las 17 de 2024 y 15 de 2023. En cuanto a las OEI, se han incoado 11, frente a las 14 de 2024 y 17 de 2023.

Tanto las comisiones rogatorias como las OEI se han recibido, en la práctica totalidad de los casos, a través del sistema CRIS, en virtud de decretos de inhibición dictados por la UCIF.

6.4.5.1.1 Comisiones Rogatorias

El principal país de procedencia de las comisiones rogatorias ha sido Ucrania, con 8 solicitudes de asistencia, al que siguen Estados Unidos con 4, Suiza con 3 y Argelia con 2. Perú, Kazajistán, Liechtenstein, Republica Sudafricana, Kuwait, Chile, Israel, El Salvador y Reino Unido completan la lista de países de origen de las comisiones rogatorias tramitadas en la Fiscalía Especial.

Los principales delitos investigados han sido los de corrupción (cohecho o malversación), fraude y blanqueo de capitales. La asisten-

cia solicitada ha consistido principalmente en peticiones de información bancaria, mercantil y patrimonial de los investigados, pero también ha incluido la solicitud de otro tipo de información o la toma de declaraciones. Al menos en cuatro ocasiones, se ha interesado el embargo de bienes; en estos casos, si la investigación patrimonial previa ha dado resultado positivo, se ha presentado la solicitud de embargo ante la autoridad judicial competente.

A final de año, la mitad de las comisiones rogatorias recibidas en 2025 (13) ya habían sido cumplimentadas, mientras que la otra mitad seguía todavía en trámite. Durante 2025 también se ejecutaron otras 6 comisiones rogatorias recibidas en 2024, de manera que, a 31 de diciembre de 2025, solo 4 de las comisiones rogatorias incoadas en 2024 seguían en trámite.

6.4.5.1.2 Órdenes Europeas de Investigación (OEI)

El principal país de procedencia de las OEI ha sido Francia con 5, aunque referidas varias de ellas a un mismo caso, seguido de Portugal con 2. Las restantes OEI han sido enviadas por autoridades judiciales de Bulgaria, Rumanía, Italia y Países Bajos.

Las diligencias cuya práctica se ha solicitado en las OEI han sido similares a las de las comisiones rogatorias: información bancaria o mercantil, información sobre actuaciones judiciales o declaraciones testificales. En una ocasión, en que las autoridades francesas han solicitado la entrada y registro en un domicilio, desde la Fiscalía se han coordinado las actuaciones y la presentación de la solicitud ante la autoridad judicial competente.

A 31 de diciembre de 2025, se habían cumplimentado 5 OEI. En 3, la Fiscalía Especial se había inhibido en favor de otras Fiscalías y solo 3 seguían en trámite. Cabe destacar que todas las OEI que se cumplimentaron fueron ejecutadas en un espacio muy breve de tiempo, inferior a un mes.

6.4.5.1.3 Otros expedientes (Reconocimiento Mutuo Pasivo y Seguimiento Pasivo)

A lo largo de 2025, se registraron en la Fiscalía Especial 2 expedientes de reconocimiento mutuo pasivo y 3 de seguimiento pasivo.

Los expedientes de reconocimiento pasivo fueron 2 certificados de embargo, procedentes ambos de Francia, y que fueron remitidos desde la Fiscalía al juzgado competente.

Dos de los expedientes de seguimiento pasivo tuvieron su origen en comunicaciones remitidas por las autoridades mexicanas en el marco del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre los Ministerios Públicos y Fiscales Miembros de la AIAMP (Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos). El otro, procedente de Liechtenstein, fue una comunicación sobre la existencia de un saldo bancario embargado en ese país, que dio lugar a la incoación de un procedimiento de decomiso autónomo en España.

6.4.5.2 *Asistencia Judicial Activa*

En el marco de diligencias de investigación tramitadas por la Fiscalía, se han enviado 3 comisiones rogatorias a Estados Unidos, 2 a Reino Unido e Irlanda y sendas comisiones rogatorias a Australia, Canadá, Estados Unidos y Dinamarca; así como OEI a Países Bajos (2), Suecia, Lituania, Eslovaquia, Italia, Chipre, Alemania, Polonia, Bulgaria, Francia, Portugal y República Checa. La mayor parte de las OEI y de las comisiones rogatorias se han enviado en el seno de unas mismas diligencias, en las que se ha solicitado información sobre cuentas bancarias y direcciones IP.

6.4.5.3 *Relaciones con Eurojust*

Varios miembros de la Fiscalía han participado en reuniones de coordinación organizadas por Eurojust; concretamente, en una reunión virtual con autoridades portuguesas para resolver un posible conflicto de jurisdicción en el marco de un procedimiento judicial; en otras dos reuniones con las autoridades francesas para facilitar la ejecución de una OEI remitida por dichas autoridades a la Fiscalía Especial; y en una reunión online con autoridades portuguesas y búlgaras, orientada a preparar el «día de acción», que tuvo lugar en el mes de septiembre, y en el transcurso del cual se llevaron a cabo detenciones, diligencias de entrada y registro y aseguramientos de bienes en España, Portugal, Bulgaria, Italia y Rumanía.

6.4.5.4 *Participación en misiones o proyectos internacionales*

Tres miembros de esta Fiscalía Especial se desplazaron a Zagreb (Croacia) los días 8 a 12 de septiembre de 2025, en el marco de un intercambio bilateral con la Fiscalía Anticorrupción de Croacia, financiado por la EJTJN (Red Europea de Formación Judicial). Posterior-

mente, varios miembros de la Fiscalía Anticorrupción de Croacia fueron recibidos en esta Fiscalía Especial, en el marco del mismo programa de intercambio.

Una fiscal de esta Fiscalía Especial fue designada por *Global Facility UE* para participar en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) como ponente en un taller titulado «De la Inteligencia a la Prueba», celebrado entre el 24 y 26 de febrero de 2025. La misma fiscal participó en el encuentro de la Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción, celebrado en Brasilia entre el 3 y 6 de junio, con el tema «Cooperación internacional e interinstitucional a partir de casos prácticos».

Una fiscal intervino el 2 de abril de 2025 en Atenas (Grecia), en un curso organizado por EUROPOL y por EUIPO sobre delitos contra la propiedad industrial e intelectual, con una ponencia titulada «*Judicial Perspective in Poly-Criminality Cases on Industrial Property*».

Un fiscal participó en el taller celebrado los días 10 y 11 de junio de 2025 en Belgrado (Serbia) con el título «*EU best practices in complex criminal investigations and complex trials in serious and organised crime*», en el seno del Proyecto de la Unión Europea llamado *Facility supporting Serbia in achieving the objectives of chapter 24: Justice, Freedom and security*. Asimismo, en el marco de la actividad *Support formalization of Working Arrangements with EPPO and design of an Implementation Roadmap* del programa EL PACCTO 2.0, elaboró una *Guía rápida sobre la Fiscalía Europea: qué es y cómo relacionarse con ella*, y otra guía titulada *Parámetros para identificar casos relevantes para la participación de la Fiscalía Europea*.

Dos fiscales de esta Fiscalía Especial participaron en la segunda reunión de la *EIB Fraud Fighters Network*, organizada por el Banco Europeo de Inversiones y celebrada en su sede en Luxemburgo los días 2 y 3 de octubre de 2025, con una ponencia sobre «*Successes and Challenges in Cross-Border Investigations*».

Dos fiscales asistieron a la Conferencia de Consenso regional «Los sistemas de prevención de la corrupción relacionada con la delincuencia organizada», evento paralelo al G20 *Anti-Corruption Working Group*, celebrado en Brasilia (Brasil) el 12 de junio de 2025.

Un fiscal participó como experto nacional en el curso *Asset Recovery, Confiscation and Management of Criminal Assets in the EU in Practice (Advanced)*, organizado por la EJTN y celebrado en Barcelona los días 13 y 14 de mayo de 2025, y en Nápoles (Italia) los días 20 y 21 de noviembre de 2025. Asimismo, moderó una mesa sobre «*Challenges and best practices on Combatting High-Risk Criminal Networks, including the external dimension*», en la *CEPOL European Research and Science Conference 2024/2025 Tackling the world of*

High-Risk Criminal Networks, organizada por CEPOL y celebrada en Lido di Ostia (Roma, Italia) los días 25, 26 y 27 de marzo de 2025; e intervino como ponente en la mesa redonda «*Consequences of Corruption and Possible Reform Pathways*», en la conferencia *Fifty Years of Reflection... and a Future to Build*, organizada por Maison du Future y la Fundación Konrad Adenauer, y celebrada en Beirut (Líbano) el día 5 de diciembre de 2025.

Un fiscal intervino en la actividad *Highlevel Workshop–Task Force*, celebrada en Divčibare (Serbia) los días 10 y 11 de marzo de 2025; en el proyecto *Enhancing CrossBorder Judicial Cooperation: Extradition, Transfers, and Jurisdiction in Terrorism Cases*, celebrado en Bagdad (Irak) los días 24 a 26 de abril de 2025; y en la actividad de formación *Best Practices on International Judicial Cooperation (Basic Level)*, desarrollada en Nairobi (Kenia) y Maputo (Mozambique) durante los meses de junio y julio de 2025.

6.4.5.5 *Visita de personalidades y delegaciones extranjeras a la Fiscalía Especial*

A lo largo del año 2025 han sido frecuentes las visitas a la Fiscalía Especial de personalidades y delegaciones extranjeras, compuestas por autoridades judiciales y fiscales, dado el interés que fuera de nuestro país despierta el funcionamiento de la Fiscalía Anticorrupción, elogiado por relevantes organismos internacionales implicados en la lucha contra la corrupción (OCDE, GRECO, GAFI, Transparencia Internacional...) y modelo para otras Fiscalías Anticorrupción, algunas nacidas al socaire de distintos proyectos de hermanamiento con otros países (*twinning projects*) financiados por la Comisión Europea.

De las visitas recibidas en esta Fiscalía, destacamos las siguientes:

- Visita del *Deputy Secretary of the Central Commission for Discipline Inspection of the Chinese Communist Party* y su delegación.
- Delegación de la Fiscalía Anticorrupción de Croacia.
- Visita de la Fiscal General de la República de Costa Rica y delegación Mag. Sala de Casación Penal.
- Visita del Fiscal Jefe y delegación de la Fiscalía Antimafia Italiana.
- Delegación de la Dirección de Investigación de delitos de crimen organizado y terrorismo (DIICOT) de Rumanía

6.4.6 VIGILANCIA PENITENCIARIA

Como breve referencia a la actividad en materia de vigilancia penitenciaria, cabe indicar que el fiscal coordinador en esta materia de la Fiscalía Especial supervisa y gestiona las comunicaciones recibidas de la administración penitenciaria relativas a la progresión de grado (*ex* artículo 107 Reglamento Penitenciario y concordantes), otras inherentes al artículo 86.4 RP y concordantes, y aquellas de interés sobre la evolución del tratamiento penitenciario, entre otras.

En concreto, las comunicaciones de la administración penitenciaria a la dirección de correo electrónico de la sede central de esta Fiscalía Especial durante el año 2025 fueron veintisiete, de las cuales doce estaban referidas a progresión a tercer grado, tres de ellas específicamente al artículo 86.4 RP y una al artículo 100.2 RP. Otras once comunicaciones venían referidas a «movimiento penitenciario», «salida en libertad condicional» y «ampliación de plazo para resolución de clasificación en tercer grado *ex* artículo 103.6 RP», según las denomina la propia administración penitenciaria.

Se vienen detectando puntuales errores –remisión de procedimientos de los que no conoce esta Fiscalía– y duplicidades, especialmente con la sección de ejecutorias de la Audiencia Provincial de Madrid. La inexistente interconexión, salvo excepciones, del expediente digital en Horus/Minerva con órganos de la Comunidad de Madrid contribuye a estas disfunciones.

Como referencia estadística, cabe señalar los siguientes datos, con la salvedad de que la información es aportada por el sistema Fortuny, que se caracteriza por no integrar a los fiscales delegados, por no recoger los escritos iniciadores del expediente y por no reflejar exactamente todos los informes o dictámenes emitidos en ejecutorias o ante vigilancia penitenciaria:

– *Número de presos preventivos a 31-12-2025 (sede central y delegaciones): 7.*

- Fiscales de sede central: 7 presos preventivos.
- Fiscales delegados: sin presos preventivos.

– *Ejecutorias en trámite a 31-12-2025 (sede central y delegaciones): 164.*

- Fiscales de la sede central, 121: 90 ante S. C. Ejecutorias de la AN; 11 ante el JCP; 9 ante la AP de Madrid; 3 ante JP de Madrid; 2 ante JP de otras localidades; 6 ante otras AP.

- Fiscales delegados, 43.

Sobre la base de la información obrante en el sistema Fortuny, sede central, y con las limitaciones informáticas apuntadas, los informes en ejecutorias de la Audiencia Nacional habrían decrecido en 2025 un 37% respecto a 2024 y los informes ante el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria lo hicieron en, aproximadamente, un 13 %. Trae causa este dato de que, en el año 2025, ya se habría producido un notable avance en la tramitación de las ejecutorias más significativas (caracterizadas por sus numerosas piezas) y una contención, con leve descenso, sin embargo, de la litigiosidad e incidencias en materia de vigilancia penitenciaria, que es consustancial a los avances en grado de clasificación de los penados de aquellas mismas ejecutorias especialmente significativas.

6.5 Actividad de las Unidades de Apoyo y Unidades Adscritas

La labor de la Fiscalía Especial requiere como soporte básico el asesoramiento cualificado de las unidades de apoyo y unidades adscritas. Durante el año 2025 han demostrado nuevamente su eficacia a través de sus continuos informes evacuados a petición de los fiscales integrantes de la Fiscalía, tanto los que se encuentran en la sede central como los fiscales delegados.

6.5.1 LA UNIDAD DE APOYO DE LA AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT)

En el año 2025, la Unidad de Apoyo de la AEAT ha emitido un total de 48 informes (5 con entrada en años anteriores y 43 con entrada en el año 2025), a petición de los fiscales que integran la Fiscalía Especial.

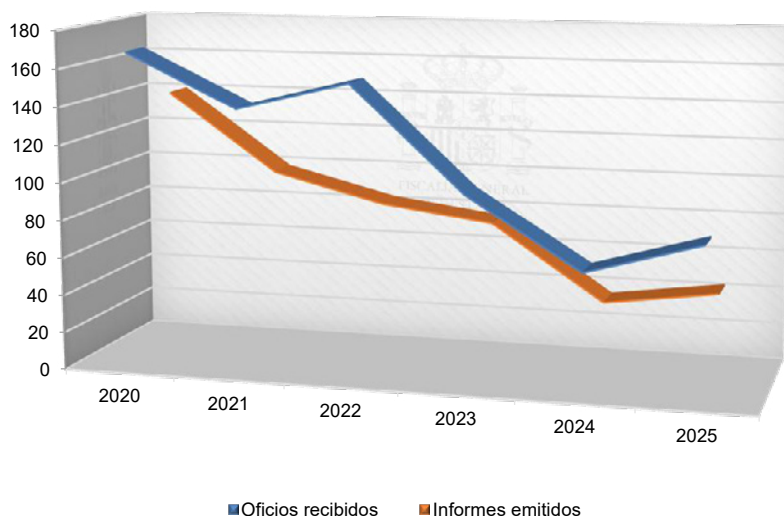
El detalle de los informes emitidos se desglosa a continuación:

INFORMES EMITIDOS AÑO 2025

Con entrada en años anteriores	N.º	Con entrada en el 2024	N.º
Diligencias de Investigación 28/22	2	Comisión Rogatoria 14/24	1
Diligencias de Investigación 1/24	1	Diligencias Previas 487/22	4
Diligencias de Investigación 22/23	1	Diligencias Previas 23/24	1
Diligencias Previas 112/23	1	Diligencias de Investigación 2/25	1

Con entrada en años anteriores	N.º	Con entrada en el 2024	N.º
		Diligencias de Investigación 20/24	1
		Diligencias de Investigación 22/23	1
		Diligencias Previas 488/21	1
		Diligencias de Investigación 11/23	1
		Diligencias Previas 55/24	1
		Diligencias de Investigación 13/23	2
		Diligencias Previas 34/17	1
		Diligencias de Tramitación	1
		Diligencias de Investigación Aux. 2/25	2
		Diligencias de Investigación 28/24	1
		Procedimiento Abreviado 1/24	1
		Diligencias Previas 658/17	2
		Diligencias de Investigación 8/25	1
		Orden Europea de Investigación 7/25	1
		Diligencias Previas 50/21	1
		Seguimiento Pasivo 2/25	1
		Seguimiento Pasivo 3/25	1
		Comisión Rogatoria 16/24	1
		Diligencias Previas 28/19	1
		Diligencias de investigación 14/25	3
		Comisión Rogatoria 24/25	2
		Comisión Rogatoria 21/25	1
		Diligencias de Investigación 23/25	3
		Diligencias Previas 63/14	1
		Comisión Rogatoria 28/25	1
		Diligencias de Investigación 20/25	1
		Diligencias de Investigación 21/25	1
		Comisión Rogatoria 29/25	1
Total Informes	5	Total Informes	43

Si se realiza un análisis comparativo de los datos de los últimos años, incluyendo el del número anual de oficios recibidos, en 2025 se observa un cambio de tendencia, registrándose un pequeño repunte respecto al ejercicio previo.



Por último, junto a la emisión de los informes anteriores, la Unidad de Apoyo ha prestado asesoramiento permanente a la Fiscalía Especial, entre otras formas mediante la resolución de consultas verbales, la emisión de notas internas de trabajo, el análisis preliminar de documentación o la contestación a correos. Asimismo, cabe destacar la participación de miembros de esta Unidad de Apoyo como peritos en procesos judiciales desarrollados en distintos puntos del país.

6.5.2 LA UNIDAD DE APOYO DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE)

El registro de la Unidad ha recibido durante el año 2025 un total de 22 entradas, correspondientes a solicitudes cuyo origen deriva de diligencias previas, de diligencias de investigación, así como otras actuaciones, referidas a la memoria anual.

La Unidad, en respuesta a solicitudes hechas por la Fiscalía, ha emitido 15 informes escritos sobre asuntos que a continuación se relacionan, además de la memoria anual de la Unidad:

Diligencias	N.º Informes
D. Previas 85/14.	3
D. Previas 338/22.	1

Diligencias	N.º Informes
D. Previas 2328/24.	1
Causa Especial 20775/2020.	3
D. Inv. 11/23.	1
D. Inv. 22/23.	2
D. Inv. 08/25.	1
D. Inv. 11/25.	1
D. Inv. 12/25.	1
D. Inv. 13/25.	1
Total Informes	15

A lo largo del año, dos miembros de la Unidad han actuado como peritos en juicios.

Además de los informes anteriores, la Unidad de Apoyo ha prestado asesoramiento verbal en materias propias de su competencia a los fiscales, en procedimientos de los que conoce esta Fiscalía Especial.

6.5.3 UNIDAD ADSCRITA DE LA POLICÍA NACIONAL

A lo largo del año 2025, la Unidad Adscrita ha prestado apoyo a la Fiscalía en un elevado número de procedimientos, colaborando con otras unidades de apoyo en las diversas investigaciones desarrolladas durante este año. Asimismo, ha llevado a cabo numerosas actuaciones operativas tanto en el ámbito nacional como en el internacional, proporcionando una respuesta adecuada a las exigencias propias de esta Fiscalía Especial, así como a las solicitudes formuladas por autoridades judiciales, fiscales y policiales.

En concreto, la Unidad Adscrita ha tramitado numerosos requerimientos de esta Fiscalía relacionados con un total de 19 comisiones rogatorias y órdenes europeas de investigación, 16 diligencias de investigación, 3 diligencias previas y 2 procedimientos abreviados. Además, ha participado en un equipo conjunto de investigación coordinado a través de Eurojust.

En la actualidad, mantiene activas 13 operaciones, 6 en fase de diligencias de investigación y 7 en fase de diligencias previas.

6.5.4 UNIDAD ADSCRITA DE LA GUARDIA CIVIL

Durante el año 2025, la Unidad Adscrita de la Guardia Civil ha registrado un total de 99 escritos de entrada y 68 escritos de salida, frente a los 165 escritos de entrada y 138 escritos de salida correspondientes al año 2024.

En cuanto a las operaciones desarrolladas, la Unidad Adscrita ha intervenido en 7 operaciones durante el año 2025, frente a su participación en 14 operaciones en 2024, todas ellas vinculadas a diligencias de investigación de la Fiscalía Especial, comisiones rogatorias internacionales y procedimientos penales.

Si bien se aprecia una reducción cuantitativa respecto del ejercicio anterior, la actividad desarrollada en 2025 ha estado caracterizada por la especial complejidad técnica de las investigaciones en las que esta Unidad ha intervenido, exigiendo un elevado nivel de análisis documental y de explotación de información en soporte digital.

En este sentido, debe destacarse la elaboración de informes emitidos a requerimiento de fiscales y autoridades judiciales, cuyo contenido ha resultado esencial para el adecuado impulso de las investigaciones en curso, algunas de las cuales han tenido además especial repercusión pública.

6.6 La actuación de la Fiscalía Especial: las dilaciones procesales

Advertíamos en la Memoria del año pasado sobre la demora que sufren los procedimientos denominados «macrocausas» durante su fase de investigación e instrucción. Se trata, sin duda, de una de las lacras que dañan la eficacia y la propia credibilidad de la Administración de Justicia, como ha advertido la Sala Segunda del TS en un buen número de sentencias. Apuntábamos también algunas de las razones que explican las dilaciones que se producen en estas causas tales como la multiparcialidad (de investigados, perjudicados y acciones populares), la conexidad, los aforamientos y otros privilegios procesales, el recurso a la cooperación internacional, la necesidad de elaborar complejas periciales económicas y, sobre todo, en un marco procesal inadecuado, en el que las estrategias dilatorias de los investigados encuentran terreno abonado al amparo de un sistema de recursos sobredimensionado.

Todo ello provoca consecuencias indeseables, entre otras, dotar a los investigados de tiempo suficiente para ocultar el producto del delito, la prescripción del delito, la casi sistemática apreciación de la atenuante de dilaciones indebidas, la exposición pública de los investigados –sometidos a frecuentes juicios paralelos que dañan su presunción de inocencia– y, sobre todo, la general insatisfacción de los ciudadanos ante una respuesta penal lenta e insuficiente.

Sin embargo –advertíamos en la Memoria de 2024–, resulta llamativo que, con frecuencia, las mayores dilaciones de estos procedimien-

tos no se encuentren en la fase de instrucción sino en la llamada fase intermedia, una vez concluidas estas complejas instrucciones y ya presentado el escrito de acusación por el Ministerio Fiscal. Adjuntábamos en apoyo de esta afirmación unos cuadros, que ahora actualizamos, referido el primero a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, órgano en el que esta situación se viene generalizando, y el segundo a las causas de los ERES, en Sevilla, indicando el tiempo que transcurre entre la presentación del escrito de conclusiones provisionales por la Fiscalía y el señalamiento del comienzo de las sesiones del juicio oral que nos parece inasumible.

Las razones para esta demora son variadas y complejas (dificultades para organizar el juicio, –que va a exigir de ordinario no pocas sesiones para su conclusión–, falta de magistrados, falta de salas de audiencia del tamaño adecuado, preferencia por adelantar procedimientos menos complejos o preferentes como por ejemplo causas con preso, etc.). En todo caso, lo cierto es que la celebración de estos juicios en relación con unos hechos prácticamente olvidados por todos los intervinientes en el proceso penal resulta extraordinariamente complicada, donde la práctica de la prueba se diluye o distorsiona, cuando no se hace impracticable, y la atenuante de dilaciones indebidas –en ocasiones apreciada como muy cualificada–, preside unas casi inevitables conformidades y el resultado del juicio, ya sea finalmente la sentencia condenatoria o absolutoria, nunca es satisfactorio.

En relación con las siguientes tablas, es preciso aclarar que la fecha 7 de abril de 2026 se refiere al día de la elaboración de la tabla en el que todavía no existía señalamiento, razón por la que aparece en la columna correspondiente la palabra «Pendiente» y el «Tiempo entre la calificación y la celebración» sigue, por consiguiente, corriendo.

Procedimiento	Juzgado	Fecha calificación M.º Fiscal	Fecha celebración juicio oral	Tiempo entre la calificación y celebración	Pendiente señalamiento juicio oral
DP 63/14 RS 8/20	JCI 1	04/04/2019	07/04/2026	7 años 0 meses 3 días	Pendiente
DP 45/14 PA 14/16	JCI 2	27/05/2016	20/01/2017	0 años 7 meses 24 días	
DP 37/14 PA 7/17	JCI 4	18/07/2016	01/04/2018	1 años 8 meses 14 días	
DP 85/14	JCI 6	01/02/2017	14/11/2017	0 años 9 meses 13 días	
DP 85/14	JCI 6	22/05/2017	01/11/2022	5 años 5 meses 10 días	
DP 32/16 PA 8/18	JCI 3	05/06/2017	01/02/2024	6 años 7 meses 27 días	
DP 85/14	JCI 6	02/10/2018	01/01/2025	6 años 2 meses 30 días	
DP 130/16 PA 9/19	JCI 5	19/11/2018	01/11/2024	5 años 11 meses 13 días	
DP 65/14 PA 6/19	JCI 5	21/12/2018	29/03/2019	0 años 3 meses 8 días	
DP 119/16 PA 14/19	JCI 1	08/01/2019	01/04/2021	2 años 2 meses 24 días	

Procedimiento	Juzgado	Fecha calificación M.º Fiscal	Fecha celebración juicio oral	Tiempo entre la calificación y celebración	Pendiente señalamiento juicio oral
DP 57/14 RS 1/20	JCI 5	15/02/2019	12/11/2020	1 años 8 meses 28 días	Pendiente Pendiente
DP 65/14 PA 6/20	JCI 5	01/03/2019	27/04/2026	7 años 1 meses 26 días	
DP 91/16 PA 9/20	JCI 6	27/06/2019	07/09/2026	7 años 2 meses 11 días	
DP 122/15 PS 7	JCI 5	09/01/2020	07/04/2026	6 años 2 meses 29 días	
DP 122/15 PA 5/22 PS 1	JCI 5	28/07/2019	07/04/2026	6 años 8 meses 10 días	
DP 160/16PA 16/21	JCI 5	03/12/2019	01/11/2022	2 años 10 meses 29 días	
DP 52/17 PA 8/20	JCI 1	03/12/2019	30/06/2026	6 años 6 meses 27 días	
DP 160/16PA 10/21	JCI 5	18/12/2019	24/03/2026	6 años 3 meses 6 días	
DP 91/16 PA 10/20	JCI 6	19/12/2019	11/01/2027	7 años 0 meses 23 días	
DP 122/15 PA 4/22 PS 2	JCI 5	09/01/2020	01/12/2022	2 años 10 meses 22 días	
DP 40/16 RS 3/20	JCI 2	21/02/2020	15/06/2020	0 años 3 meses 25 días	SL
DP 31/16 RS 14/21	JCI 2	09/03/2020	01/06/2024	4 años 2 meses 23 días	
DP 104/15 PA 3/22	JCI 5	11/05/2020	26/04/2025	4 años 11 meses 15 días	
DP 115/15 PA 2/21	JCI 5	09/06/2020	15/03/2027	6 años 9 meses 6 días	
DP 81/15 RS 10/23	JCI 5	23/06/2020	01/11/2024	4 años 4 meses 9 días	
DP 140/14 RS 11/20	JCI 3	22/07/2020	01/01/2023	2 años 5 meses 10 días	
DP 107/16 PA 6/21	JCI 3	11/09/2020	01/10/2023	3 años 0 meses 20 días	
DP 91/16 PA 20/21	JCI 6	09/12/2020	28/06/2027	6 años 6 meses 19 días	
DP 90/18 PA 13/21	JCI 5	29/12/2020	01/03/2024	3 años 2 meses 1 días	
DP 45/19 PA 9/21	JCI 6	04/03/2021	04/04/2025	4 años 1 meses 0 días	
DP 65/18 RS 3/24	JCI 5	21/06/2021	02/02/2026	4 años 7 meses 12 días	Pendiente Pendiente Pendiente
DP 91/16 PA 17/21	JCI 6	25/06/2021	13/09/2027	6 años 2 meses 19 días	
DP 85/14 PA 4/23	JCI 6	01/03/2022	01/04/2025	3 años 1 meses 0 días	
DP 85/14 PA 5/23	JCI 6	23/05/2022	02/03/2026	3 años 9 meses 7 días	
DP 90/19 PA 8/24	JCI 6	26/07/2022	07/09/2026	4 años 1 meses 12 días	
DP 14/18 PA 14/23	JCI 5	28/10/2022	08/02/2027	4 años 3 meses 11 días	
DP 18/18 PA 10/23	JCI 4	30/11/2022	25/05/2023	0 años 5 meses 25 días	
DP 24/15	JCI 3	22/02/2022	07/04/2026	4 años 1 meses 16 días	
DP 48/18 PA 4/24	JCI 5	16/12/2022	07/04/2026	3 años 3 meses 22 días	
DP 160/16 PA 3/24	JCI 5	08/01/2023	07/04/2026	3 años 2 meses 30 días	
DP 2/19 PA 1/24	JCI 1	30/01/2023	01/10/2024	1 años 8 meses 1 días	Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente
DP 37/19 PA 6/23	JCI 4	23/02/2023	01/11/2024	1 años 8 meses 9 días	
DP 58/19	JCI 3	02/06/2023	07/04/2026	2 años 10 meses 5 días	
DP 85/14 PS 8	JCI 6	04/12/2023	07/04/2026	2 años 4 meses 3 días	
DP 37/19 PA 5/24	JCI 4	07/12/2023	14/09/2026	2 años 9 meses 7 días	
DP 9/20 PA 6/24	JCI 2	20/12/2023	07/04/2026	2 años 3 meses 18 días	
DP 88/23 PA 6/24	JCI 4	10/01/2024	19/03/2024	0 años 2 meses 9 días	
DP 90/19 PA 8/24	JCI 6	26/04/2024	07/09/2026	2 años 4 meses 12 días	
DP 68/20	JCI 3	20/06/2024	07/04/2026	1 años 9 meses 18 días	
DP 3272/19 PA 6/25	JCI 5	17/09/2024	07/04/2026	1 años 6 meses 21 días	
DP 83/22	JCI 4	01/11/2024	07/04/2026	1 años 5 meses 6 días	
DP 2/19 PA 1/26	JCI 1	11/11/2024	07/04/2026	1 años 4 meses 27 días	

Procedimiento	Juzgado	Fecha calificación M.º Fiscal	Fecha celebración juicio oral	Tiempo entre la calificación y celebración	Pendiente señalamiento juicio oral
DP 85/14 - PS 5	JCI 6	11/12/2024	07/04/2026	1 años 3 meses 27 días	Pendiente
DP 57/20	JCI 3	06/02/2025	07/04/2026	1 años 2 meses 1 días	Pendiente
DP 35/17 PDP 1/25	JCI 1	29/01/2025	27/01/2026	0 años 11 meses 29 días	Pendiente
DP 35/17 PDP 2/25	JCI 1	29/01/2025	28/01/2026	0 años 11 meses 30 días	
DP 35/19	JCI 6	19/01/2026	07/04/2026	0 años 2 meses 19 días	
DP 35/17 PDP 3/25	JCI 1	29/01/2025	29/01/2026	1 años 0 meses 0 días	
DP 35/17-PPAL	JCI 1	29/01/2025	30/01/2026	1 años 0 meses 1 días	
DP 96/17 PA 1/25 PS 14	JCI 6	05/02/2025	07/04/2026	1 años 2 meses 2 días	Pendiente
DP 96/17 PA 8/24 PS 10	JCI 6	15/11/2023	02/03/2026	2 años 3 meses 15 días	
DP 96/17 PA 4/24 PS 8	JCI 6	02/12/2022	29/09/2025	2 años 9 meses 27 días	
DP 96/17 PA 10/24 PS 25	JCI 6	29/01/2024	08/09/2025	1 años 7 meses 10 días	
DP 96/17 PA 11/24 PS 29	JCI 6	08/11/2023	15/12/2025	2 años 1 meses 7 días	
DP 96/17 PA 5/24 PS 21	JCI 6	26/06/2023	20/01/2025	1 años 6 meses 25 días	Pendiente
DP 96/17 PS 30	JCI 6	18/03/2025	07/04/2026	1 años 0 meses 20 días	
DP 275/08 PA 1/20	JCI 5	28/02/2016	03/03/2025	9 años 0 meses 3 días	
DP 100/03 PA 1/10	JCI 2	23/01/2009	05/11/2025	16 años 9 meses 13 días	
DP 101/22	JCI 4	07/07/2025	07/04/2026	0 años 9 meses 0 días	
DP 56/11 PA 6/23	JCI 4	28/07/2020	29/09/2025	5 años 2 meses 1 días	Pendiente
DP 72/24	JCI 4	19/12/2025	07/04/2026	0 años 3 meses 19 días	
DP 96/17 PS 41	JCI 6	17/06/2025	07/04/2026	0 años 9 meses 21 días	
DP 141/12 1/24	JCI 5	07/05/2021	24/11/2025	4 años 6 meses 17 días	
DP 85/14 PS 6	JCI 6	16/09/2025	07/04/2026	0 años 6 meses 22 días	
DP 118/13 PA 9/20	JCI 3	26/09/2018	14/09/2026	7 años 11 meses 19 días	Pendiente
DP 56/17 PA 10/21	JCI 4	24/03/2021	09/02/2026	4 años 10 meses 16 días	
DP 321/06	JCI 5	24/03/2025	07/04/2026	1 años 0 meses 14 días	
DP 32/16 PA 11/18	JCI 3	20/01/2025	07/04/2026	1 años 2 meses 18 días	

Procedimiento	Fecha calificación Mº Fiscal	Fecha celebración juicio oral	Segunda fecha	Tiempo entre la calificación y celebración	Pendiente señalamiento juicio oral	Piezas separadas ERES
DP 6645/15 PA 1965	13/09/2016	13/12/2017		1 años 3 meses 0 días	Pendiente	ACYCO
DP 5744/15 PA 11185/17	13/10/2016	01/09/2020		3 años 10 meses 19 días		Fuenteobejuna
DP 2454/16 PA 194/21	15/11/2021	01/04/2026		4 años 4 meses 17 días		Novo Comlink
DP 2467/16 PA 77/22	11/04/2022	07/04/2026		3 años 11 meses 27 días		Eqmasa
DP 2713/16 PA 170/21	07/10/2021	01/11/2025		4 años 0 meses 25 días		Santana Motor
DP 2765/16	31/07/2023	07/04/2026		2 años 8 meses 7 días	Pendiente	Hijos de Andrés Molina
DP 275/18 PA 257/22	27/12/2022	07/04/2026		3 años 3 meses 11 días	Pendiente	Consyproan
DP 379/19 PA 67/20	29/06/2020	16/10/2025		5 años 3 meses 17 días		

Procedimiento	Fecha calificación Mº Fiscal	Fecha celebración juicio oral	Segunda fecha	Tiempo entre la calificación y celebración	Pendiente señalamiento juicio oral	Piezas separadas ERES
DP 713/19PA 56/2023	28/03/2023	07/04/2026	28/09/2026	3 años 0 meses 10 días	Pendiente	Ebro Puleva
DP 5461/15 PA 3692/15	11/10/2016	01/07/2023		6 años 8 meses 20 días		Surcolor
DP 520/16 PA 1449/18	19/06/2017	09/01/2025		7 años 6 meses 21 días		Cenforpre
DP 2448/16 PA 11647/17	28/03/2017	08/01/2024		6 años 9 meses 11 días		Empresas Trujillo Blanco
DP 701/16 PA 10760/23	03/05/2022	07/04/2026		3 años 11 meses 4 días	Pendiente	Fundiciones Caetano
DP 1378/16 PA 8359/20	05/12/2019	22/03/2022		2 años 3 meses 17 días		Novomag
DP 2715/16 PA 2294/21	12/11/2019	08/01/2026		6 años 1 meses 27 días		Cespa FCC
DP 342/19	09/07/2024	07/04/2026		1 años 8 meses 29 días	Pendiente	Pack Sur Artes Gráficas
DP 2157/18	26/04/2023	07/04/2026		2 años 11 meses 12 días	Pendiente	Industrias del Guadalquivir
DP 2456/16	23/04/2024	07/04/2026		1 años 11 meses 15 días	Pendiente	Tragsa
DP 2457/16 PA 194/22	18/07/2024	07/04/2026		1 años 8 meses 20 días		Valeo Iluminación
DP 2459/16 PA 83/22	16/12/2020	07/04/2026		5 años 3 meses 22 días	Pendiente	Peninsular del Latón
DP 2466/16 PA 98/23	14/06/2023	26/05/2027		3 años 11 meses 12 días		Confecciones del Sur
DP 2717/16 PA 256/22	20/01/2023	03/06/2026		3 años 4 meses 14 días		Intersur
DP 1744/18 PA 2024/24	21/06/2022	07/04/2026		3 años 9 meses 17 días	Pendiente	Farebus
DP 2061/18 PA 98/23	20/11/2023	07/04/2026		2 años 4 meses 18 días	Pendiente	Ibersilva
DP 700/16 PA 69/20	02/07/2020	06/05/2027		6 años 10 meses 4 días		Azucareras Reunidas de Jaén
DP 902/16 PA 217/20	16/12/2020	16/02/2026		5 años 2 meses 0 días		Rosendo-Sayago
DP 2450/16 PA 75/21	13/05/2021	05/03/2025		5 años 4 meses 15 días		Rio Grande Sevilla
DP 2477/16 PA 204/21	01/11/2021	19/01/2026		4 años 2 meses 18 días		Tioxide Europa
DP 2485/16 PA 97/22	17/05/2022	07/04/2026		3 años 10 meses 21 días	Pendiente	Springer Arteferro SCA
DP 2539/16 PA 66/20	01/07/2020	18/09/2025		5 años 2 meses 17 días		Cash Lepe
DP 2712/16 PA 253/22	13/12/2022	07/04/2026		3 años 3 meses 25 días	Pendiente	Aglomerados Morel Corvillette
DP 2718/16 PA 222/19	22/11/2019	01/02/2022		2 años 2 meses 10 días		Cortansa
DP 317/17 PA 87/20	21/05/2021	07/11/2024		3 años 5 meses 17 días		Fertiberia SA
DP 887/17 PA 177/21	26/10/2021	02/06/2025		3 años 7 meses 7 días		Siemens Metering/Landis and Gy
DP 1085/17 PA 242/23	30/11/2023	07/04/2026		2 años 4 meses 8 días	Pendiente	Tendencias Ferretera
DP 2323/17 PA 7408/21	05/02/2020	01/04/2023		3 años 1 meses 27 días		Gestion Hotelera Comar
DP 2964/17 PA 36/24	13/02/2024	07/04/2026		2 años 1 meses 25 días	Pendiente	Hytemasa
DP 2967/17 PA 9/23	07/02/2023	07/04/2026		3 años 2 meses 0 días	Pendiente	Samec
DP 2192/18 PA 240/20	09/12/2025	07/04/2026		0 años 3 meses 29 días	Pendiente	Altadis
DP 2192/18 PA 240/20	10/11/2021	07/04/2026		4 años 4 meses 28 días	Pendiente	Altadis
DP 2264/18 PA 245/19	13/11/2019	01/05/2025		5 años 5 meses 18 días		Encimeras Para Europa
DP 2297/18 PA 52/22	29/03/2022	07/04/2026		4 años 0 meses 9 días	Pendiente	Agrodoñana Integral
DP 40/18 PA 9275/20	30/09/2019	15/01/2024		4 años 3 meses 16 días		Pólizas Individuales
DP 2451/16 PA 2002/21	26/11/2019	01/09/2025		5 años 9 meses 6 días		Calderinox
DP 1421/16 PA 212/21	07/02/2022	07/04/2026		4 años 2 meses 0 días	Pendiente	Sobrecomisiones
DP 2458/16 PA 145/23	07/09/2023	07/04/2026		2 años 7 meses 0 días	Pendiente	Sociedad Cooperativa Agrícolas

Procedimiento	Fecha calificación Mº Fiscal	Fecha celebración juicio oral	Segunda fecha	Tiempo entre la calificación y celebración	Pendiente señalamiento juicio oral	Piezas separadas ERES
DP 2480/16 PA 51/23	31/03/2023	07/04/2026	01/02/2026	3 años 0 meses 7 días	Pendiente	Promi
DP 2488/16 PA 41/21	18/05/2021	20/02/2025		3 años 9 meses 2 días		Uve SA
DP 2490/16 PA 168/22	30/09/2022	07/04/2026		3 años 6 meses 8 días	Pendiente	Coborja
DP 2492/16 PA 172/21	27/10/2021	07/04/2026		4 años 5 meses 11 días	Pendiente	Yogures Andaluces
DP 2714/16 PA 157/22	21/07/2022	07/04/2026		3 años 8 meses 17 días	Pendiente	Gonzalez Byass
DP 2716/16 PA 272/19	20/12/2019	07/04/2026		6 años 3 meses 18 días	Pendiente	Saldauto
DP 2766/16	06/06/2022	07/04/2026		3 años 10 meses 1 días	Pendiente	Agropecuaria y Agricola
DP 2768/16 PA 2996/21	03/06/2020	01/02/2026		5 años 7 meses 29 días		Hytasal
DP 316/17	16/11/2020	01/01/2025		4 años 1 meses 16 días		Instaladora Moderna
DP 1777/17	07/09/2020	07/04/2026		5 años 7 meses 0 días	Pendiente	Delphi
DP 2963/17 PA 6260/20	08/07/2019	07/09/2023		4 años 1 meses 30 días		Edim Séneca
DP 2966/17	25/06/2024	07/04/2026		1 años 9 meses 13 días	Pendiente	Graficromo
DP 452/18	19/12/2023	07/04/2026		2 años 3 meses 19 días	Pendiente	Fundosa
DP 516/18	04/04/2023	07/04/2026		3 años 0 meses 3 días		Atlántico Radio Huelva
DP 1619/18	18/05/2021	01/01/2028		6 años 7 meses 14 días		Mercasevilla
DP 2461/16	17/06/2025	07/04/2026		0 años 9 meses 21 días		Abb
DP 2294/18	22/02/2021	07/04/2026		5 años 1 meses 16 días	Pendiente	Asistencia Geriátrica Nerva

Al margen de una imprescindible mejora en la dotación de medios a nuestros tribunales –y en este sentido la reciente creación de una Sección bis en la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional es un paso en la dirección correcta– estimamos que una reforma que podría contribuir a mejorar la eficacia en la investigación y represión de la delincuencia económica organizada, relacionada o no con la corrupción, es la creación de órganos de instrucción y, sobre todo, de enjuiciamiento, especializados en materia económica.

En este punto, resulta indispensable una modificación de las competencias y criterios de asunción de asuntos por la Audiencia Nacional junto a una reforma de su régimen de acceso y, mientras esto no suceda, la creación de secciones especializadas en materia económica en la Sala de lo Penal. Todo ello ayudaría a una agilización en la celebración de estos juicios y redundaría en una mayor calidad de las resoluciones dictadas.

CAPÍTULO III

FISCALES COORDINADORES/AS Y DELEGADOS/AS DE MATERIAS ESPECÍFICAS

1. VIOLENCIA SOBRE LA MUJER

1.1 Introducción

Esta Memoria ofrece una visión detallada y comprensible de la realidad de la violencia de género en España durante el año 2025. El objetivo no es solo presentar datos, sino ayudar a entender qué está ocurriendo, por qué sucede y qué puede hacerse para prevenirlo.

En primer lugar, se procede a realizar una breve exposición de las cifras, para realizar a continuación, un análisis más detallado de las mismas:

50 feminicidios íntimos de pareja registrados; 6 feminicidios ampliados consumados, con víctimas adultas y menores; el 22 % de las mujeres asesinadas habían denunciado previamente violencia de género; 14 agresores (28 %) contaban con antecedentes por violencia de género con parejas anteriores; 40 niños y niñas menores quedaron huérfanos, como consecuencia de los feminicidios; 20 víctimas eran madres de menores de edad y 7 agresores se suicidaron tras cometer los hechos.

Estos datos de 2025 muestran que el número de feminicidios se mantiene estable respecto al año anterior, aunque se confirma una tendencia descendente, si se amplía la mirada a los últimos años.

Tal y como se ha avanzado, el informe no se limita a una exposición cuantitativa de los datos, sino que incorpora un análisis contextual y evolutivo que permite comprender la dimensión estructural de esta forma de violencia y valorar la eficacia de los instrumentos de prevención, detección y protección actualmente existentes.

También pone el foco en las víctimas que habían denunciado previamente, en el impacto de la violencia sobre los hijos e hijas menores, y en la necesidad de reforzar los mecanismos de detección temprana. Se examina el funcionamiento de los distintos instrumentos de protección –como las valoraciones policiales y forenses del riesgo, las órdenes de protección o los dispositivos telemáticos– y se señalan las carencias y desigualdades territoriales que aún persisten, pues pese a que el modelo avanza, siguen generándose asimetrías territoriales.

Este informe da cuenta, asimismo, de la actividad desarrollada por el Ministerio Fiscal en el ejercicio memorial examinado, de la coordinación con otras instituciones y del impacto inicial de las reformas normativas recientemente aprobadas, cumpliendo un papel que resulta esencial como garante de la legalidad, de los derechos de las víctimas y de la coherencia del sistema de protección. La experiencia acumulada y los datos analizados ponen de relieve la necesidad de continuar fortaleciendo la coordinación interinstitucional, la especialización, la formación y la adecuada dotación de medios humanos y materiales.

La erradicación de la violencia de género no admite respuestas parciales ni discontinuas. Requiere perseverancia institucional, cooperación entre administraciones y una voluntad política sostenida. Con esta Memoria se renueva ese compromiso, con la convicción de que solo mediante una acción pública firme, coherente y continuada será posible avanzar hacia una sociedad libre de violencia sobre las mujeres.

1.2 Feminicidios íntimos de pareja

1.2.1 FEMINICIDIOS ÍNTIMOS DE PAREJA CONSUMADOS AÑO 2025

1.2.1.1 *Datos estadísticos y reflexiones*

En el año 2025, se registraron 50 feminicidios, una cifra que se mantiene estable respecto del año anterior. Sin embargo, al comparar este dato con las cifras de 2023, cuando se contabilizaron 60 casos, se observa una reducción del 16,67 %, lo que confirma una tendencia descendente en el periodo analizado.

En relación con la evolución específica de 2025, se aprecia un incremento progresivo a partir del mes de septiembre, que se mantiene durante octubre, noviembre y diciembre. Aunque dicho comportamiento excede el periodo objeto de examen, cabe señalar que la tendencia ascendente observada en los últimos meses de 2025 se prolonga durante enero y febrero de 2026, fecha en la que se elabora la presente Memoria.

Este año, contamos con un extenso periodo de análisis –veinte años de datos– que permite obtener una perspectiva más precisa y

enriquecida, orientada a fortalecer el diseño e implementación de políticas públicas, dirigidas a combatir el feminicidio.

Con el objetivo de examinar la posible influencia del momento temporal en la comisión de feminicidios¹, se presenta a continuación una tabla² que recoge la distribución mensual de feminicidios íntimos consumados durante el año, desde 2006:

Año	Enero	Febr.	Marzo	Total	Abril	Mayo	Junio	Total	Julio	Agosto	Sept.	Total	Oct.	Nov.	Dic.	Total	Total anual
2006	9	4	9	22	6	5	2	13	8	10	4	22	6	2	6	14	71
2007	5	8	5	18	5	7	11	23	8	7	5	20	5	7	2	14	75
2008	7	8	4	19	6	3	5	14	3	8	7	18	6	5	13	24	75
2009	1	5	4	10	2	8	8	18	6	6	6	18	7	3	5	15	61
2010	3	4	6	13	9	6	6	21	11	1	8	20	6	8	6	20	74
2011	9	5	3	17	3	6	5	14	6	5	6	17	7	4	6	17	65
2012	8	2	2	12	4	3	10	17	4	2	3	9	7	6	3	16	54
2013	4	4	8	16	6	6	3	15	2	2	9	13	4	5	2	11	55
2014	7	6	9	22	5	4	2	11	3	8	2	13	2	5	6	13	59
2015	3	2	4	9	1	4	5	10	9	6	2	17	8	7	10	25	61
2016	7	4	2	13	4	4	3	11	7	3	2	12	4	5	5	14	50
2017	6	10	5	21	4	6	4	14	2	3	2	7	5	2	4	11	53
2018	2	3	2	7	4	1	7	12	8	8	10	26	4	2	2	8	53
2019	8	4	4	16	5	4	6	15	10	4	4	18	4	2	1	7	56
2020	7	8	4	19	2	2	2	6	4	7	4	15	1	4	5	10	50
2021	1	4	2	7	4	7	10	21	6	3	2	11	2	1	9	12	51
2022	2	2	5	9	5	6	5	16	3	3	5	10	1	3	12	16	52
2023	7	3	3	13	3	6	5	14	7	8	11	25	1	4	2	7	60
2024	2	3	3	8	3	1	7	11	8	6	4	18	5	4	4	13	50
2025	1	2	5	8	4	2	8	14	3	2	5	10	6	7	5	18	50
Total	99	91	89	279	85	91	114	290	118	102	101	319	91	86	108	285	1175

Como se observa en la tabla anterior, entre el año 2006 y la actualidad, el 46,25 % de los meses analizados registraron cinco³ o más

¹ Ello sin perjuicio de que el estudio de los factores subyacentes a esta conducta delictiva requiere un enfoque multidisciplinar que, desde esta Unidad, no es posible abordar por la ausencia de especialistas en otras áreas del conocimiento.

² En febrero de 2025 se incorpora un caso cuya fecha de conocimiento por esta Unidad se sitúa en enero de 2026. De igual modo, en septiembre de 2023 se incorpora un caso conocido en febrero de 2024, y en julio de 2022 otro caso cuya fecha de conocimiento es noviembre de 2024.

³ Según el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad de 22 de julio de 2022, se considera repunte cuando se registran cinco o más casos en un mes en una o varias CCAA, para la convocatoria de los denominados *Comités de Crisis*.

casos de feminicidio (111 de 240 meses). Si se consideran los totales acumulados, julio presenta la mayor incidencia con 118 casos, seguido de junio con 114 casos, diciembre con 108 casos, agosto con 102 casos y septiembre con 101 casos. Con las debidas reservas, estos datos sugieren que la tendencia observada en los años 2023 y 2024 se mantiene, destacando julio y junio como los meses con mayor número de feminicidios.

Si descendemos al análisis por días, distinguiendo festivos⁴, periodos vacacionales⁵ y fines de semana de los días laborables, resulta que en el marco temporal 2021-2025 el 58,17 % de los feminicidios consumados, se han producido en fines de semana, festivos o periodo vacacional, frente al 41,83 %. Si además tomamos en consideración que de los días laborables el 42,72 % de los casos se cometieron en lunes o viernes, observamos que en el 74,90 % de los casos los periodos correspondientes al inicio de las vacaciones, así como el comienzo y finalización del fin de semana, constituyen momentos críticos en los que se incrementa el riesgo de violencia de género. Una valoración de este aumento exige estudios multidisciplinarios complementarios y dotar a la Unidad de especialistas en otras ciencias, para la elaboración de trabajos de investigación, ante la relevancia de los datos de los que disponemos.

1.2.1.2 *Feminicidios con denuncias previas por violencia de género*

La Unidad lleva a cabo un análisis exhaustivo de estos casos, así como de las circunstancias en las que ocurrieron. El objetivo es identificar situaciones que evidencien la necesidad de fortalecer el sistema de detección y protección de las víctimas, ya sea mediante la revisión de los criterios establecidos por la fiscalía, una mejora en la coordinación interinstitucional, o la implementación de nuevas medidas que refuercen la prevención y la respuesta ante estos hechos.

Entre 2013 y 2025 se registraron 699 feminicidios, de los cuales 173 mujeres habían denunciado previamente algún tipo de violencia de género. Esto representa un 24,74 % del total, lo que indica que la mayoría de las víctimas no habían denunciado antes.

El año con la mayor proporción de denuncias previas fue 2022, con un 43,14%, seguido de 2018, que registró un 33,97 %. En el

⁴ Dada la imposibilidad de manejar todas las fiestas locales, hemos limitado el análisis a los festivos nacionales y autonómicos.

⁵ Incluimos navidades, semana santa y periodo estival que computamos desde el día 15 de junio hasta 7 de septiembre.

extremo opuesto, los porcentajes más bajos correspondieron a 2020 (13,72%) y 2016 (18%). Aunque la evolución presenta variaciones, en la mayoría de los años los valores se sitúan entre el 20% y el 25%, con un promedio del 24,74%. Este comportamiento evidencia que, pese a ciertos avances, la detección temprana sigue siendo un reto pendiente. Los datos pueden consultarse en la tabla siguiente.

Año	Mujeres asesinadas	Con denuncia previa	Porcentaje
2013	55	10	18,18%
2014	59	18	30,51%
2015	61	13	21,31%
2016	50	9	18%
2017	53	11	20,75%
2018	53	18	33,97%
2019	56	13	23,53%
2020	50	7	13,72%
2021	51	12	23,53%
2022	51	22	43,14%
2023	60	15	25%
2024	50	14	28%
2025	50	11	22%
Total	699	173	24,74%

En el ejercicio analizado, en cinco de los casos no se acordaron medidas de protección al no concurrir elementos objetivos suficientes para su adopción. En dos de estos procedimientos, además, la víctima manifestó expresamente su voluntad de no continuar con la tramitación.

En los seis casos restantes se dictaron sentencias condenatorias que incluían penas de prohibición de aproximación. En cinco de ellos, dichas penas se encontraban en vigor en el momento de producirse los hechos. No obstante, concurrían diversas circunstancias que afectaron al cumplimiento efectivo de las medidas: en dos casos, la víctima había reanudado la relación con el condenado; en otro, la víctima hizo uso de la dispensa del deber de declarar; en un cuarto caso, fue la propia víctima quien acudió al domicilio del agresor; y en el último, pese a la incoación de procedimientos por un delito de quebrantamiento de condena, la víctima se acogió nuevamente a la dispensa de declarar, lo que determinó el sobreseimiento de la causa.

A pesar de las dificultades que plantea la aplicación de la dispensa, el sistema de protección respondió con medidas. No obstante, estos

datos evidencian la necesidad de seguir fortaleciendo los mecanismos de detección temprana, concienciación y protección eficaz para aquellas víctimas que, por diversas razones, deciden acogerse a la dispensa del art. 416 de la LECrim.

1.2.1.3 *Agresores persistentes (con antecedentes por violencia de género con parejas anteriores)*

En cuanto a los «agresores persistentes» esta Unidad, ha procedido a efectuar un análisis de los procedimientos en los que están o estuvieron incursos esos agresores persistentes a cuyo fin se ha hecho un expurgo a través de los diferentes registros (VioGén, SIRAJ y SICC), habiendo obtenido la siguiente información:

De los 50 presuntos feminicidas registrados, 14 contaban con antecedentes de violencia de género con otras parejas o exparejas, lo que representa el 28 % del total de casos. Este porcentaje refleja un incremento significativo respecto del año anterior, cuando se registró un 14 %, y también en comparación con el año 2023, en el que la proporción fue del 11,66 %.

1.2.1.4 *Datos sociológicos relacionados con los feminicidios consumados*

La mayoría de las víctimas eran de nacionalidad española (32; el 64 %), y el resto de las siguientes nacionalidades: Venezuela (2); Perú (2); Argentina (1); Brasil (1); Colombia (4); Cuba (2); Francia (1); Reino Unido (1); Marruecos (4). La nacionalidad de las víctimas que habían denunciado previamente, 8 eran españolas, 1 peruana, 1 marroquí y 1 francesa. La nacionalidad de los agresores, 34 son de nacionalidad española y 16 de las siguientes nacionalidades: Perú (1); Colombia (4); Ecuador (1); Argentina (1); Brasil (1); Bulgaria (1); Reino Unido (1); Burkina Faso (1); Marruecos (3); Nigeria (1); USA (1).

La mayoría de las víctimas tenían entre 26 y 50 años (32 víctimas, el 64 %), seguidas por las que tenían entre 51 y 70 (8 víctimas, el 16 %); 6 víctimas tenían más de 70 años (12 %); y 4 tenían entre 18 y 25 años (8 %). En cuanto a los agresores, también la mayoría tenían entre 26 y 50 años (28, el 56 %), seguidos por los que tenían entre 51 y 70 (14 feminicidas, 28 %); 7 tenían más de 70 años (14 %); y 1 tenía entre 18 y 25 años (2 %).

El método más utilizado fue el empleo de arma blanca, presente en 26 casos (52 %), seguido de los golpes, 10 casos (20 %); de la asfixia/

estrangulamiento, con 9 casos (18 %); el uso de arma de fuego, en 1 caso (2 %); el incendio, en 1 caso (2 %); y arma blanca e incendio, también en 1 caso (2 %).

En 20 de los casos, las víctimas eran madres de hijos menores de edad. De ellas, únicamente el 40 %, había presentado denuncias previas contra su agresor. En total, 40 niños y niñas menores de edad quedaron huérfanos, lo que, evidencia el impacto extendido de los feminicidios en el entorno familiar y la necesidad de reforzar los mecanismos de protección integral.

Durante el periodo analizado, se registraron tres feminicidios ampliados con víctimas menores de edad. En dos de estos casos, los/as menores fallecieron junto a sus madres; en uno de ellos, la mujer sobrevivió al ataque. Estos hechos, actualmente en investigación, permiten observar, la posible exposición de niños y niñas a situaciones de riesgo extremo en el ámbito familiar.

Mientras que siete de los agresores se suicidaron, el resto fueron detenidos.

Los hechos tuvieron lugar en el domicilio común en 28 casos. Además, se registraron 8 casos en el domicilio exclusivo de la víctima y 4 en el del agresor. También se produjeron 1 caso en el interior de un vehículo, 4 en la vía pública, 1 en un descampado, 1 en una pista forestal, 1 en una zona de matorrales y 1 en una cueva. Estos datos evidencian que la violencia de género se concentra mayoritariamente en el hogar, un espacio donde las agresiones permanecen lejos de miradas ajenas.

La comunidad autónoma con mayor número de casos fue Andalucía, con 16 feminicidios, destacando las provincias de Málaga (6), Sevilla (3), Almería (2), Huelva (2) y 1 caso en Cádiz, Granada y Jaén. Le siguieron Cataluña, con 5 casos, distribuidos en Barcelona (2), Tarragona (2) y Girona (1), y la Comunidad de Madrid, donde se registraron 4 feminicidios. Con la misma cifra se situó Extremadura, con Badajoz (3) y Cáceres (1), y también la Comunitat Valenciana, que sumó 4 casos en Alicante (2) y Valencia (2). A continuación, comunidades con 3 casos, como Galicia, donde se registraron feminicidios en A Coruña (1), Ourense (1) y Pontevedra (1). Con 2 casos se situaron Asturias, Illes Balears, Canarias –con 2 en Las Palmas–, la Región de Murcia y Castilla-La Mancha (en Guadalajara y Toledo, 1 en cada provincia). Con 1 feminicidio se registraron las comunidades de Aragón (en Zaragoza), Castilla y León (en Burgos), La Rioja, y Navarra. Finalmente, ni en Cantabria ni en el País Vasco se contabilizaron feminicidios durante el período referido.

En términos absolutos, Andalucía es la comunidad con mayor número de feminicidios (16 casos), seguida por Cataluña (5) y, con 4 casos cada una, la Comunidad de Madrid, Extremadura y la Comunitat Valenciana. Sin embargo, cuando se analizan los datos en términos relativos, el panorama cambia de manera significativa: Extremadura, pese a contar con solo 4 casos, registra la tasa más alta por millón de habitantes, debido a su baja población, situándose por delante de La Rioja y Asturias. Andalucía, aunque encabeza el volumen total de feminicidios, presenta una tasa por millón más moderada, coherente con su elevada población en 2025.

Reiterando nuestra preocupación por la incidencia de los feminicidios y violencia de género atendiendo a la densidad poblacional⁶, también en esta ocasión, hemos analizado uno a uno los feminicidios íntimos consumados en el año 2025. De la información contenida en la misma, se deduce que el 12 % fueron cometidos en poblaciones de hasta 5.000 habitantes; el 38 % en poblaciones de más de 5.000 habitantes hasta 50.000 y el 50 % en poblaciones de más de 50.000 habitantes.

En cuanto a las víctimas que habían interpuesto denuncias previas, revela una concentración en áreas de densidad intermedia y urbanas. En concreto, el 72,72 % de estas víctimas residía en municipios, con más de 5.000 habitantes.

Este patrón sugiere una correlación entre el tamaño poblacional y la probabilidad de denuncia, posiblemente vinculada a una mayor disponibilidad de recursos institucionales, servicios de atención y canales de información en entornos urbanos, lo que debe ser considerado en el diseño de políticas públicas, orientadas a la prevención y atención de la violencia de género en todo el territorio.

1.2.2 FEMINICIDIOS AMPLIADOS Y OTRAS VÍCTIMAS COLATERALES

En el año 2025 hemos computado 6 feminicidios ampliados consumados (lo que supone un descenso del 57,14 % respecto del año anterior –14–). Además, se comunicó 1 hecho grave.

Las víctimas de los 6 feminicidios consumados ampliados, 3 eran mayores de edad, siendo la madre de la expareja, el hijo de la pareja y la propia hija del agresor; y 3 eran menores de edad, en dos ocasiones eran hijos o hijas menores comunes, y en una ocasión era hija de la

⁶ Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, aporta en el art. 3 la definición de municipio rural de pequeño tamaño: el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural.

expareja. En cuanto al factor ruralidad y la incidencia por núcleos de población: 1 se cometió en núcleos de menos de 5.000 habitantes, 1 en núcleos de entre 5.000 y 50.000 habitantes y 4 en núcleos de población de más de 50.000. En cuanto a los feminicidios ampliados intentados este año en cambio, no se ha producido ninguno.

1.3 Instrumentos para la protección de las víctimas

1.3.1 UNIDADES DE VALORACIÓN FORENSE INTEGRAL (UVFI)

El análisis comparado ⁷ de las Unidades de Valoración Forense Integral (en adelante, UVFI/UVIVG) en el territorio nacional, pone de manifiesto una marcada heterogeneidad en su grado de implantación, dotación profesional y forma de funcionamiento, con diferencias apreciables entre comunidades autónomas e incluso entre provincias de una misma comunidad.

A modo de ejemplo, en Andalucía, donde las UVIVG mantienen su presencia en todas las provincias, en 2025 se aprecian avances, aunque persisten déficits estructurales: Huelva continúa reivindicando la creación de dos unidades estables; Sevilla sigue registrando retrasos y en Cádiz y Granada se ha recurrido a la contratación externa.

En Castilla y León las UVFI continúan sin estar implantadas en las provincias de León y Valladolid, y en esta última tampoco se ha puesto en marcha el protocolo de valoración urgente del riesgo; en Ávila la situación es compleja al encontrarse las plazas vacantes, de forma que para afrontar los casos de especial relevancia, se recurre a periciales externas; en Segovia, pese a contar formalmente con una UVFI, las plazas de psicólogo/a y trabajador/a social, no se cubren de manera permanente; en Salamanca, aunque la UVFI cuenta con un equipo completo, continúa viéndose obligada a renunciar a determinados informes por demoras; en Palencia la UVFI no presta servicio de guardia; en Burgos, persiste la insuficiencia de medios personales, y se ha optado por la externalización del servicio, pero pese a ello el tiempo de respuesta es elevado; finalmente, en Soria no es posible realizar valoraciones completas, debido a que la plaza de trabajador social permanece vacante.

En Extremadura, la provincia de Badajoz cuenta con escasos recursos, que resultan insuficientes, generando dilaciones en la entrega de sus dictámenes en ambas jurisdicciones; en comparación, en Cáce-

⁷ El análisis se ha elaborado a partir de la información proporcionada por las y los delegados de la Red de Violencia sobre la Mujer de la FGE.

res el tiempo medio de emisión de informes es significativamente corto (entre 7 y 10 días).

En la Comunitat Valenciana, la provincia de Castellón cuenta con tres equipos especializados, pero la inestabilidad de las plantillas repercute directamente en la emisión de los informes requeridos; en Alicante, por el contrario, la Jefatura de Sección de la UVFI, ha dictado instrucción expresa para que todos los informes se emitan en un plazo máximo de 21 días desde el reconocimiento pericial, un plazo que, con carácter general, se está cumpliendo.

En Castilla-La Mancha, la UVFI de Cuenca carece de servicio de guardia; en Guadalajara hay escasez de personal; en Ciudad Real, pese a contar con un equipo completo, la intervención se limita a los asuntos penales de mayor gravedad; en Toledo, persiste la ausencia de un/a psicólogo/a en la unidad, mientras que, en Albacete continúa sin cubrirse la plaza de trabajador/a social.

En Canarias, Tenerife aún no cuenta con UVFI en funcionamiento.

En Cataluña, únicamente están instauradas en las capitales de provincia.

En el País Vasco, mientras que en Gipuzkoa el tiempo medio de respuesta es de seis meses, en Vizcaya dicho plazo se sitúa entre dos y cuatro meses; en Araba/Álava, pese al aumento exponencial de asuntos, la composición de la UVFI no se ha modificado desde su creación.

En Galicia, debe reseñarse que las UVFI en la provincia de Lugo no están dedicadas en exclusiva a esta materia y, además, no emiten informes de valoración de riesgo durante las guardias; en Pontevedra, por el contrario, se cuenta con dos equipos especializados, dedicados específicamente a la violencia de género y a la violencia sexual de víctimas especialmente vulnerables; en A Coruña, pese a disponer de tres equipos, se registra una pendencia creciente que responde a una plantilla claramente insuficiente.

En relación con Aragón, hay que mencionar que, en Teruel, a comienzos del año, se produjeron problemas relevantes de cobertura de plazas, generando demoras y en Zaragoza se aprecia cierta reticencia de los/as jueces/zas a acordar la práctica de informes periciales de valoración.

En Madrid no se emite una valoración conjunta por parte de la unidad; cada profesional elabora su propio informe de manera independiente, sin coordinación, ni integración entre ellos. A ello se suma que, el equipo encargado de emitir el informe en el procedimiento penal no coincide con el que interviene en el procedimiento civil, lo que genera demoras adicionales y puede provocar situaciones de

revictimización. Asimismo, estos equipos no prestan servicio durante las guardias, lo que limita aún más la eficacia y disponibilidad del recurso.

En Asturias, pese a contar con tres equipos, resulta insuficiente para atender a una gran demanda de informes en esta materia.

En Navarra, los tiempos de emisión de informes son prolongados, debido al exceso de trabajo de las unidades y la falta de medios.

Por último, en Murcia, la Unidad no ejerce en exclusiva, y el personal se ha visto disminuido. En cuanto a los informes adicionales de valoración del riesgo en casos de especial relevancia y de vulnerabilidad de personas menores, este año se ha reducido el número, aún más si cabe que en el anterior, ante la tardanza de emitir dicho informe. Es más, en la mayoría de los casos se realizan sin examen personal, por lo que la mayoría de las veces ratifican el nivel de riesgo fijado en el atestado policial.

De la información facilitada, se desprende la existencia de diversos factores que condicionan de manera relevante la adecuada prestación del servicio, entre los que destacan: insuficiencia de personal, prestación del servicio sin exclusividad en la especialidad, retrasos en la emisión de los informes, ausencia de equipos de guardia para valoraciones urgentes, externalización creciente del servicio, falta de valoración conjunta de los profesionales; e inexistencia o implantación incompleta de unidades estables.

Esta fotografía evidencia la necesidad de avanzar hacia un modelo más uniforme y suficientemente dotado, que permita garantizar un acceso equitativo a la pericia forense integral en todo el territorio nacional, con capacidad para atender las demandas de las secciones especializadas tanto en el ámbito penal como en el civil, en cumplimiento de las medidas 185, 186 y 187 del renovado Pacto de Estado. Esta exigencia se hace aún más necesaria tras la reciente reforma operada por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*.

Solo mediante una dotación homogénea y estable en todo el territorio será posible garantizar una respuesta pericial ágil y de calidad, que redunde en una protección eficaz de las víctimas.

1.3.2 VALORACIÓN POLICIAL DEL RIESGO-VIOGÉN 2

Un año más, resulta imprescindible destacar la importancia de los informes de valoración policial del riesgo, como elemento esencial del sistema de protección de las víctimas de violencia de género. En térmi-

nos generales, las y los delegadas/os destacan la utilidad de estas valoraciones en la actuación del Ministerio Fiscal, constituyendo un instrumento decisivo para la adopción de medidas de protección eficaces.

Durante este ejercicio, diversas fiscalías territoriales han subrayado de manera específica la relevancia de dichos informes. Así, en Almería se destaca su carácter determinante a la hora de solicitar y adoptar órdenes de protección. En Cantabria, se consideran el elemento fundamental para valorar la pertinencia de interesar medidas cautelares, añadiéndose que son informes completos que permiten adoptar decisiones con suficiente criterio. En Gipuzkoa, cuando la policía califica el riesgo como alto o extremo, el Ministerio Fiscal interesa la adopción de una orden de protección a favor de la víctima, incluso en los supuestos en que ésta no haya solicitado medidas. Por su parte, en Teruel, las valoraciones policiales del riesgo constituyen un apoyo esencial en la fase inicial de la instrucción, junto con el contacto directo con la víctima. En Madrid, la fiscalía recibe diariamente las valoraciones policiales de evolución del riesgo emitidas por Policía Nacional y Policía Local, las cuales son examinadas de manera sistemática, y en aquellos supuestos en que se comunique una elevación del riesgo o alguna incidencia relevante, se procede a su investigación por el/la fiscal, a fin de valorar la celebración de la comparecencia prevista en el artículo 544 bis, penúltimo párrafo, de la LECrim, ya sea para el eventual agravamiento de las medidas cautelares o, en su caso, la deducción de testimonio si los hechos pudieran revestir carácter delictivo.

Esta Unidad mantiene su firme convicción sobre el papel fundamental que desempeñan estos informes –fruto de una revisión continua y de la experiencia profesional acumulada de la Secretaría de Estado de Seguridad–, junto a la plataforma técnica denominada Sistema VioGén-2. En coherencia con ello, se ha intensificado la formación de las y los fiscales en el manejo y análisis de estas valoraciones, tanto en la formación inicial de los miembros de nueva incorporación como en la formación continuada del resto de la carrera.

En este sentido, entre las iniciativas formativas previstas para 2026 destaca el curso de formador de formadores en la especialidad, cuyo objetivo es capacitar a delegadas y delegados de la Red –o a fiscales de enlace– para que, durante 2027, puedan impartir formación especializada en todas las fiscalías territoriales, con independencia de que sus integrantes pertenezcan o no a la especialidad, pero que deban intervenir en procedimientos de violencia de género por razón del servicio. El propósito es alcanzar, a corto/medio plazo, la formación integral de la totalidad de la plantilla.

1.3.3 OFICINAS DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

En Andalucía, en términos generales, los y las delegados/as, destacan la estrecha colaboración existente entre la fiscalía y el SAVA, especialmente en la derivación de víctimas que no desean denunciar o continuar con el procedimiento, garantizando así que reciban el asesoramiento y acompañamiento necesarios. En concreto, en Córdoba, cuyo modelo merece especial reconocimiento, el servicio está integrado por dos equipos: el equipo de Córdoba y el equipo Itinerante, cada uno compuesto por una jurista, una psicóloga y una trabajadora social. La existencia del equipo itinerante permite acercar el servicio a las personas usuarias, evitando desplazamientos que puedan comprometer su seguridad y garantizando una atención más accesible y eficaz.

En Extremadura, existen cuatro OAV, destacando de manera especialmente positiva la labor desarrollada por la oficina de Badajoz.

En la Comunitat Valenciana, la provincia de Valencia cuenta con OAV en cada uno de sus partidos judiciales; estas oficinas, mantienen una coordinación permanente con el Centro Mujer 24 Horas de Valencia. Por su parte, la provincia de Castellón dispone de tres oficinas, todas ellas dotadas de equipos completos.

En Castilla-La Mancha, en general, se pone en valor las funciones que desempeñan las oficinas de atención a las víctimas, al igual que en Castilla y León, con alguna excepción en la que se detectan carencias de dotación del servicio.

En Canarias, concretamente en la provincia de Tenerife, las OAV continúan sin entrar en funcionamiento.

En Barcelona los equipos son multidisciplinarios y cuentan con personal especializado. Dicho esto, en Girona, el servicio se ha visto afectado por tres bajas, lo que ha repercutido en su adecuada prestación.

En Gipuzkoa, la oficina colabora estrechamente con jueces/zas, fiscales y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para evaluar el riesgo.

En Lugo, la OAV emite informe sobre medidas de asistencia y apoyo que deben prestarse a las víctimas especialmente vulnerables. En Pontevedra, la OAV no presta servicio de guardia, función que es suplida por el colegio de psicólogos a través de un turno específico de asistencia para casos urgentes; a pesar de esta limitación, la oficina se ha consolidado como un servicio imprescindible.

En Teruel, la coordinación y la colaboración con la unidad han resultado plenamente satisfactorias. En Zaragoza se ha observado un incremento significativo en las consultas de orientación y asesora-

miento, lo que evidencia una mayor utilización del servicio y una creciente demanda de información y apoyo por parte de las víctimas.

En Madrid, la relación con la oficina es continua. Aparte del asesoramiento y acompañamiento de las víctimas en todos aquellos juicios en que se considera necesario, se solicita su apoyo en los casos en que las víctimas se encuentran dudosas a la hora de formular la denuncia, lo que ha demostrado ser una magnífica fórmula para lograr que, en un alto porcentaje, las víctimas que han sido remitidas hayan sido capaces de declarar contra sus parejas.

En Murcia, funcionan correctamente sin que sea necesario reseñar circunstancia alguna al respecto.

En síntesis, este año, el análisis comparado del servicio –con algunas excepciones y sin perjuicio de las necesarias mejoras en la dotación de personal– permite afirmar que las OAV se consolidan como un recurso esencial para el asesoramiento, apoyo y acompañamiento de las víctimas.

1.3.4 ACREDITACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL DE LA EXISTENCIA DE INDICIOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

En el año 2025 se han notificado por los/as delegados/as a la Unidad un total de 164 solicitudes de acreditación de la situación de violencia. Del total de las solicitudes, en 17 casos (10,2 %) fueron denegadas, y en el resto se otorgó la acreditación (89,6 %). De las 146 acreditaciones de la condición de víctima de violencia de género emitidas, lo han sido por el artículo 23 de la L. O. 1/2004, 28 de diciembre: 67 (45,89 %) y por el mismo artículo 5 acreditaciones a hijos/as menores de edad (3,42 %); por el artículo 31 bis de la Ley de Extranjería: 61 acreditaciones (41,78 %); por el art. 37 de la L. O. 10/2022, 6 de septiembre se otorgaron 10 (6,8 %); por el art. 23 de la L. O. 1/2004, 28 de diciembre y 37 de la L. O. de la L. O. 10/2022, 6 de septiembre: 3 (2,05%).

1.3.5 OTROS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN

Mención especial merecen determinados recursos destacados por los/as delegados/as de la red. En Badajoz, se cuenta con el apoyo de la *Casa de la Mujer* que ofrece tanto terapias a mujeres residentes, como tratamientos de carácter ambulatorio; a ello se suman los *Puntos de Atención Psicológica* –siete en total– distribuidos por toda la provincia, cuyo objetivo es acercar los recursos disponibles a todas las vícti-

mas; y el pasado año se aprobó, además, *el Protocolo Interinstitucional de Actuación de los Centros de Atención Integral 24 horas a Víctimas de Violencia Sexual* en Extremadura, destinado a establecer mecanismos eficaces de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas, implicadas en la atención y protección de las mujeres víctimas de violencia sexual.

En la Comunitat Valenciana se mantienen las oficinas de denuncias, configuradas como una ventanilla única que centraliza, en un mismo espacio, la interposición de denuncias, la valoración forense, el acceso a bases de datos y la información relativa a ayudas asistenciales. Asimismo, la Conselleria de Bienestar Social ha impulsado en Valencia la creación de centros de crisis con atención ininterrumpida durante las 24 horas del día.

En el Principado de Asturias las víctimas cuentan con la asistencia del Centro de Crisis de Asistencia a Víctimas, único en toda la comunidad autónoma.

Por su parte, en la Región de Murcia se destaca la labor desarrollada por la Asociación para la Salud Mental Infanto-Juvenil «Quiero Crecer», financiada por el Ministerio de Igualdad y el Instituto de la Mujer. Atendida por profesionales de la psicología y la educación social y dependiente de la comunidad autónoma, esta entidad ofrece apoyo especializado a hijos e hijas menores procedentes de relaciones sentimentales o matrimoniales finalizadas en contextos de violencia de género o violencia doméstica, orientado a la mejora de la salud mental de los/as menores afectados/as.

1.4 Evolución de la criminalidad y actividad del Ministerio Fiscal

1.4.1 DENUNCIAS

En el año 2025, se han recibido, según los datos facilitados en el informe anual sobre violencia de género del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), un total de 204.342 denuncias en las Secciones de Violencia sobre la Mujer de los Tribunales de Instancia o en aquellas secciones con competencia en dicha materia. En el año 2024 se interpusieron 199.094 denuncias, lo que implica que en el año 2025 los órganos judiciales incrementaron en un 2,64 % el número de denuncias recibidas (por 199.282 en 2023, 182.065 en 2022 y 162.848 denuncias en 2021).

El cómputo de mujeres víctimas de violencia de género asciende a 185.188 (españolas 114.137, el 61,63 % y extranjeras 71.051, el 38,37 %), lo que supone un 0,70 % más que en 2024, en el que hubo

un total de 183.908 (españolas 115.737, el 62,93 % y extranjeras 68.171, el 37,07 %).

La mayoría de las denuncias vinieron motivadas por atestado con denuncia de la víctima (144.535, un 70,73 %), por intervención directa policial (33.197, un 16,25 %) y por parte de lesiones recibido directamente en el tribunal de instancia (14.445, un 7,07 %); las presentadas directamente por la víctima en el tribunal alcanzan las 1.803, un 0,88 %. Por CC. AA., las que más denuncias registraron fueron Andalucía (41.316), Madrid (33.516), C. Valenciana (27.743), Cataluña (25.970) y Canarias (11.451). Sin perjuicio de la valoración que se haga más adelante de la incidencia de la dispensa de la obligación de declarar, de los datos del CGPJ se desprende que las mujeres que adoptaron tal decisión fueron 20.977 (españolas 57 % y extranjeras 43 %) lo que supone un incremento del 12,6 % respecto de las víctimas que lo hicieron en 2024 (18.629).

La principal novedad para destacar durante este año, tal y como señala la fiscal delegada de Madrid, ha sido la ampliación de las competencias de las Secciones de Violencia sobre la Mujer, tanto en el ámbito penal, como en el civil, tras la promulgación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, cuya entrada en vigor se produjo el 3 de octubre de 2025. Desde dicha fecha estas secciones extienden su jurisdicción a todos los delitos de violencia sexual, trata de mujeres, mutilación genital femenina, matrimonios forzados y acoso con connotación sexual, con independencia de la relación existente entre la víctima y el agresor, es decir, no circunscritos únicamente a los cometidos por la pareja o expareja siempre que la persona ofendida por el delito sea mujer. En el ámbito civil, igualmente se asumen nuevas competencias orientadas a concentrar la tramitación de todos los procesos civiles cuando exista un procedimiento penal abierto por violencia de género; a reforzar la protección de los menores, permitiendo la modificación de las medidas acordadas por los juzgados civiles relativas a régimen de visitas, guarda y custodia, alimentos y demás cuestiones conexas; y a conocer de los procedimientos de liquidación del régimen económico matrimonial instados por los herederos de la mujer víctima de violencia de género.

La asunción de estas nuevas competencias ha supuesto un incremento de trabajo para los fiscales encargados de la materia, difícilmente cuantificable durante el año 2025, al haber estado la reforma en vigor durante menos de tres meses. Será en el año 2026 cuando se pueda determinar el incremento real producido.

Otra incidencia derivada de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, el día 3 de octubre, ha sido el aumento de cuestiones de competencia planteadas en relación con la determinación de la sección del tribunal de instancia competente para instruir los delitos contra la libertad sexual cuando la víctima es una niña o adolescente. Ello se debe a que, mientras el artículo 89.5 h) de la Ley Orgánica del Poder Judicial parece atribuir dicha competencia a las Secciones de Violencia sobre la Mujer, el artículo 89 bis 5 b) del mismo cuerpo legal, por su parte, la atribuye a las Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia. Las resoluciones judiciales dictadas en esta materia han entendido mayoritariamente que la competencia corresponde a las Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia y que, en aquellos partidos judiciales en los que tales secciones no hubieran sido aún creadas, dicha competencia debe recaer en las Secciones de Instrucción. Todo ello salvo en los supuestos en los que la menor de edad sea o haya sido pareja del agresor, o cuando los hechos que afecten a la menor concurren con un delito de violencia de género respecto de su madre. Esta interpretación ha sido finalmente confirmada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, entre otras, en las STSS núm. 44/2026, de 28 de enero; 75/2026, de 4 de febrero; y 76/2026, de 4 de febrero.

No obstante lo anterior, y con independencia de la sección judicial que sea competente para la instrucción, por Decreto de la Fiscal General del Estado de 18 de febrero de 2026, se acuerda que la Unidad de Violencia sobre la Mujer conocerá, coordinará y supervisará los procedimientos judiciales relacionados con la violencia sexual de niñas y adolescentes.

Por su parte, la fiscal delegada de Madrid destaca que, a lo largo de 2025, han continuado incrementándose las denuncias por delitos contra la libertad sexual, particularmente en aquellos casos en los que las víctimas son menores de edad. Asimismo, ha observado un aumento de las denuncias en los delitos de quebrantamiento de medidas cautelares y de condena.

1.4.2 RETIRADAS DE ACUSACIÓN Y DENUNCIAS FALSAS

Durante el año 2025, se ha tenido conocimiento de 12 retiradas de acusación, confirmándose así la tendencia a la baja respecto del año 2024, en el que la cifra alcanzó el total de 36 retiradas.

De la totalidad de retiradas de acusación comunicadas, algunas se produjeron al considerarse que no había pruebas para sustentar el

carácter de habitualidad, en otras ocasiones fueron debidas a que la víctima manifestó no recordar nada, e incluso en una de las ocasiones se debió a que la denunciante exteriorizó su voluntad de no proseguir con la denuncia, y una vez que el fiscal le informó de que, al haber declarado durante la instrucción, no se podía acoger a la dispensa y que tenía obligación legal de declarar, expresó que todo lo que había dicho antes era mentira, de forma que además de retirar la acusación, por el representante del Ministerio Fiscal se interesó deducción de testimonio por denuncia falsa.

Por provincias, las retiradas se han producido en las siguientes, 3 en Las Palmas de Gran Canarias, 2 en Badajoz, 2 en Cantabria, 1 en Zaragoza, 1 en Lleida, 1 en Ciudad Real, 1 en Huelva y 1 en Málaga. Cuatro de estas retiradas de acusación (1 en Badajoz, 1 en Huelva y 2 de Las Palmas de Gran Canaria) se llevaron a cabo en procesos relacionados con la violencia doméstica.

En cuanto a las deducciones de testimonio por denuncia falsa, durante el año 2025 se han comunicado seis asuntos, siendo esencial para la solicitud de esta deducción la acreditación inequívoca de que la denunciante ha faltado a la verdad en su declaración, como en aquellos supuestos en los que ella misma reconoce esta circunstancia. En uno de los procedimientos ha recaído sentencia condenatoria firme.

Por su parte, en relación con los casos de deducciones de testimonio por delitos de falso testimonio, contra la administración de Justicia o de obstrucción a la Justicia, han sido notificados cuatro asuntos, todos en Madrid capital. En los distintos supuestos analizados, la deducción de testimonio se acordó, bien de oficio por el órgano judicial, bien a instancia del Ministerio Fiscal, principalmente por las contradicciones de sustancial trascendencia de las denunciantes entre sus declaraciones en fase de instrucción y en el acto del juicio oral, o por la negación expresa de los hechos previamente denunciados.

Por último, hay que reseñar un caso seguido en Melilla. Durante la instrucción de la causa y en el acto del juicio oral, la denunciante negó que el acusado le hubiera agredido. Sin embargo, dos testigos presenciales narraron con detalle la agresión que habían visto. Se condenó por un delito de lesiones en el ámbito de la violencia sobre la mujer, pero no se acordó la deducción de testimonio. La sentencia fue recurrida en apelación ante la Audiencia Provincial de Málaga, que confirmó la condena y acordó deducir testimonio, de conformidad con la petición realizada por el Ministerio Fiscal, por si la declaración vertida por la denunciante fuese constitutiva de un delito de falso testimo-

nio en causa criminal. El procedimiento fue incoado y en este año 2025, el Fiscal presentó su escrito de conclusiones provisionales, dirigiéndose la acusación por un delito de falso testimonio previsto y penado en el artículo 458.1 CP.

A continuación, se inserta un cuadro con los datos estadísticos de las denuncias falsas desde el año 2009, así como la proporción que suponen respecto del número total de denuncias. Se trata de un cuadro dinámico, que se revisa continuamente, dependiendo de la información obtenida. En ocasiones, la primera vez que se conoce la deducción de testimonio es cuando se notifica a la Unidad la sentencia dictada en el procedimiento seguido por denuncia falsa, lo que conlleva modificación de la estadística, ya que las deducciones de testimonio se contabilizan en el año en el que se acordó la deducción, con independencia del momento en que se conozca. En todo caso, se realiza el adecuado seguimiento desde la Unidad. El total de denuncias es el publicado por el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del CGPJ.

Años	Total denuncias	Causas en seguimiento por denuncia	%	No consta incoación	%	En trámite	%	Sentencias condenatorias	%	Sentencia absolutoria, SP o no incoación	%
2009	135.540	27	0,020	0	0,000	0	0,0000	11	0,0081	16	0,0118
2010	134.105	17	0,013	0	0,000	0	0,0000	8	0,0060	9	0,0067
2011	134.002	25	0,019	0	0,000	0	0,0000	14	0,0104	11	0,0082
2012	128.543	35	0,027	0	0,000	0	0,0000	17	0,0132	18	0,0140
2013	124.894	27	0,022	0	0,000	0	0,0000	14	0,0112	13	0,0104
2014	126.742	28	0,022	0	0,000	0	0,0000	17	0,0134	11	0,0087
2015	129.193	29	0,022	0	0,000	0	0,0000	11	0,0085	18	0,0139
2016	142.893	30	0,021	0	0,000	1	0,0007	18	0,0126	11	0,0077
2017	166.260	32	0,019	3	0,000	0	0,0000	23	0,0138	6	0,0036
2018	166.936	26	0,016	2	0,001	1	0,0060	13	0,0078	10	0,0060
2019	168.057	36	0,021	2	0,001	2	0,0012	16	0,0095	16	0,0095
2020	150.785	24	0,016	1	0,001	1	0,0007	8	0,0053	14	0,0093
2021	162.848	43	0,026	6	0,004	9	0,0055	9	0,0058	19	0,0117
2022	182.065	28	0,015	9	0,005	9	0,0049	7	0,0038	3	0,0016
2023	199.282	12	0,006	3	0,002	3	0,0015	3	0,0015	3	0,0015
2024	199.094	17	0,009	9	0,005	5	0,0025	1	0,0005	2	0,0010
2025	204.342	6	0,003	4	0,002	2	0,0010	1	0,0005	0	0,0000
Total	2.655.581	442	0,017	39	0,001	33	0,0015	191	0,007	180	0,0068

El cuadro, que abarca el análisis desde el año 2009 al 2025, refleja cómo el porcentaje de sentencias condenatorias por denuncia falsa es ínfimo. El promedio entre los años 2009 y 2025 es del 0,007 %.

1.4.3 PROCEDIMIENTOS PENALES

1.4.3.1 *Comparecencias para medidas cautelares de protección*

La adopción de medidas cautelares de carácter personal constituye un instrumento fundamental en la lucha para la erradicación de la violencia de género. Una vez que se constata la existencia de un riesgo objetivo para la víctima, imponer al agresor las prohibiciones de aproximación y/o comunicación tiene como efecto prevenir la comisión de nuevos episodios violentos, otorgar seguridad a la mujer y a sus hijos e hijas menores y permitirle comenzar a sentar las bases de una vida independiente, al margen de su maltratador. En los casos más graves de riesgo para la víctima y en supuestos de reiteración delictiva los fiscales interesan, bien la prisión provisional, cuando estiman que es necesaria para garantizar la indemnidad y seguridad de aquella; o bien la colocación de un dispositivo telemático de detección de proximidad o pulsera electrónica.

De conformidad con los datos que ofrece la aplicación SICC en el año 2025 fueron dictadas 6.098 órdenes de alejamiento del art. 544 bis LECrim (en el 2024, 6.275; en el 2023, 5.706 y 6.105 en 2022) y, respecto de las órdenes de protección del art. 544 ter LECrim se adoptaron 9.800 solo con medidas penales (10.134 en 2024; 10.189 en 2023 y 10.586 en 2022), y 4.771 con medidas penales y civiles (5.182 en 2024; 4.759 en 2023 y 4.993 en 2022). En el año 2025 fueron denegadas 10.872 frente a las 12.147 que se denegaron en 2024 (en 2023, 10.623 y en 2022, 10.791). En cuanto a la prisión provisional, fue acordada en 1.515 ocasiones (1.729 en 2024, 1.655 en 2023 y 1.356 en 2022). Estos datos no siempre reflejan el volumen real; así lo exponen algunos de los/as delegados/as, hasta el punto de que en varios casos recurren al recuento manual. La fiscal delegada de Girona explica que el sistema de registro utilizado para la obtención de los datos estadísticos es el GIF, sistema que no recoge toda la información, por lo que para la obtención de los datos estadísticos se suman los datos que proporciona cada una de las fichas que se incoan manualmente por procedimiento. Por su parte, la fiscal delegada de Valencia señala que los datos este año pueden no ser coincidentes con la realidad debido a que, a mediados de año, se implantó el nuevo sistema informático denominado Just@ y los datos de la fiscalía no coinciden

con los de los tribunales de instancia, ya que no todos los órganos jurisdiccionales optaron al mismo tiempo a la nueva aplicación ni la fiscalía lo hizo al mismo tiempo que dichos órganos.

Por ello es necesario acudir a la estadística del CGPJ, según la cual en las Secciones de Violencia contra la Mujer de los Tribunales de Instancia fueron incoadas 40.205 órdenes de protección y medidas de protección y seguridad de los arts. 544 ter y 544 bis LECrim (por 41.237, 42.478 y 39.909 de los años 2024, 2023 y 2022), correspondiendo a mujeres españolas 24.683 (61,4 %) y a mujeres extranjeras 15.522 (38,6 %); de todas ellas eran menores de edad 350 (0,9 %). Del total de ordenes incoadas fueron inadmitidas 263 (el 1 %), adoptadas 27.030 (67 %) y denegadas 12.912 (32%). Las medidas que en mayor proporción se acordaron fueron la prohibición de comunicación con la víctima (67,41 %), la prohibición de aproximación (66,24 %), la suspensión de la tenencia y uso de armas (14,79 %), la salida del domicilio (7,79 %) y la prohibición de volver al lugar del delito o residencia de la víctima (8,14 %), mientras que las medidas privativas de libertad (prisión provisional) representan el 2,74 % del total de las adoptadas.

En el ámbito autonómico, según el CGPJ, las CC. AA. con mayor porcentaje de concesión de medidas de protección solicitadas son La Rioja (83 %), Murcia (79 %), Illes Balears y Aragón (78 %), Asturias y Comunitat Valenciana (77 %), Canarias y Extremadura (74 %). Por el contrario, el menor nivel de concesión se vuelve a registrar en Madrid y Cataluña (respectivamente, 45 % y 50 %). La tendencia, tanto en los niveles más altos como en los menores, es muy similar a la del año 2024.

Respecto a las mujeres víctimas menores de edad, las medidas de protección solicitadas durante el año 2025 fueron 452 (350 ante los juzgados de violencia sobre la mujer y 102 ante los juzgados de guardia), lo que representa, según el informe del CGPJ, un 1,12 % del total de las solicitadas. En el año 2024 fueron 903, que suponían un 2,19 % del total, observándose este año un descenso considerable que podría explicarse por una combinación de factores procesales y probatorios.

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
O. P.	807	1059	869	878	963	1010	939	700	683	829	1042	903	452

El fiscal delegado de A Coruña, en relación con la extensión de las prohibiciones de aproximación y comunicación a los hijos menores de la víctima, señala que incluso antes de la entrada en vigor de la reforma del artículo 544 ter ya se apreciaba una tendencia a acordar medidas

penales de protección respecto de los menores cuando estos presenciaban actos de violencia de género de especial intensidad o carácter reiterado. En la actualidad, tras la entrada en vigor del nuevo artículo 544 ter, el criterio general seguido por las Secciones de Violencia sobre la Mujer consiste en suspender el régimen de visitas y en no acordarlo cuando no existe previamente. Puede afirmarse que existe una práctica coincidencia de criterios entre el órgano jurisdiccional y la fiscalía en la aplicación de estas medidas.

Tal y como se ha referido con anterioridad es perentorio, para la adecuada protección integral de la víctima y de sus hijos e hijas menores, poder contar con un informe de valoración del riesgo realizado en conjunto por un equipo multidisciplinar y en un lapso de tiempo corto para que no pierda virtualidad; además se solicita la presencia de la Oficina de Atención a las Víctimas (OAV) en todas las guardias, para que atiendan a cada perjudicada antes de prestar declaración judicial. Ello supondría avanzar considerablemente en dos aspectos fundamentales: la adecuada atención psicológica de la víctima y la información que deben recibir sobre todos los aspectos del procedimiento. La fiscal delegada de Madrid informa que, para el año 2026 la OAV ha anunciado que estará también presente los fines de semana.

Los dispositivos de control de cumplimiento (DTC) instalados como mecanismo para realizar el seguimiento de las prohibiciones de aproximación, acordadas como medidas cautelares o penas, siguen siendo un instrumento clave para la protección de las víctimas. Según los datos que refleja SICC en el año 2025 se acordaron en 2.081 casos (en 1.291 como medidas cautelares y en 790 como penas de alejamiento); cifras superiores a las que se registraron en 2024 (1.865 casos, de los cuales 1.264 como medidas y 601 como penas de alejamiento). Andalucía ha sido la comunidad en la que más se han utilizado, destacándose las provincias de Cádiz, Granada y la Comunidad de Madrid. Por provincias, al igual que en los años anteriores, ha sido Zaragoza la que presenta cifras más altas. Hay provincias de las que no hay datos (Castellón) y otras en las que los datos que aparecen en SICC están muy por debajo de la media, es el caso de Zamora, Valladolid, Girona, Alicante y Barcelona. Por su parte, según los datos publicados por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, a fecha 31 de diciembre de 2025, el número de dispositivos activos fue de 4.412, frente a los 4.595 de 2024. Esta cifra representa una disminución del 3,98 % respecto al mismo mes del año anterior, a pesar de que solo en diciembre de 2025 se instalaron 266 nuevos dispositivos. Se consolida, por tanto, el uso de estos medios, siendo las Comunidades de Asturias y Castilla y León las que experimentaron

mayores incrementos porcentuales en dispositivos activos en comparación con 2024, según los datos de la Delegación del Gobierno.

Hay que reseñar que el uso de DTC ha demostrado ser esencial para la prevención de nuevos actos de violencia.

Los y las fiscales delegados/as destacan las dificultades que surgen en el ámbito rural, donde es complicado mantener la distancia de 500 metros, sobre todo cuando se trata de localidades muy pequeñas, y donde la cobertura puede ser deficiente cuando se trata de zonas rurales aisladas.

1.4.3.2 *Medidas cautelares civiles*

Conforme a los datos del Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del CGPJ, en el año 2025 fueron adoptadas un total de 19.127 medidas civiles, de las que 17.725 (93 %) fueron acordadas en el ámbito de la orden de protección y el resto, 1.402 (el 7 %) como medidas cautelares (frente a las 19.745, 20.757, 19.389 y 16.973 adoptadas en 2024, 2023, 2022 y 2021). El grueso se corresponde con la prestación alimenticia, 5.939 (frente a 6.218 del año anterior); la atribución de la vivienda, 3.812 (4.221 en 2024); la suspensión de la guarda y custodia, 2.583 (2.369 en el año 2024); la suspensión de la patria potestad, 466 (441 en el año anterior); y permuta del uso de vivienda familiar, 686 (364 en 2024). Finalmente fueron acordadas 131 medidas de protección de menores al amparo del art. 158 CC, a lo que se suman 1.336 en una categoría no definida (otras medidas civiles).

En cuanto a la suspensión del régimen de visitas, se acordó en 3.911 resoluciones (4.151, 4.026 y 4.100 de los años 2024, 2023 y 2022); datos muy positivos en comparación con los de 2021 y 2020. (1.895 y 847 respectivamente) lo que pone de manifiesto el positivo impacto que ha supuesto la LO 8/2021.

Como se indica en las memorias de las diferentes fiscalías en la mayor parte de los casos en los que se acordó la orden de protección con medidas civiles, no se estableció régimen de visitas respecto del padre, fijándose en casos muy puntuales un punto de encuentro familiar, a la vista del superior interés del menor.

1.4.3.3 *Escritos de acusación*

De conformidad con los datos facilitados por SICC, el total de escritos de acusación formulados por los/as fiscales asciende a 61.456,

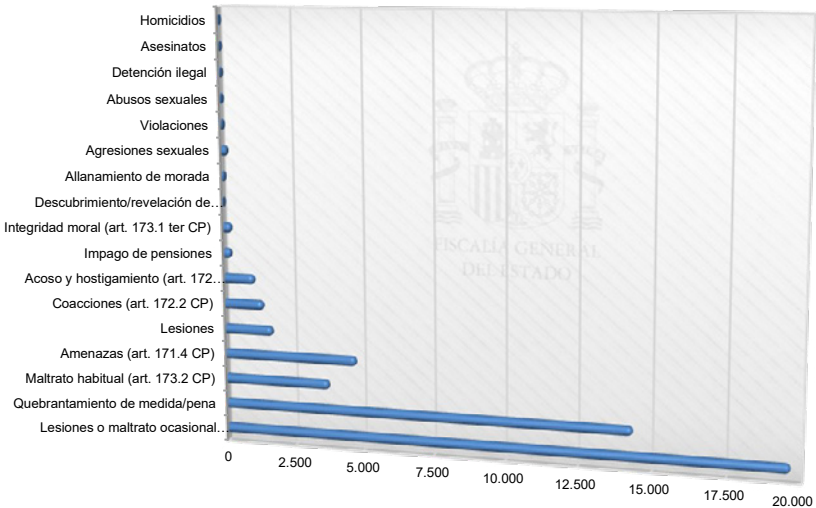
frente a los 67.728 del año 2024, lo que implica una disminución del 9,26 %.

A efectos de poner en relación estas cifras con las de procedimientos incoados, se adjunta la siguiente tabla en la que se aporta el número de procedimientos incoados en 2024 y 2025, diferenciados por su clase, así como el porcentaje de variación entre ambos ejercicios.

Tipo de procedimiento	2024	2025	Porcentaje de variación
Diligencias Urgentes	79.754	71.617	-10,20 %
Juicios Rápidos	14.319	13.387	-6,51 %
Diligencias Previas.....	121.027	123.125	+1,73 %
Procedimiento Abreviado, Sección de lo Penal. .	19.035	18.618	-2,19 %
Sumario	859	953	+10,94 %
Procedimiento Ordinario	349	374	+7,16 %
Jurado Juzgado.....	147	111	-24,49 %
Jurado Audiencia	82	47	-42,68 %

El análisis de la naturaleza de las infracciones penales calificadas, efectuado a partir de los datos SICC, permite identificar con claridad las tipologías delictivas predominantes y su peso relativo en el conjunto de procedimientos tramitados.

DISTRIBUCIÓN DE LAS INFRACCIONES PENALES SEGÚN SICC



Tal y como se refleja en el gráfico, los delitos de maltrato ocasional previstos en el artículo 153.1 del Código Penal constituyen la tipología más frecuente, con 19.624 infracciones calificadas, lo que representa el 31,93 % del total. Esta elevada incidencia confirma que estas conductas siguen siendo la manifestación más habitual en el ámbito de la violencia de género.

En segundo término, destacan los delitos de quebrantamiento de medida cautelar, condena o medida de seguridad, con 14.360 infracciones, que suponen el 23,27 % del total. La relevancia cuantitativa de esta tipología pone de relieve la persistencia de conductas de incumplimiento de las resoluciones judiciales, evidenciando la necesidad de un especial seguimiento y control de las medidas adoptadas para la protección de las víctimas.

A un nivel inferior, aunque con una presencia significativa, se sitúan los delitos de amenazas del artículo 171.4 del Código Penal, con 4.751 infracciones (7,73 %), y los delitos de maltrato habitual del artículo 173.2 del Código Penal, con 3.754 infracciones. Resulta especialmente llamativo el reducido porcentaje de acusaciones por delito de maltrato habitual, que únicamente alcanza el 6,11 % del total de infracciones calificadas. Esta circunstancia invita a una reflexión crítica acerca de la necesidad de intensificar el esfuerzo instructor en la acreditación de este tipo delictivo, caracterizado, por lo general, por una singular complejidad probatoria, derivada tanto de la reiteración de conductas como de su habitual desarrollo en el ámbito de la intimidad. En este contexto, se hace preciso un especial énfasis en la correcta documentación de los episodios de violencia, la valoración integral de los indicios y la utilización de todos los medios probatorios disponibles.

El resto de las tipologías presenta una incidencia sensiblemente menor. Así, los delitos de lesiones alcanzan 1.722 casos (2,80 %), seguidos de los delitos de coacciones (1.395; 2,27 %) y los delitos de acoso y hostigamiento del artículo 172 ter del Código Penal (1.084; 1,76 %). Las restantes infracciones –entre las que se incluyen los delitos contra la integridad moral, el impago de pensiones, el allanamiento de morada o el descubrimiento y revelación de secretos– se sitúan en porcentajes inferiores al uno por ciento.

Por lo que respecta a los delitos contra la vida, se han calificado 28 asesinatos (0,046 % del total), de los cuales 13 fueron consumados y 15 intentados, y 16 homicidios (0,026 %), con 1 consumado y 15 intentados. En cuanto a los delitos contra la libertad sexual, su incidencia resulta igualmente reducida, con 67 violaciones (0,11 %), y 194 agresiones sexuales (0,316 %), lo que se refleja de forma clara en el anterior gráfico.

1.4.3.4 Asistencia a juicios orales

De conformidad con los datos que suministra el SICC, el Ministerio Fiscal asistió en 2025 a 54.581 juicios, celebrados ante las Secciones de lo Penal de los Tribunales de Instancia y las Audiencias Provinciales. En el año 2024 se asistió a 60.526 juicios y en 2023 a 54.988.

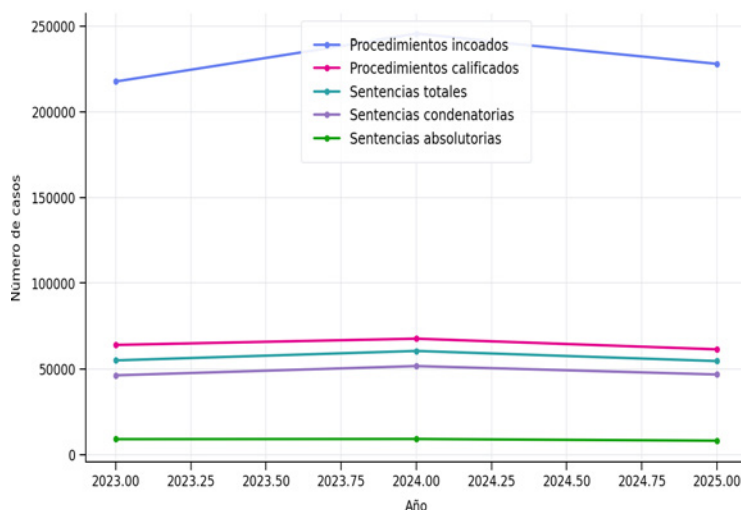
1.4.3.5 Terminación de procedimientos

La coordinación y especialización de las fiscalías contribuye a facilitar el seguimiento de las causas desde su inicio hasta su archivo definitivo. Desde la fiscalía se ha venido demandando la necesidad de mejoras en el sistema de registro y en su aplicación a todo el ámbito nacional, como herramienta para el tratamiento y análisis de datos; su carencia es suplida con el esfuerzo que realizan fiscales y funcionarios, para conseguir reflejar una visión completa de la totalidad del procedimiento.

Según la estadística global de la fiscalía, en 2025 se incoaron un total de 228.232 procedimientos por violencia de género, frente a los 245.572 registrados en 2024, 217.857 en 2023 y 210.723 en 2022.

De acuerdo con los datos obtenidos del SICC, en el año 2025 los procedimientos calificados ascendieron a 61.456, cifra inferior a los 67.728 de 2024 y ligeramente por debajo de los 64.062 registrados en 2023.

EVOLUCIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y SENTENCIAS (2023-2025)



De acuerdo con los datos facilitados por el Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del CGPJ, en 2025 se dictaron un total de 60.942 sentencias (62.173 en 2024 y 60.172 en 2023). De ellas, 10.752 fueron absolutorias (17,64 %) y 50.190 condenatorias (82,36 %).

Por órganos judiciales, en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (JVM) se dictaron 29.919 sentencias, de las cuales 27.804 fueron condenatorias (92,93 %) y 2.115 absolutorias (7,07 %).

En los Juzgados de lo Penal se dictaron 30.479 sentencias, con 21.951 condenatorias (72,02 %) y 8.528 absolutorias (27,98 %).

Por último, las Audiencias Provinciales dictaron 544 sentencias, de las que 435 fueron condenatorias (79,96 %) y 109 absolutorias (20,04 %).

Las comunidades autónomas con mayor número de sentencias de conformidad son Illes Balears, Canarias, Murcia, y Extremadura. Los porcentajes más bajos se registran en Cataluña, La Rioja, Castilla y León y Aragón. Las provincias en que se han dictado más sentencias condenatorias con celebración de juicio que de conformidad, son Barcelona, Gipuzkoa, Málaga, Segovia, Sevilla y Tarragona.

1.4.3.5.1 Sentencias dictadas por las audiencias provinciales por feminicidios íntimos de pareja, ampliados y por conexión. Circunstancias de agravación y atenuación aplicadas

Con relación a los feminicidios íntimos de pareja, en año 2025 se ha tenido conocimiento en esta Unidad de 42 sentencias condenatorias, 21 por hechos consumados y 21 por delitos intentados (frente a las 37 del año 2024, de las que 21 fueron por hechos consumados y 16 por delitos intentados).

Del total de las sentencias recibidas, cinco de ellas fueron dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) resolviendo recursos de apelación. En tres ocasiones confirmaron las sentencias dictadas en la instancia y, en dos, revocaron parcialmente la resolución recurrida. Especial mención merece la sentencia núm. 47/2025, de 19 de diciembre, del TSJ de Extremadura, que estimó el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la sentencia 228/25, de fecha 18 de septiembre, de la Secc. 1.ª de la Audiencia Provincial de Badajoz; la sentencia dictada en la primera instancia absolvió del delito de asesinato y condenó por un delito de homicidio, al descartar la alevosía sorpresiva (por no constar que los golpes iniciales pudieran por sí solos producir

la muerte a la víctima, dado que despertó inmediatamente), tampoco consideró que hubiera alevosía doméstica o convivencial, basándose en que se habían producido muchos actos similares con anterioridad, aunque no fueran de tanta gravedad. El tribunal *ad quem*, estimando el recurso y los argumentos de fiscalía, apreció la concurrencia tanto de la alevosía sorpresiva como de la convivencial. Respecto de la primera, señala que el ataque inicial pudo no tener por sí mismo aptitud para producir la muerte de la víctima, pero como acto seguido, el acusado la siguió golpeando, la víctima no dispuso de espacio temporal ni espacial para defenderse. En cuanto a la alevosía convivencial, explica que la mujer que sufre maltrato habitual no está en continuo estado de alerta para prevenir o repeler un ataque de su pareja, al contrario, cuando se encuentra en su propio domicilio realiza, como cualquier otra persona, las acciones más básicas y necesarias del ser humano, incompatibles con un estado permanente de alerta y con una actitud defensiva a ultranza.

Extraídas del cómputo las sentencias procedentes de los Tribunales Superiores de Justicia, son 37 las dictadas por las Audiencias Provinciales comunicadas a la Unidad de Violencia sobre la Mujer; entre ellas, en 18 se condenó por delito de asesinato consumado (48,65 %), en 9 por asesinato intentado (24,32 %), en 2 por homicidio consumado (5,41 %) y en 8 por homicidio intentado (21,62 %).

Además, se ha tenido noticia de tres sentencias dictadas por feminicidio ampliado. Debe reseñarse la dictada por la Audiencia Provincial, Secc. 2.ª de Palma de Mallorca, n.º 1/2025, de 3 de febrero de 2025 (TJ 3/24) en la que el acusado resultó condenado por causar la muerte de su esposa, del hijo que ella gestaba (que falleció en el interior del útero materno), y la de otro hijo menor de edad.

De las sentencias condenatorias por feminicidios íntimos que han sido comunicadas a la Unidad se ha aplicado la circunstancia mixta de parentesco del art. 23 CP, operando como agravante, en 30 ocasiones.

En 21 ocasiones, se apreció la circunstancia agravante de cometer el delito por razones de género (art. 22.4.ª CP), consolidándose su apreciación y su plena compatibilidad con la agravante de parentesco.

En las sentencias condenatorias remitidas en el año 2025, se ha acordado la privación de la patria potestad en 14 de ellas y la inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad durante el tiempo de la condena se acordó en 1 de las sentencias.

La medida de libertad vigilada ha sido acordada en 23 de las sentencias condenatorias que han sido comunicadas a esta Unidad. En todos los casos, menos en uno, la determinación de su concreto conte-

nido se dejó para la ejecución de la sentencia, una vez extinguida la pena de prisión.

El promedio aproximado de duración en el presente año en los procedimientos por feminicidio consumado fue de 2 años y 6 meses; y, en los procedimientos por feminicidio intentado, 2 años y 3 meses.

La fiscalía ha continuado realizando especial seguimiento, a través de los escritos de acusación y las sentencias, de las peticiones de indemnización por daños morales. Se trata de garantizar la íntegra reparación de las víctimas, no solo de los perjuicios físicos derivados del delito, sino, muy especialmente, de los daños morales dimanantes del mismo, y a tal efecto se considera necesario que los interrogatorios aborden con meticulosidad todos aquellos aspectos que pudieran sustentar una petición indemnizatoria de este tipo; de suerte que ha sido acordada indemnización por daño moral en la mayoría de las resoluciones examinadas. Únicamente no se ha fijado dicha indemnización cuando, o bien la víctima había renunciado a ella, o bien se había reservado el derecho de ejercitar las acciones civiles en un procedimiento de ese orden.

Entre las resoluciones más significativas en relación con el daño moral se encuentra la Sentencia de la Audiencia Provincial Madrid, Secc. 27.^a, n.º 668/2025, de fecha 12 de noviembre de 2025 en la que se dicta condena por un delito de asesinato en grado de tentativa y por un delito de quebrantamiento de condena, en relación con unos hechos consistentes en que el procesado agredió con un arma blanca a una persona que procedió a acudir en auxilio de la expareja de aquel, quien pese a tenía una orden de protección contra ella la abordó en una estación de metro, momento en el que esta pidió ayuda. Una de las cuestiones más relevantes que abordó la sentencia fue la relativa al daño moral causado a la persona que había actuado en defensa de la expareja del procesado, pues señalaba la Sala que, además de las lesiones y secuelas, existieron unos daños morales derivados de la brutal agresión que le ocasionaron un sufrimiento y un padecimiento que resulta plenamente indemnizable, debiendo de valorarse, además, que la víctima no conocía de nada al agresor y solo pretendía ayudar a la mujer, a la que tampoco conocía.

De estas sentencias, podemos extraer las siguientes reglas orientativas para la cuantificación del daño moral en el ámbito penal: 1.º) Se concibe como una realidad inherente al hecho delictivo. 2.º) No necesita prueba específica. 3.º) Su compensación responde a cuatro criterios: proporcionalidad con la naturaleza y gravedad de los hechos; su relevancia social; las circunstancias personales de las víctimas; y las cantidades solicitadas por las acusaciones. 4.º) Se reconoce la singularidad del delito doloso para justificar incrementos sobre baremos orientativos.

En el presente año, se han comunicado a la Unidad un total de 10 sentencias absolutorias. En dos de ellas, el fallo absolutorio se debe a la concurrencia de la circunstancia eximente completa de responsabilidad penal de anomalía o alteración psíquica (art. 20.1 CP). Junto a las anteriores, una de las sentencias comunicadas a la Unidad es absolutoria por no extraerse de la prueba practicada elementos incriminatorios para el acusado (se absuelve del delito intentado de homicidio y del delito de malos tratos a la mujer, que se acogió a la dispensa prevista en el art. 416 LECrim y el resto de prueba practicada no permitió desvirtuar el principio de presunción de inocencia). En el resto de las sentencias (siete) se absuelve de los delitos de asesinato u homicidio en grado de tentativa por los que se acusaba y se condena por otro tipo de delitos (quebrantamiento de condena, lesiones, amenazas, coacciones,...).

1.4.3.5.2 Análisis de las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en relación con la violencia de género

En el año 2025, la Unidad analizó un total de 47 sentencias dictadas por la Sala de lo Penal de este Alto Tribunal, relativas tanto a cuestiones procesales, como a cuestiones de naturaleza sustantiva, así como 8 sentencias emitidas por la Sala Primera del Tribunal Supremo. Todas ellas fueron incorporadas al correspondiente resumen jurisprudencial que fue remitido a la red de fiscales especialistas y al conjunto de la carrera fiscal.

1.4.3.5.3 Análisis del artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal

El acogimiento a la dispensa de no declarar continúa citándose por las distintas fiscalías como la principal causa que motiva el sobreseimiento de la causa, en instrucción, o el fallo absolutorio, ante el órgano de enjuiciamiento. No obstante, el impacto de la Sentencia del Pleno del Tribunal Supremo n.º 389/2020, de 10 de julio y la reforma del art. 416 LECrim, operada en virtud de LO 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, deberá ser estudiado a medio plazo para verificar si puede suponer un descenso en el número de víctimas que se acogan a las dispensa. Así, según los datos reflejado en el SICC, los fiscales no presentaron acusación porque la víctima se acogió a la dispensa del art. 416 LECrim en 958 casos.

Por otra parte, varias fiscalías (entre otras, las de Girona o Alicante) destacan la necesidad de que los/as fiscales vigilen que las informaciones de derechos a las víctimas que realizan los órganos judiciales se ajusten a la actual normativa. Insisten en que los modelos de actas de declaración se deben continuar perfeccionando y actualizando, sobre todo para que la información del derecho a la dispensa y de las consecuencias que acarrea declarar sea completa de forma que quede plasmada por escrito en las actuaciones, con el fin de impedir disfunciones que puedan ser utilizadas, bien para otorgar a la víctima la dispensa en casos en que no proceda, bien para impugnar las sentencias condenatorias basadas en una declaración de la víctima inválida por falta o deficiente información de derechos en el momento inicial del proceso.

En cuanto a las consecuencias prácticas de esta regulación, se señala por el delegado de Albacete que no se ha apreciado que haya propiciado un aumento de conformidades, sí en cambio se ha percibido que determinadas testigos/víctimas han tenido que deponer en el plenario a pesar de sus reticencias a hacerlo, deduciéndose de su actitud y comportamiento que, con la situación previa a la reforma legal, se habrían acogido a la dispensa del art. 416 de la LECrim, con el resultado del dictado de una sentencia absolutoria, optando bajo el régimen de la nueva regulación por manifestar que no recuerdan los hechos; de otro lado, también ha dado lugar a que a la hora de declarar en instrucción, al ser informadas de las consecuencias de prestar esa primera declaración y de que ello conlleva renunciar a acogerse a la dispensa en posteriores actuaciones procesales, las víctimas se muestren dubitativas y piensen mucho qué postura adoptar.

La posición de la víctima en el juicio oral, cuando desea acogerse a la dispensa y es informada de que no puede hacerlo, preocupa profundamente a los fiscales. En estos casos, como ya hemos señalado, las víctimas se suelen mostrar reticentes, responden de forma inconcreta, vaga u olvidadiza, e incluso, pueden llegar a autoinculparse de los hechos. En los interrogatorios, las y los fiscales, tratan de averiguar si subyace un temor a su agresor, presiones de su entorno o dependencia emocional de aquel, razón por la cual, en las jornadas de fiscales especialistas de los últimos años, se ha incidido en la necesidad de que se realicen interrogatorios no revictimizantes.

Además, se pone de manifiesto en muchas de las memorias remitidas a la Unidad, como por ejemplo en la de la Fiscalía de Granada que, en aquellos casos en los que la víctima que no declara es madre con hijos menores a su cargo, se da cuenta a la Fiscalía de Menores y a los Servicios Sociales por si fuera necesario efectuar un seguimiento del núcleo familiar y de las/os niñas/os.

La Consulta 1/2025 de la Fiscalía General del Estado, ha aclarado que, en la interpretación y aplicación de la excepción a la dispensa de la obligación de declarar prevista en el art. 416.1. 1.º LECrim, se han de entender comprendidos en el concepto de «víctima menor de edad» no solo los sujetos pasivos del delito, sino también las y los menores que se hayan visto obligados a presenciar conductas violentas perpetradas contra su madre, tutora o guardadora por la pareja o expareja de esta. En consecuencia, las y los fiscales están velando porque en tales casos no se reconozca a las madres, tutoras o guardadoras la posibilidad de acogerse a la dispensa de declarar, formulando, en su caso, la oportuna protesta e interponiendo los recursos correspondientes para instar la nulidad de la diligencia al haberse cometido una infracción procesal provocadora de indefensión material.

De conformidad con lo señalado en la referida consulta, en el ámbito de las diligencias de investigación preprocesal, los y las fiscales no reconocen a la madre víctima del delito la posibilidad de acogerse a la dispensa cuando los actos de violencia física, psíquica, sexual o de otra índole se hayan cometido en presencia de menores de edad.

Los datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial ponen de manifiesto que, durante el año 2025, un total de 20.977 víctimas se acogieron a la dispensa de la obligación de declarar en las Secciones de Violencia sobre la Mujer, lo que representa el 11,3 % del total de mujeres víctimas de violencia de género (185.188). En el año 2024, esta dispensa fue ejercitada por 18.629 mujeres, lo que supuso el 10,13 % del total de víctimas registradas (183.908). Por su parte, en las Secciones Penales de los Tribunales de Instancia, en el año 2025 hicieron uso de la referida dispensa 1.152 mujeres (654 de nacionalidad española y 498 extranjeras), sobre un total de 31.801 procedimientos resueltos, lo que equivale a un 3,62 %. En comparación, durante el año 2024 se acogieron a la dispensa 1.117 mujeres, respecto de 32.845 procedimientos resueltos, representando un 3,40 % del total. Finalmente, en los procedimientos sustanciados ante la Audiencia Provincial, se registraron tres casos en los que víctimas de nacionalidad española hicieron uso de la dispensa de la obligación de declarar.

1.4.3.5.4 Ejecución, suspensión de condena, trabajos en beneficio de la comunidad

En todas las fiscalías se realiza un importante esfuerzo en la supervisión y control de las ejecutorias dirigido no solo a instar la efectiva ejecución de las sentencias, sino también a que se dé cumplimiento a

la obligación de notificar a las víctimas la totalidad de las resoluciones que les afectan, hacer un seguimiento de sus casos y mantener su protección efectiva hasta la extinción total de las penas impuestas.

En varias fiscalías se destaca que la pena de trabajos en beneficio de la comunidad es la que más problemas plantea, ya que en ocasiones los penados no la cumplen, lo que genera que tenga que deducirse el preceptivo testimonio por si los hechos acaecidos fuesen constitutivos de un delito de quebrantamiento.

Asimismo, se pone de manifiesto la problemática que a veces genera el cumplimiento de determinados deberes y obligaciones impuestos como condición para la suspensión de las penas de prisión. La Fiscalía de Badajoz señala que las mayores dificultades se producen cuando la suspensión se supedita a la realización de programas formativos, especialmente entre la población joven que en muchos casos se resiste a modificar patrones de conducta ya consolidados, pese a haber sido condenada, e incluso reproduce tales comportamientos con nuevas parejas. Por este motivo, desde distintas fiscalías se insiste en la conveniencia de disponer de una oferta más amplia de programas orientados a la formación en igualdad de trato y no discriminación, así como en parentalidad positiva, dada la situación de vulnerabilidad de los menores que conviven en dichos entornos. En esta línea, la Fiscalía de La Rioja subraya que la lista de espera para la realización de programas formativos presenta demoras excesivas, por falta de personal: el programa de igualdad de trato y no discriminación (PRIAMA) se imparte por un psicólogo perteneciente al Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias y, actualmente, el Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas (SGPMA) de La Rioja solo dispone de un profesional de esta especialidad, considerándose insuficiente para atender el volumen de suspensiones de condena vinculadas a la participación en dicho programa. A ello se suma la imposibilidad de que algunos penados realicen el curso por no conocer el idioma español, circunstancia ante la cual el SGPMA informa de la inviabilidad de su participación.

De otro lado, también se señala que el incumplimiento de la prohibición de aproximación y comunicación con la víctima cuando se impone como condición de la suspensión de la pena de prisión, no determina automáticamente la revocación del beneficio en atención a la actual redacción del art. 86 CP.

En relación con ejecución de penas de prohibición de aproximación y comunicación con la víctima, controladas mediante dispositivos telemáticos, la Fiscalía de Araba/Álava indica que las fiscales especialistas, tras examinar los informes emitidos por el centro Cometa, soli-

citan la deducción de testimonio por un posible quebrantamiento de condena, al amparo de lo previsto en los apartados segundo o tercero del artículo 468 CP en los supuestos en los que proceda, con la finalidad de que la sección del tribunal de instancia competente lleve a cabo la correspondiente investigación. Sin embargo, los jueces encargados de la ejecución suelen requerir previamente la emisión de un informe por parte del cuerpo policial competente y, mediante providencia, acuerdan no haber lugar a la deducción de testimonio cuando consideren que no ha existido un incumplimiento de la prohibición de aproximación o que la incidencia se debe a un fallo del dispositivo telemático. Estas resoluciones, están siendo recurridas por las fiscales encargadas, alegando que no corresponde al juez/a de ejecución realizar dicha valoración, y sosteniendo, además, que las incidencias técnicas del dispositivo pueden dar lugar a la aplicación del artículo 468.3 del Código Penal (por ejemplo, en casos de descarga del dispositivo o de residencia del penado en zonas sin cobertura). La Audiencia Provincial de Araba/Álava, ha resuelto ya alguno de los recursos, estimado los argumentos alegados por el Ministerio Fiscal.

La fiscal delegada de Madrid manifiesta que, en la sección de lo penal especializada en violencia de género que se encarga de la ejecución penal, las ejecutorias se han incrementado durante el año 2025 en el 4,5%.

Según los datos aportados por el SICC, en el apartado específico de penas, en el año 2025 se impusieron 6.357 penas de prisión, de las que 5.231 han sido suspendidas y 269 sustituidas, así como 6.189 penas de trabajos en beneficio de la comunidad.

1.4.4 EL MINISTERIO FISCAL EN SU FUNCIÓN DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE PERSONAS VULNERABLES: PERSONAS MENORES DE EDAD, PERSONAS MAYORES, PERSONAS CON NECESIDAD DE MEDIDAS DE APOYO, EXTRANJEROS, PERSONAS Y COLECTIVOS VÍCTIMAS DE ILÍCITOS PENALES

1.4.4.1 *Especial referencia a agresores y víctimas menores de edad*

La reforma del artículo 544 ter de la LECrim operada por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, sigue consolidándose como criterio general en 2025 en la práctica totalidad de las fiscalías: la no fijación, ni el mantenimiento, del régimen de visitas a favor del progenitor incurso en un procedimiento penal por violencia de género constituye la regla, y la excepción requiere motivación reforzada, informe favorable del equipo psicosocial y audiencia previa del menor con

suficiente juicio. En términos comparativos con 2024, se aprecia una mayor madurez en la aplicación del precepto y una consolidación de los criterios de la Nota de Servicio 1/2021, si bien persisten divergencias territoriales significativas que en 2025 se han acentuado, como consecuencia de resoluciones de algunas audiencias provinciales que contradicen el criterio del Ministerio Fiscal. La dimensión del problema que estas divergencias generan queda reflejada en los datos de la Macroencuesta de 2024: el 48,7% de las mujeres que sufrieron violencia física, sexual, emocional o miedo de su pareja y tenían hijos en el momento de los hechos afirman que estos presenciaron o escucharon los episodios de violencia. El porcentaje asciende al 56,2% cuando la violencia fue exclusivamente física o sexual. De todos estos hijos que presenciaron la violencia, el 91,0% eran menores de 18 años cuando ocurrieron los hechos, y el 68,2% de las mujeres que sufrieron violencia de parejas pasadas confirman que sus hijos eran menores de edad en ese momento. Estas cifras dimensionan la magnitud del problema y refuerzan la necesidad de una protección específica y rigurosa de los menores en todos los procedimientos de violencia de género.

Según los datos estadísticos facilitados por el SICC de la Fiscalía de Menores, el número de diligencias preliminares incoadas en 2025 por violencia de género es 1.023 lo que supone un incremento del 15,2% respecto del 2024 con 888 casos y del 26,8% respecto del 2023 con 807 casos.

En cuanto a los menores enjuiciados por violencia sobre la mujer, según los datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial, se ha producido también un incremento del 21,93% con un total de 417 casos, de los cuales 340 era españoles y 77 extranjeros. Los casos en los que se impusieron medidas, que se equiparan a sentencias condenatorias fueron 383, es decir un 91,85% y tan solo 34 acabaron sin medida.

En el ámbito territorial, las fiscalías continúan reportando una coordinación estrecha con las secciones de menores en todos los asuntos en que están implicados menores de edad, siendo especialmente relevante la coordinación, cuando la madre víctima se acoge a la dispensa del artículo 416 de la LECrim: en esos casos, tal y como ha referido en epígrafes anteriores, se comunica la situación a la Fiscalía de Menores y a los Servicios Sociales a los efectos ya concretados.

1.4.4.2 *Víctimas de violencia de género mayores*

La Macroencuesta de Violencia contra la Mujer de 2024 –la más reciente disponible, que sustituye como referencia estadística a la de

2019– confirma que las mujeres mayores presentan la menor prevalencia de violencia física y/o sexual en la pareja: el 4,8% de las mayores de 75 años y el 7,4% de las que tienen entre 65 y 74 años han sufrido este tipo de violencia de alguna pareja, frente al 22,0% de las mujeres de 25 a 34 años. Sin embargo, estos datos de prevalencia relativamente bajos no deben interpretarse como ausencia de problema, sino como reflejo de la mayor tendencia a ocultar la violencia vivida. Los datos sobre denuncia son elocuentes: solo el 10,3% de las mujeres mayores de 75 años que han sufrido violencia de la pareja han llegado a denunciarla, frente al 23,1% de las mujeres de 65 a 74 años –las que más denuncian de todos los grupos de edad– y al 21,6% de las de 35 a 44 años. En el extremo opuesto, las mujeres de 16 a 24 años son las que menos denuncian, con solo el 5,5%. Esta circunstancia –mayor denuncia en los grupos intermedios y menor en los extremos etarios– apunta a dinámicas de dependencia, normalización de la violencia y falta de recursos específicos que afectan de modo diferenciado a las víctimas incluidas en estos grupos de edad y que la actuación del Ministerio Fiscal debe tener en cuenta.

1.4.4.3 *Víctimas de violencia de género con necesidad de medidas de apoyo*

La Macroencuesta de 2024, aporta por primera vez datos desagregados por grado y tipo de discapacidad, lo que supone una mejora metodológica sustancial respecto a la edición de 2019. Los resultados confirman y precisan la mayor vulnerabilidad de las mujeres con discapacidad: el 18,2% de las mujeres con discapacidad reconocida igual o superior al 65% ha sufrido violencia física de cualquier pareja, y el 27,1% de parejas pasadas, frente al 9,7% y el 14,0% respectivamente de las mujeres sin discapacidad. Si se agrega el umbral al 33% o más de discapacidad y se considera la violencia física y/o sexual combinada, la prevalencia es del 17,4% frente al 13,5% de las mujeres sin discapacidad o con grado inferior al 33%, diferencia estadísticamente significativa. La violencia sexual sigue el mismo patrón: el 22,5% de las mujeres con discapacidad igual o superior al 65% ha sufrido violencia sexual de parejas pasadas, frente al 11,1% de las mujeres sin discapacidad. Estos datos refuerzan la necesidad de que la actuación del Ministerio Fiscal incorpore de forma sistemática la discapacidad como factor de valoración del riesgo y de modulación de la respuesta procesal.

En lo que respecta a la actividad procesal, las fiscalías continúan reportando la aplicación de medidas de ajuste para víctimas con disca-

pacidad –facilitación de intérpretes, lectura fácil, sistemas alternativos de comunicación, adaptación del entorno de declaración–. La Fiscalía de Cádiz mantiene en 2025 la base de datos, con apartados estadísticos desagregados para víctimas con discapacidad, práctica que se valora positivamente.

1.4.4.4 *Víctimas de violencia de género extranjeras*

Según los datos del CGPJ, en el año 2024 el porcentaje de víctimas extranjeras sobre el total ascendió al 37,07% –frente al 34,78% de 2023–. Los datos de 2025 apuntan a una tendencia ligeramente al alza, con un 38,37% del total de víctimas (71.051) lo que supone que 4 de cada 10 víctimas son extranjeras. Y de éstas el 13,19% se acogieron a la dispensa del deber de declarar frente al 10,17% de las españolas lo que cabe interpretar como mayor vulnerabilidad estructural asociados entre otros elementos a la situación administrativa, la dependencia económica, las barreras idiomáticas o la limitada red de apoyo social. Por otra parte, entre las solicitantes de órdenes de protección el 38%, eran extranjeras, frente al 61,4%, de españolas.

La Macroencuesta de 2024, enriquece este análisis con datos de prevalencia: el 14,5% de las mujeres nacidas en el extranjero ha sufrido violencia física de alguna pareja, frente al 8,9% de las nacidas en España; en violencia sexual la diferencia también es significativa (17,2% frente a 12,9%); y en la violencia física y/o sexual combinada, el 26,4% de las nacidas en el extranjero ha sufrido este tipo de violencia de alguna pareja, frente al 17,2% de las nacidas en España. Especialmente relevante es el dato sobre denuncia: el 23,0% de las mujeres nacidas en el extranjero que han sufrido violencia de la pareja han llegado a denunciarla, frente al 15,0% de las nacidas en España, lo que contradice la percepción extendida de que las mujeres extranjeras denuncian menos. La fiscalía, en 2025 al igual que en 2024, ha continuado expidiendo las acreditaciones de la situación de violencia al amparo del artículo 31 bis de la LO 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y dan cumplimiento a la obligación regulada en el artículo 134 del Reglamento de Extranjería.

Se traslada en la memoria de la Fiscalía de Barcelona una buena práctica consistente en mantener la coordinación con el Servicio de Extranjería para informar a las mujeres extranjeras víctimas sobre sus derechos y detectar casos no denunciados por temor derivado de la situación de irregularidad.

1.4.5 VIOLENCIA DIGITAL

Como en años anteriores, las memorias de las fiscalías continúan poniendo de manifiesto la proliferación del uso de las tecnologías de la información y comunicación como medio de comisión de delitos de violencia de género.

La Macroencuesta de 2024 cuantifica por primera vez con rigor estadístico la dimensión de la violencia digital en España: el 12,2% de las mujeres residentes en España de 16 o más años –2.606.612 mujeres– ha sufrido acoso digital (con o sin connotaciones sexuales) en algún momento de su vida. En cuanto al acoso sexual digital específicamente, el 9,4% de las mujeres ha recibido mensajes sexualmente explícitos inapropiados de forma virtual. El 0,8% –161.038 mujeres– ha sufrido que alguien haya compartido, difundido o subido a internet vídeos o fotos de contenido erótico o sexual sin su consentimiento. El dato más llamativo es la agrupación por edad: el 34,5% de las mujeres de 18 a 24 años, el 30,6% de las de 25 a 34 años y el 28,0% de las de 16 a 17 años han sufrido acoso digital, frente al 1,1% de las de 65 a 74 años y el 0,3% de las mayores de 75. Estos datos estadísticos nacionales corroboran la alarma expresada por las fiscalías sobre la concentración de la ciberviolencia en la población joven y adolescente, y justifican la inversión en prevención educativa que varias memorias reclaman. En términos comparativos con 2024, se aprecian en 2025 tres novedades adicionales: la irrupción de la inteligencia artificial como herramienta para la comisión de ciberviolencia de género, la consolidación judicial del rastro del *mensaje eliminado* como indicio corroborador, y el sistema COMETA utilizado como herramienta de apoyo en la valoración del riesgo y en la mejora de la respuesta institucional frente a la violencia sobre la mujer.

Respecto a la inteligencia artificial, Zaragoza fue en 2024 la primera fiscalía en alertar del uso de IA en la comisión de delitos vinculados a la violencia de género entre población joven. En 2025 esta alerta se generaliza: Badajoz e Illes Balears, reportan situaciones similares con víctimas en ocasiones menores de dieciocho años, sustratos probatorios relativamente manipulables y una pericial que supondría el colapso del sistema si se exigiera de forma sistemática. La necesidad de formación especializada de los fiscales en nuevas formas de delincuencia tecnológica –ya señalada en la Memoria de 2024– se hace en 2025 más urgente que nunca.

En cuanto a los mensajes efímeros, la Fiscalía de Lleida reportó ya en 2024 la proliferación de mensajes que son borrados inmediatamente tras su envío. En 2025 se consolida un avance probatorio rele-

vante: los tribunales están aceptando el rastro del *mensaje eliminado* en la aplicación de mensajería como indicio corroborador de la versión de la víctima sobre el contenido del mensaje, siendo suficiente para acreditar el delito en supuestos de quebrantamiento. Esta doctrina, desarrollada inicialmente en Cataluña, resulta de interés para su aplicación por el conjunto de la red de fiscales especialistas.

La coordinación con las secciones de criminalidad informática, se consolida en 2025 como buena práctica generalizada, en línea con lo señalado en 2024. A Coruña y Barcelona, mantienen el modelo de derivación formal de todos los escritos de acusación por delitos cometidos a través de aplicaciones informáticas y redes sociales a la sección de delincuencia informática para valoración y control, práctica que Madrid y Bizkaia, también adoptan. Sin embargo, persiste el problema, ya señalado en la Memoria de 2024: las fiscalías de menor tamaño carecen de recursos técnicos propios y los oficios a compañías como Facebook o Instagram siguen siendo, en la práctica, inoperativos, con plazos de respuesta demasiado largos y que en muchos casos dejan sin prueba suficiente los procedimientos.

1.5 Procedimientos civiles

En términos generales, la aplicación del artículo 92.7 del Código Civil se ha consolidado como criterio general en todo el territorio, confirmando la tendencia ya apreciada en 2024. La intervención de las UVIF y de los equipos psicosociales es ya sistemática y valorada positivamente, aunque su eficacia continúa viéndose comprometida por la escasa dotación de personal y la implementación desigual en el territorio.

La mediación y la coordinación parental han sido descartadas en la práctica totalidad de los territorios. En comparación con el año 2024, se aprecia en 2025 una mayor madurez del sistema, pero continúan algunos de los problemas estructurales no resueltos, especialmente en lo relativo a la disponibilidad de equipos periciales y a los retrasos en la intervención de los Puntos de Encuentro Familiar.

- Régimen de visitas y custodia: divergencias territoriales

La cuestión que mayor debate genera es la aplicación del artículo 94.4 del Código Civil, que prohíbe al Ministerio Fiscal informar favorablemente el establecimiento o mantenimiento de un régimen de visitas cuando el progenitor está incurso en un procedimiento penal por los delitos que el precepto enumera.

En relación con la debida aplicación de la ley, Illes Balears destaca que sus exigencias actuales reclaman un incremento estructural estable de recursos personales que superen a los actuales para poder dar una respuesta de calidad, al ser necesario contar con un informe pericial de valoración del interés superior de los menores de los equipos técnicos realizado en el menor tiempo posible.

A este respecto procede mencionar las fiscalías de Galicia, en especial la de A Coruña, donde no consta ninguna resolución judicial que mantenga visitas en los supuestos en que la ley prevé su suspensión y donde se documentan sistemáticamente todas las divergencias; y Cataluña, donde el Decreto Ley 26/2021 *del Código Civil catalán*, ha reforzado normativamente el criterio produciendo un alineamiento notable entre fiscalía y órganos judiciales.

La Fiscalía de Cuenca, en línea con lo manifestado anteriormente, apunta que en las suspensiones del régimen de visitas por mor del art. 94 CC se auxilian de informes periciales y escuchan a los menores a partir de 12 años o cuando según el informe pericial tienen suficiente juicio.

La Fiscalía de Ciudad Real aplica el criterio de forma estricta, en virtud de una Nota de Servicio de fecha 12 de julio del 2023 que elaboró el fiscal delegado, donde destaca la consulta previa a los registros VIOGEN Y SIRAJ. La Fiscalía de Albacete ha emitido una nota de servicio interna que obliga a la plantilla a recurrir en apelación cualquier resolución judicial que no aplique el criterio de la Nota de Servicio 1/2021, lo que constituye una práctica de unificación interna de criterios que merece difusión.

En cambio, en varias fiscalías de Castilla y León –Zamora, Salamanca, León– la tendencia se orienta hacia el mantenimiento de visitas supervisadas, en el Punto de Encuentro Familiar, cuando la víctima no se opone o las solicita, y ello no supone un perjuicio para el interés de los menores debidamente valorado. Salamanca señala expresamente que, en el 80% de los casos de escasa relevancia de la violencia, la víctima no se opone al régimen de visitas, generando una tensión entre el mandato del artículo 94.4 CC y la voluntad de la perjudicada que la Memoria de 2024 ya señalaba como problema sin resolver y que, en 2025, persiste. Las Fiscalías de Illes Balears y Tarragona, reportan situaciones similares.

El foco de preocupación más relevante en 2025 son determinadas resoluciones de Audiencias Provinciales. Al menos cuatro –Burgos, Badajoz, Santa Cruz de Tenerife y Jaén en determinados supuestos– sostienen la irrecorribilidad de las medidas civiles de la Orden de Protección, lo que priva al Ministerio Fiscal de cualquier mecanismo de

control, cuando el juzgado se aparta de su criterio en sede cautelar. La Sección 3.^a de la Audiencia de Jaén, ha dado un paso más al sustituir la Orden de Protección del artículo 544 ter por medidas cautelares del 544 bis, dejando sin cobertura las medidas civiles que protegen a los menores. El recurso de casación civil interpuesto ante el Tribunal Supremo, será el primer pronunciamiento del Alto Tribunal, sobre esta cuestión que afecta directamente al sistema de protección de los menores en los procedimientos de violencia de género.

La Fiscalía de Pontevedra destaca la problemática de los procedimientos de mutuo acuerdo o contradictorios que alcanzan acuerdos inmediatamente previos a la vista, como ya puso de manifiesto en la Memoria pasada en los que se solicita el establecimiento de un régimen de visitas en favor del progenitor no custodio, pese a estar condenado por delito en materia de violencia sobre la mujer y en presencia de los hijos y se insiste, en las dificultades de oír a los menores. En Murcia, impresiona como buena práctica, la presencia activa de los fiscales en dichos procesos para que las ratificaciones de los convenios dejen de ser un trámite formal ante los LAJ.

En materia de custodia compartida el criterio es uniforme en prácticamente todas las fiscalías: no se informa favorablemente mientras pende el procedimiento penal, con independencia de que los progenitores la soliciten de mutuo acuerdo. La atribución de la guarda y custodia al padre denunciado se limita a supuestos excepcionales, con respaldo pericial acreditado. Así lo confirman en 2025, entre otras, las fiscalías de Lleida, Araba/Álava y Huelva, en términos coherentes con lo ya señalado en la Memoria de 2024. La Fiscalía de Madrid, destaca la concesión a lo largo del año de 6 custodias exclusivas al padre, debidas a alteraciones de conducta de la madre, siendo así acordado por ambos progenitores, e incluso propuesto por los informes psicosociales.

– Puntos de encuentro familiar

La saturación de los Puntos de Encuentro Familiar es uno de los problemas civiles más extendidos del ejercicio y supone, un empeoramiento respecto a 2024. Las fiscalías de Burgos, Córdoba y Madrid reportan listas de espera que impiden iniciar las visitas supervisadas durante meses tras la resolución que las acuerda.

En Murcia se consolida en 2025 el modelo del PEFVIOGEN –Punto de Encuentro Familiar exclusivo para supuestos de violencia de género, pionero a nivel nacional desde 2015– que permite supervisar de forma especializada los regímenes de visitas con rendición de cuentas periódica al juzgado y al Ministerio Fiscal. En Aragón, la legislación autonómica establece un plazo máximo de doce meses

para la intervención del PEF, lo que obliga a resoluciones judiciales de prórroga que no siempre se dictan de forma automática.

– Coordinación entre jurisdicciones civil y penal

Varias fiscalías reportan dificultades para que el fiscal que asiste a la vista civil tenga acceso, en tiempo real, al estado del procedimiento penal paralelo, problema ya presente en 2024 que, en 2025, sigue sin solución sistémica. La Fiscalía de Lleida lo identifica como su principal problema y está gestionando el acceso al SIRAJ para los fiscales adscritos al servicio. La Fiscalía de Ciudad Real, lo ha resuelto mediante consulta formal previa a los registros SIRAJ y VIOGEN, antes de cada vista, protocolizada desde 2023 por nota de servicio interna. La Fiscalía de Madrid, articula un sistema de respuesta en 24 horas, cuando la sección civil detecta en una comparecencia del artículo 49 bis de la LEC indicios de violencia de género, comunicándolo a la Sección de Violencia sobre la Mujer para que en ese plazo informe si procede la inhibición al JVM. Estos modelos, ya mencionados en la Memoria de 2024 en su fase inicial, se han consolidado en 2025 como prácticas de plena efectividad.

En el plano de la coordinación interinstitucional, la Fiscalía de Valencia planteó en la Comisión Provincial de Coordinación de octubre de 2025 que los centros penitenciarios no siempre tienen conocimiento de las medidas civiles restrictivas del contacto de un interno con sus hijos menores adoptadas en procedimientos civiles, lo que genera situaciones de riesgo. La propuesta de que esas medidas accedan a un registro administrativo consultable por las administraciones implicadas –incluidos los centros penitenciarios– no tuvo precedente en la Memoria de 2024 y merece ser analizada a nivel nacional. Las fiscalías de Ponferrada y Huesca siguen alertando sobre el riesgo de que convenios reguladores de mutuo acuerdo presentados ante juzgados no especializados contengan regímenes de visitas normalizados cuando existe un procedimiento penal de VG en curso, y reclaman que la comprobación de oficio de los registros VIOGEN antes de aprobar cualquier convenio se generalice como criterio uniforme, práctica que la Fiscalía de Huesca ya tiene instaurada desde 2022 y que constituye un referente.

Según los datos del Observatorio del CGPJ, en 2024 se tramitaron 27.772 procedimientos civiles ante los JVM, lo que supuso un incremento del 8,34% respecto de los 25.632 de 2023, aunque el porcentaje sobre el total de denuncias presentadas apenas se elevó al 13,95%. Los datos de 2025 –que en el momento de redactar esta Memoria no están completamente consolidados– apuntan a un nuevo incremento,

estimulado por la ampliación competencial de la LO 1/2025, que ha extendido la competencia civil de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer a nuevas materias cuyo volumen real solo podrá valorarse con los datos del ejercicio 2026.

1.6 Actuaciones de la Unidad Especializada

1.6.1 RELACIONES CON OTROS ÓRGANOS DEL MINISTERIO FISCAL

En 2025 se han mantenido fluidas relaciones tanto con la Secretaría Técnica como con la Unidad de Apoyo y la Inspección Fiscal.

Respecto a la Unidad de Apoyo, además de las comunicaciones generales, se ha emitido informe sobre el 2.º Convenio del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial.

En relación con la Secretaría Técnica, añadido a las comunicaciones efectuadas con carácter general, se han emitido diversos informes peticionados en relación con los desarrollos normativos en tramitación durante 2025 con incidencia en la materia, entre ellos el impacto de la LO 1/2025 en las competencias de las Secciones de Violencia sobre la Mujer y en la articulación con las nuevas Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia y el.

Por otro lado, se nos dio traslado de la Consulta de la FGE 1/2025 *sobre las excepciones a la dispensa de la obligación de declarar prevista en el artículo 416.1.1.º de la LECrim*, la cual resuelve las dudas interpretativas que la reforma operada por la LO 8/2021 había dejado pendientes en la práctica forense. Su impacto ya se aprecia en varias fiscalías –entre otras Araba/Álava y Tarragona– donde ha dado lugar a una revisión de los protocolos de información de derechos a las víctimas, para asegurar su aplicación uniforme.

Así mismo, el contacto y colaboración con la Secretaría Técnica ha sido continuo, y de mayor intensidad si cabe, en el primer semestre, debido al cese de la Fiscal de Sala Coordinadora al ser nombrada Fiscal de Sala Jefa de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo y estar vacante este puesto hasta la designación por RD 363/2025 de 6 de mayo, de la nueva Fiscal de Sala Coordinadora. Mención aparte merece la reunión de trabajo celebrada el 27 de mayo en la Fiscalía General del Estado en la que se trató sobre la distribución de competencias entre las secciones de violencia sobre la mujer y de violencia contra la infancia y adolescencia tras la entrada en vigor de la LO 1/2025 de 2 de enero y las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal en el Reglamento de Extranjería aprobado por Real Decreto

1155/2024, de 19 de noviembre, a la que asistió la Fiscal de Sala en funciones; así como las reuniones mantenidas en la Comisión de Seguimiento del Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal. En fecha 10 de octubre se nos dio traslado del Anteproyecto de Ley Orgánica de Medidas en materia de violencia vicaria, así como de la Memoria del Análisis de Impacto normativo correspondiente, que tuvo entrada en la Fiscalía General para informe del Consejo Fiscal en cumplimiento de lo previsto en el art.14.4 j) del EOMF, evacuando el oportuno dictamen en fecha 1 de diciembre.

En fecha 2 de diciembre se nos dio traslado del Oficio elaborado por la Excm. Sra. Fiscal de Sala Delegada para la Protección y Tutela de las Víctimas en el proceso penal a los efectos de aportar criterios destinados a lograr un adecuado tratamiento y previsión de los ajustes de procedimiento que la víctima con discapacidad precise, del que se dio oportuna difusión entre las/os fiscales de nuestra especialidad.

En fecha 1 y 2 de diciembre del 2025 se remitió Convenio entre el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Igualdad, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado por el que se aprueba el protocolo de actuación del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento.

En materia de formación, de conformidad con el plan confeccionado por la Secretaría Técnica y aprobado por el Fiscal General del Estado, la Unidad coordinó la formación inicial de la 63.^a Promoción de la Carrera Fiscal en materia de violencia de género. Así mismo, en formación continuada dirigió cuatro cursos titulados:

1. «Víctimas de Violencia de Género. Mujeres e hijas/os. Instrumentalización de los y las menores en contextos de violencia de género. Violencia Vicaria»
2. «Protección, seguridad y reparación: claves de un proceso judicial respetuoso con las víctimas de violencia de género»
3. «Violencia de Género y otras manifestaciones de la violencia machista»
4. «Factores de riesgo, detección y protección de las mujeres víctimas y de sus hijos e hijas.»

Así como también participó en el diseño del curso de perspectiva de género de formación continua de la carrera fiscal, y como todos los años se ha colaborado igualmente en diversas formaciones de Policía Nacional y Guardia Civil.

1.6.2 RED DE FISCALES DELEGADOS Y FISCALES DE ENLACE

La coordinación, comunicación y colaboración con los y las fiscales delegados/as provinciales y de enlace es intensa. Como consecuencia de la Instrucción FGE 1/2015, estos proceden a la remisión de los escritos de acusación en los asuntos más graves antes de su presentación ante el órgano judicial competente. En el año 2025, la supervisión ha continuado el incremento registrado en años anteriores –238 en 2024, 209 en 2023 y 165 en 2022–, con 281 calificaciones, un 18,5% más que el año anterior, concentrándose la mayoría en sumarios ordinarios –238–, lo que supone un 84,7% del total, procedimientos ante el Tribunal del Jurado –33– lo que supone un 11,74%, y 10 procedimientos abreviados, lo que supone un 3,56%. De todos ellos, tan solo en uno se discrepó del criterio de la Unidad, (se discutía si se trataba de asesinato u homicidio) por lo que se elevó consulta al Fiscal General del Estado, siendo confirmado nuestro criterio. Cabe mencionar finalmente las consultas efectuadas a lo largo del año, un total de 12, siendo relativas a la interpretación del artículo 89 bis de la LOPJ en relación con los delitos contra la libertad sexual con víctima menor de edad a la luz del Decreto del Fiscal General del Estado de 8 de octubre de 2025; los criterios de aplicación de la Consulta 1/2025 sobre el artículo 416.1.1.º LECrim; la gestión de las incidencias comunicadas por el Centro Cometa en el control de dispositivos telemáticos de cumplimiento de penas y medidas de alejamiento; la duración de las penas accesorias y la pensión de orfandad, entre otras. La totalidad de las consultas se han resuelto mediante dictamen escrito, salvo aquellas de menor complejidad que se abordaron telefónicamente.

1.6.3 RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN

1.6.3.1 *Observatorio de Violencia Doméstica y de Género*

La Unidad ha participado en 2025 en las reuniones plenarios del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del CGPJ (50.ª, 51.ª y 52.ª). En las sesiones celebradas a lo largo del año se han abordado, entre otras materias: el análisis de la incidencia de la LO 1/2025 en los órganos judiciales especializados y la distribución de competencias derivada de su entrada en vigor el 3 de octubre; la evaluación del funcionamiento del sistema de control telemático de medidas de alejamiento y seguimiento de la aplicación práctica del sistema COMETA, en el marco de su mejora continua y coordinación técnica; la tramitación de la renovación del nuevo Convenio del Observatorio

y la gestión de la firma; la situación de las Unidades de Valoración Forense Integral en el territorio nacional; y la proposición de candidaturas para el XIX Premio Anual de Reconocimiento a la labor más destacada en la erradicación de la violencia doméstica y de género, que concede el Observatorio. Se ha continuado, asimismo, la colaboración con el Observatorio, en la actualización del cómputo de víctimas mortales de violencia de género, conciliando los datos manejados por cada institución, conforme a la metodología conjunta establecida en años anteriores.

El día 17 de diciembre, se asistió a una reunión conjunta con la Fiscal de Sala Coordinadora de Trata de Personas y Extranjería, la Presidenta del Observatorio del Consejo General del Poder Judicial y dos miembros de su equipo para fomentar la colaboración entre las Instituciones Judicial y Fiscal basada en la necesaria especialización y coordinación.

1.6.3.2 *Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género. Observatorio Estatal contra la Violencia*

Durante este año la Unidad mantuvo una intensa actividad de coordinación y participación con el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer y la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Se realizaron múltiples comunicaciones para la actualización y conciliación de datos sobre víctimas mortales, así como para la recepción de informes, convocatorias y documentos relevantes (premios a tesis doctorales, XVII Informe Anual OEVM 2023).

La Unidad fue invitada a participar en grupos de trabajo vinculados al Programa Marco de Formación en Violencias Sexuales previsto en la Ley Orgánica 10/2022, especialmente en materia de formación de las carreras judicial y fiscal y del personal de la Administración de Justicia y abogacía. Asimismo, asistió a diversas jornadas y presentaciones de estudios organizados por la Asociación de Mujeres Juristas Themis.

Se participó activamente en las reuniones de la Comisión Permanente y del Pleno del Observatorio Estatal, en las que se abordaron cuestiones organizativas, informes legislativos (especialmente el anteproyecto de Ley Orgánica sobre violencia vicaria), encuestas, líneas de trabajo de los grupos y actuaciones de la Delegación del Gobierno. Todos los integrantes de la Unidad, formaron parte de los grupos de trabajo, cuyas actas y propuestas quedaron documentadas internamente.

En relación con los dispositivos telemáticos de control, la Unidad intervino en varias reuniones de la Comisión de Seguimiento para ulti-

mar protocolos, coordinar cambios tecnológicos, informar a órganos judiciales y fiscalías, y tratar la integración con el sistema VioGén.

Finalmente, a lo largo del año la Unidad asistió a diversos comités de crisis, convocados por el Ministerio de Igualdad, de conformidad con lo previsto en el apartado noveno *del Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad* de 22 de julio de 2022, relativo al establecimiento de mecanismos de respuesta y análisis ante los feminicidios. Estas reuniones tuvieron por finalidad recabar información sobre la intervención de los distintos servicios e instituciones a los que acudieron las víctimas, analizar los casos de asesinatos por violencia de género y elaborar informes de conclusiones con propuestas de mejora de la respuesta institucional, posteriormente elevados a la Conferencia Sectorial de Igualdad. En concreto, se celebraron las siguientes sesiones:

- 5 de mayo de 2025, en la que se analizaron de forma conjunta los asesinatos por violencia de género ocurridos durante el mes de marzo, correspondientes a cinco casos.
- 10 de julio de 2025, sesión en la que se procedió al análisis de dieciséis casos de asesinatos por violencia de género.
- 12 de noviembre de 2025, reunión en la que se examinaron de forma conjunta quince casos adicionales.

Las correspondientes actas, así como los informes de conclusiones y propuestas elaborados, se encuentran debidamente documentados en los registros informáticos de la Unidad.

1.6.3.3 *Ministerio de Igualdad*

Durante 2025 se ha mantenido la relación institucional con el Ministerio de Igualdad, en el marco de los trabajos derivados del *Pacto de Estado contra la Violencia de Género*.

1.6.4 RELACIONES INTERNACIONALES

1.6.4.1 *Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos- Red Especializada en Género- REG*

Como consecuencia de los compromisos adquiridos en el seno de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (en adelante AIAMP), este año el Fiscal General del Estado ha procedido a la renovación de los puntos de contacto para la red especializada. Mediante Decreto de 13 de febrero para temas de género, han sido nombradas

una fiscal adscrita a la Unidad, así como una fiscal delegada de violencia sobre la mujer de Cádiz.

Durante el primer semestre de 2025, la Red Especializada en Género (REG) de la AIAMP desarrolló una intensa actividad técnica y de coordinación. El 6 de marzo, tuvo lugar la primera reunión virtual del año, en la que la coordinación expuso los objetivos estratégicos para 2025: difusión del Protocolo de violencia sexual, elaboración de protocolos nacionales de feminicidio, análisis de violencias en entornos digitales y estudio de la violencia vinculada al crimen organizado. Asimismo, se actualizó la composición de los subgrupos de trabajo y se remitieron documentos estratégicos, incluido el informe de gestión y el mapa de género.

En el ámbito del Subgrupo de Transversalización del Enfoque de Género (STTG), se celebraron seis reuniones entre marzo y junio. Estas abordaron el seguimiento de los acuerdos del plenario de 2024, el desarrollo de un diagnóstico regional, sobre riesgos psicosociales en coordinación con el Grupo de Seguridad y Salud en el Trabajo, y el intercambio de información relativa a los procesos de selección y designación de fiscales en España, país seleccionado, como referencia, por su elevada representación femenina en cargos directivos. También se avanzó en iniciativas sobre planes de igualdad y en la validación de herramientas diagnósticas, para su posterior aplicación en los Ministerios Públicos de la región.

En ejecución del plan de trabajo aprobado se desarrolló la actividad Interconecta, celebrada en Cartagena de Indias (9–12 de junio), concebida como un laboratorio de innovación para el intercambio de buenas prácticas en valoración y gestión del riesgo, contando con el apoyo de puntos focales de varios países. Se encuentran en elaboración, los productos de conocimiento derivados del encuentro, cuyas conclusiones preliminares fueron incorporadas al informe.

Finalmente, para el periodo 2026–2027 se propuso la organización de la VIII Reunión Plenaria de la REG, destinada a fortalecer las líneas de trabajo vigentes y promover nuevas iniciativas estratégicas en materia de género dentro de la AIAMP.

1.6.4.2 *Otras relaciones internacionales*

Este año se ha participado en la recepción de diversas visitas institucionales de carácter internacional. Así, el día 30 de enero, con la Delegación de Países Bajos; el 23 de mayo, con Aiakos; el 17 de octubre con Magistrados argentinos; el 28 de octubre con una Delegación

Neerlandesa; el 3 de noviembre con el Fiscal General del Estado de Bolivia, y el 10 de diciembre con el Alto Consejo Fiscal de Albania.

Por lo demás, desde la Unidad, en diciembre, en línea con el trabajo interredes desarrollado en el ámbito de la AIAMP, a propósito de la solicitud efectuada por el Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Internacional sobre el Comité de Lima, relativa a la asistencia técnica para la incorporación del enfoque de género, en las actividades del Ciclo de Justicia de ese país, coordinamos con las Unidades de Trata de Personas y Extranjería, y la Fiscalía Especial Antidroga, para hacer llegar el plan de trabajo de la asistencia técnica y el cuestionario para la identificación de las prioridades de género dentro del Ciclo de Justicia, con el fin de elaborar una respuesta conjunta de las tres especialidades y dar cumplimiento a ese requerimiento.

2. SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

2.1 Introducción

Es obligado comenzar esta memoria con el reconocimiento al trabajo realizado por los miembros que conforman la Unidad Especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo, extensivo tanto a las dos funcionarias que trabajan en la misma y que son la fuente principal de la pujanza y dinamismo de que goza aquella, como a los dos fiscales adscritos que, con su impecable labor de reflexión y análisis jurídico, constituyen el otro engranaje indispensable para el rédito y funcionalidad de la Unidad.

También hay que destacar la labor que desde las diferentes secciones territoriales despliegan tanto los/as delegados/as como las/os enlaces e integrantes de aquellas. Su trabajo, no siempre fácil y no exento de escollos, hace que la especialidad de seguridad y salud en el trabajo tenga un merecido reconocimiento.

2.2 Evolución de la siniestralidad laboral

Este capítulo traza una visión objetiva sobre el estado de la seguridad y salud en el trabajo en España durante el año 2025. A través de una detallada y minuciosa exposición de datos, se consigue dibujar la situación real de la siniestralidad laboral. Las cifras que sustentan este capítulo se obtienen de las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social/Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social/Subdirección General del Estadística y Análisis Sociolabo-

ral. Estos gráficos se confeccionan con los datos recogidos en los partes de accidentes de trabajo notificados a través del sistema *Delta* a las autoridades laborales provinciales. Las autoridades laborales de las comunidades autónomas del País Vasco y Cataluña disfrutan de procedimientos de notificación propia.

Como precisión hay que señalar que tienen la consideración de «accidentes mortales» aquellos fallecimientos derivados de accidentes de trabajo en el plazo de un año desde la fecha del accidente con independencia de la gravedad inicial.

Aun cuando los datos del año 2025 que se tienen en cuenta para la configuración de la memoria tienen la calificación de provisionales, la realidad de los últimos años nos demuestra que éstos apenas sufren alguna modificación.

**ACCIDENTES DE TRABAJO EN JORNADA DE TRABAJO.
TRABAJADORES/AS ASALARIADOS/AS**

Año	2021	2022	2023	2024	2025
Mortales	508	608	508	585	534
Lesiones graves	2.999	3.116	3.050	3.054	3.048
Lesiones leves	462.079	515.652	503.691	506.007	499.869
Total	465.586	519.376	507.249	509.646	503.451

Como en cada memoria, se ha optado por establecer la comparativa de los últimos cinco años, lapso suficiente para esbozar cual es la singladura recorrida por la siniestralidad laboral. La confrontación de las cifras de los años 2024 y 2025 arroja una disminución, tanto en los fallecidos/as –585 frente a 534–, lesionadas/os graves –3.054 frente a 3.048– y lesionados/as leves –506.007 frente a 499.869–. Si nos detenemos en los accidentes mortales, estos han descendido en 51, lo que porcentualmente supone una disminución del –8,7%. En números absolutos se observa que es una cifra inferior a la constatada en los años 2022 y 2024, pero superior a la de los años 2021 y 2023.

Nuevamente se observa el mismo fenómeno que se viene repitiendo desde el año 2013, una rítmica fluctuación de los datos que parece escapar a cualquier explicación coherente.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
844	831	632	556	520	444	432	454	515	476	484	540	475	528	508	608	508	585	534	10.474

La lectura de las cifras que se insertan en el anterior gráfico nos explicita como, entre los años 2007 a 2013, bajan de forma continuada y sostenida el número de siniestros mortales. Este vector descendente se revierte a partir del año 2014, en el cual comienza a incrementarse en un movimiento rítmico de ascenso/descenso; así, desde el año 2018 los datos son los siguientes: +56, -65, +53, -20, +100, -100, +77, -51.

Resulta baladí intentar proyectar una explicación, con unos mínimos tintes de verosimilitud y coherencia, sobre este continuo baile de cifras (de trabajadoras/es que han perdido la vida durante su jornada de trabajo). No es aceptable ni serio defender que un año hay un mejor cumplimiento de las normas preventivo-laborales y otro año no.

No es controvertible, porque los datos son suficientemente elocuentes, certificar que el descenso de la accidentalidad laboral se ha estancado desde hace años, lo cual no sólo sugiere, sino que necesariamente demanda, actuaciones ágiles y contundentes para luchar contra esta insufrible e inquietante enfermedad que azota a la sociedad día a día. Se antoja necesaria una revisión de la legislación preventivo-laboral adaptada a la realidad empresarial de nuestro país, con una abrumadora presencia de pequeñas y medianas empresas, en las cuales se concreta una gran mayoría de la siniestralidad. Tampoco hay que olvidar los nuevos riesgos emergentes a los que los/as trabajadores/as están o van a estar expuestos en los próximos años, con especial mención a los riesgos psicosociales y la exposición a productos cancerígenos. Sin embargo, estos incipientes riesgos no deben desviar la atención sobre los clásicos y conocidos riesgos (caídas de altura, atrapamientos, golpes...) que siguen acaparando los mayores índices de accidentalidad/mortalidad.

Estas fluctuaciones a las que hacemos referencia también se advierten, tanto en las lesiones graves, como en las lesiones leves.

**ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO,
ASALARIADOS/AS CON LESIONES GRAVES**

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
3.292	3.234	3.479	3.543	3.796	3.573	3.449	2.830	2.999	3.116	3.050	3.054	3.048

**ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO,
ASALARIADAS/OS CON LESIONES LEVES**

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
397.051	417.377	458.023	480.051	503.749	508.960	517.404	399.978	465.586	519.376	503.691	506.007	499.869

Si estos datos que hemos venido cotejando en los anteriores gráficos los observamos desde la óptica porcentual, advertimos que entre los años 2024/2025 la mortalidad ha disminuido en un $-8,7\%$, las lesiones graves en un $-0,2\%$ y las leves en un $-1,2\%$. El dato global de accidentes en jornada de trabajo ha sido de 509.646 en el año 2024 y de 503.451 en el año 2025. Como en años anteriores contemplamos que el mayor porcentaje de alteraciones se produce en los fallecimientos respecto de las lesiones graves o leves.

En el siguiente cuadro se recogen los índices de incidencia anual de los accidentes de trabajo que sitúan como el cociente entre el total de accidentes producidos durante el año de referencia, multiplicado por cien mil y dividido entre la media mensual de trabajadores afiliados a la Seguridad Social con las contingencias profesionales por accidente cubiertas.

	Mortales	Totales
2021	3,30 $(-6,3\%)$	3.023,9 $(+13,3\%)$
2022	3,78 $(+14,4\%)$	3.227,6 $(+6,7\%)$
2023	3,06 $(-19,0\%)$	3.056,2 $(-5,3\%)$
2024	3,43 $(+12,2\%)$	2.990,2 $(-2,2\%)$
2025	3,06 $(-10,9\%)$	2.886,6 $(-3,5\%)$

La lectura de estos guarismos indica que mientras en el año 2021 se produjeron 3,30 víctimas mortales por cada 100.000 trabajadoras/es dadas/os de alta en la Seguridad Social, con las contingencias por accidentes laborales cubiertas, en el año 2025 se han causado 3,06. La otra interpretación que se puede hacer es que mientras el índice de incidencia en los accidentes mortales es oscilatorio cada año, en la incidencia total nos encontramos desde el año 2023 en fase descendente.

A continuación, se expone una gráfica relativa a la siniestralidad laboral desde otro plano, el de los sectores productivos.

NÚMERO DE ACCIDENTES MORTALES DE ASALARIADOS/AS POR SECTORES

	2024	2025
Agrario	54	41
Industria	109	104
Construcción	123	143

	2024	2025
Servicios.	299	246
Total	585	534

Del análisis de estos dígitos se observa, por un lado, que la pirámide de accidentalidad mortal no varía, siendo el sector servicios el que más fallecidos presenta, seguido de la construcción, la industria y, por último, el sector agrícola. En segundo lugar, ante la bajada generalizada de fallecimientos, sólo la construcción aumenta en 20, esto es un +16,3%, mientras que el sector agrario disminuye en 13 (-24,1%), el sector industria baja en 5 (-4,6%) y servicios disminuye en 53 (-17,7%).

Estos datos pudieran llevarnos al error de considerar al sector servicios como el más peligroso, por ello habrá que prestar atención a los índices de incidencia.

**VALORACIÓN EN PORCENTAJES DE LOS ÍNDICES DE INCIDENCIA
DEL 2025 RESPECTO DEL 2024 EN ACCIDENTES MORTALES POR
SECTORES. ASALARIADOS**

	2024	2025
Agrario	10,90%	8,13%
Industria	4,98%	4,67%
Construcción	12,36%	13,87%
Servicios.	2,24%	1,79%
Total	3,43%	3,06%

Estos números sitúan al sector servicios como el que presenta menor mortalidad, mientras que, un año más, el sector de la construcción es el que refleja mayor peligrosidad. También llama la atención el hecho de que el sector agrario, que es el que menor número de fallecidos ofrece, es en porcentajes de incidencia, el segundo que entraña mayor riesgo. En este sentido conviene traer a colación las consideraciones efectuadas desde la delegación de Huelva, cuando afirma que partiendo de la base de que en el sector agrícola no se desarrollan actividades que entrañen una especial peligrosidad, destacan sus altos niveles de siniestralidad, lo cual, a su juicio, deriva de la falta de integración efectiva de la actividad preventiva en las empresas, unido a la escasa o nula formación relacionada con la temporalidad de las personas trabajadoras, que en la mayoría de los casos son mano de obra

extranjera y en las que el desconocimiento del idioma actúa como causa añadida.

Llegados a este punto conviene hacer una breve observación sobre las cifras de trabajadores/as fallecidos/as. Se indica en las estadísticas que el número de accidentes mortales en jornada de trabajo ha sido de 584 (534 de trabajadores asalariados y 50 de trabajadores por cuenta propia). Ahora bien, entre las causas de dichos fallecimientos, 251 se han producido por causas estrictamente naturales (fallecimientos que, en principio no disfrutarían de relevancia penal). Por ello, esta cifra de 584 no se identifica con el de procedimientos judiciales incoados durante el año 2025. Además, en principio las/os trabajadoras/es por cuenta propia no se encuentran bajo el paraguas de los artículos 316 y 317 CP.

Finalmente, se procede a evaluar la siniestralidad laboral desde el prisma de la perspectiva de género.

	Accidentes en jornada de trabajo	Accidentes <i>in itinere</i>	Accidentes en jornada de trabajo asalariados/as	Accidente <i>in itinere</i> asalariados/as
Varones.	372.117	41.693	350.183	40.489
Mujeres	157.721	48.855	153.268	47.991

Nuevamente, la lectura es idéntica a la del año 2024, mientras que en los accidentes en jornada de trabajo los varones tienen un +214.396 a su favor, si fijamos la mirada en los accidentes *in itinere* las mujeres superan a los varones en +7.162. Si el dato lo referimos a los asalariados, los varones superan a las mujeres en +196.915, pero en los accidentes *in itinere* el saldo es +7.502 a favor de éstas.

Si este cuadro lo focalizamos en los accidentes mortales

	Accidentes mortales en jornada de trabajo	Accidentes mortales <i>in itinere</i>	Accidentes mortales en jornada de trabajo asalariados/as	Accidentes mortales <i>in itinere</i> asalariados/as
Varones.	546	122	498	114
Mujeres	38	29	36	28

Si dirigimos la atención a los accidentes mortales en jornada de trabajo de asalariados, por cada 14 varones fallecidos, lo hace una mujer (se mantiene casi idéntica la proporción de años anteriores),

mientras que en los fallecimientos *in itinere*, por cada cuatro varones que sufren accidentes mortales, lo hace una mujer (también se mantienen los porcentajes de años anteriores).

En cuanto al factor edad con relación a los accidentes mortales, hay que indicar que en los datos globales de fallecimientos en jornada de trabajo la franja de los 55/59 es la que más decesos presenta con 121, seguida por la de 60/64 con 105 y la de 50/54 con 102 fallecidos. La franja de 18 y 19 años, con dos fallecidos, es la que menos mortalidad presenta. Si lo observamos desde el prisma de los accidentes *in itinere*, la banda con más mortalidad es la de 50/54 años y la que menos la de 16/17 con un fallecido (la de más de 65 le sigue con dos).

Si este análisis lo llevamos a la variable de sexos, observamos que en jornada de trabajo la franja con más mortalidad en varones es la de 55/59 años, mientras que en las mujeres el rango es el de 50 a 54 años.

2.3 Actividad de la Unidad especializada. Relaciones con las secciones especializadas y fiscales delegados/as

2.3.1 ACTIVIDAD DE LA UNIDAD ESPECIALIZADA

Siguiendo la senda marcada por la Unidad de Seguridad y Salud en el Trabajo en los años 2023 y 2024, se ha venido manteniendo durante el año 2025 una dinámica expansiva de la Unidad, realizando actividades de encuentro, formación y divulgación en diversos ámbitos. En este aspecto tiene una especial relevancia el esfuerzo que la Unidad está realizando en el marco internacional, impulsando encuentros e intercambios de ideas, experiencias e inquietudes con las fiscalías de países iberoamericanos, así como con otros operadores del mundo de las relaciones laborales.

2.3.1.1 Convenios, protocolos y grupos de trabajo

En consonancia con la labor iniciada en los años 2023 y 2024, por la Unidad Especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo se ha continuado impulsando, con la inestimable y necesaria colaboración de quienes ostentan las jefaturas superiores de las fiscalías autonómicas y de los/as delegados/as, los convenios de colaboración con las diferentes CCAA, cuyo objeto es alcanzar una mejor coordinación, así como incentivar la actividad formativa bidireccional entre ambas instituciones.

Así, el 21 de enero se mantuvo una reunión en Mérida entre el Consejero de Economía, Empleo y Transformación Digital, el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el delegado autonómico y el Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Fiscalía General del Estado, para iniciar los trámites para la elaboración y firma del convenio de colaboración.

Durante el año 2025, y como colofón a los trabajos realizados durante los años 2023 y 2024, han visto la luz los convenios de Galicia (8 de julio de 2025), Murcia (1 de octubre de 2025) y Andalucía (15 de octubre de 2025). A ello se une la previsión de firma durante el año 2026, de los Convenios del País Vasco, Castilla-La Mancha y Extremadura. Por su parte, los contactos para la redacción de los convenios con otras comunidades autónomas (Principado de Asturias, Comunitat Valenciana, Illes Balears y Cantabria) se han iniciado y se confía en un significativo avance durante el año 2026. Honda preocupación e incertidumbre produce la situación en que se encuentra el convenio con la Comunidad Autónoma de Canarias que, a pesar de la temprana iniciación de los contactos, se encuentra paralizado, a pesar de la actitud proactiva de la Fiscalía, desconociéndose los motivos.

En cuanto al *Convenio entre el CGPJ, el Ministerio Fiscal, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Empleo y Economía Social, para la investigación rápida y eficaz de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias y para la toma de conciencia social de este problema*, firmado en octubre de 2022, durante el año 2025 se han celebrado por la comisión de seguimiento dos reuniones (13 de enero y 2 de julio) en la sede de la Fiscalía General del Estado y en las que, entre otras cuestiones, se valoró, en esta última, el índice de aceptación del primer curso de formación que se había impartido al Cuerpo de Policía Nacional y a la Guardia Civil, mientras que en la primera se daba impulso a la celebración del tercer encuentro tripartito entre miembros del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que finalmente tuvo lugar en Valladolid los días 10 y 11 de junio.

En otro orden de cosas, el 23 de enero tuvo lugar en la sede de la Fiscalía General del Estado (sede de Ortega y Gasset, 57), una reunión de trabajo con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con vistas a la actualización de la Instrucción 1/2007, de 28 de febrero, de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social. Fruto de estos trabajos ha visto la luz su Instrucción 1/2025, *sobre profundización en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la*

Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la Seguridad y Salud Laboral.

2.3.1.2 Reuniones con las secciones de Seguridad y Salud en el Trabajo

Durante el año 2025 se realizó un intenso despliegue por parte de la Unidad Especializada, en aras a un mayor acercamiento con las diferentes delegaciones territoriales y a su problemática. Así, se acudió a las comunidades autónomas de Andalucía, País Vasco, Canarias, Murcia, Valencia, Galicia, Extremadura, Navarra e Illes Balears. También, el 25 de enero se celebró en Albacete una reunión con el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el Teniente Fiscal de esta, el Fiscal Jefe Provincial y las/os diferentes delegadas/os del territorio. En el transcurso de la misma se abordaron los principales problemas que afectan a las diferentes delegaciones, así como a su funcionamiento y organización.

2.3.1.3 Formación/Divulgación

Esta actividad de formación/divulgación es prioritaria para la Unidad especializada y alcanza un alto grado de diversificación, queriendo llamar la atención en este ejercicio 2025, por novedosa, la labor formativa que se ha llevado a cabo en la Escuela Judicial de Barcelona a la nueva promoción de jueces/zas en prácticas. Esta actuación se antoja decisiva, ya que la Unidad viene abogando, desde hace mucho tiempo, por la especialización de los órganos judiciales en la materia de siniestralidad laboral y esta actividad puede ser un primer paso. En esta labor formativa se explicitaron las dificultades sustantivas que plantean estos procedimientos, así como las peculiaridades procesales que se presentan durante la investigación.

Dentro de esta actividad formativa/divulgativa hay que subrayar:

- Los días 17 a 20 de febrero se impartió formación en el Instituto de Formación Integral en Seguridad y Emergencias (IFISE) de la Comunidad de Madrid a miembros de las policías locales, con relación a la investigación de los delitos contra la seguridad y salud en el trabajo.
- Los días 13 y 14 de marzo se acudió al Centro de Estudios Jurídicos, con el objeto de impartir formación a la 63.^a promoción de fiscales en materia de delitos contra la seguridad y salud en el trabajo, así

como la valoración de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

- Los días 29 y 30 de abril, en la sede del Ministerio del Interior y, dentro del marco del Convenio de Colaboración de octubre de 2022, se llevó a cabo un curso de formación tanto a miembros de la Policía Nacional como de la Guardia Civil. El curso, en el que la formación se impartió por los dos fiscales adscritos a la Unidad, un magistrado y un inspector de trabajo y seguridad social, fue diseñado por la Unidad especializada.

- Los días 9 y 23 de mayo se acudió a la Escuela Judicial de Barcelona a fin de impartir formación a los alumnos en prácticas, sobre los delitos contra los derechos de los trabajadores –seguridad y salud en el trabajo–, dentro de un bloque de materias que por la dirección de la Escuela Judicial se denominó «instrucción de causas complejas».

- El día 1 de octubre se acudió a las «Primeras Jornadas de Seguridad y Salud en el Trabajo» organizadas por la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Murcia.

- El día 21 de octubre se participó en la jornada «Accidentes de trabajo: perspectivas y desafíos actuales» organizada por la Fundación Justicia Social.

- El 30 de octubre se acudió a impartir formación a la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

- Los días 3 y 4 de noviembre se celebró en la sede de la Fiscalía General del Estado el segundo taller sobre resolución de conflictos interpersonales, en cuya organización participó la Unidad.

- El 5 de noviembre se participó en la jornada organizada por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, «30 años de historia, afrontando desafíos».

2.3.1.4 *Jornadas de especialistas*

Las jornadas de especialistas –a las que se refieren de forma pormenorizada, tanto la Instrucción de la FGE núm. 11/2005, de 10 de noviembre, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*, como 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* y recientemente, la Instrucción 2/2025, de 15 de julio, *sobre las jornadas de fiscales especialistas y sus conclusiones*– son a juicio de esta Unidad especializada el nexo de unión y engarce entre todas/os las/os especialistas. No hay que circunscribir su importancia,

que sin duda la tiene y a unos niveles máximos, al hecho de que sea el foro ideal de debate y puesta en común entre todas las delegaciones de aquellas cuestiones, tanto sustantivas como organizativas surgidas a lo largo del año y que facilitan la unidad de actuación que caracteriza al Ministerio Fiscal. También, desde una óptica radicalmente distinta, potencian el sentimiento de grupo entre todos/as los especialistas, facilitando e impulsando el intercambio de opiniones, dudas y soluciones, sobre problemas que se hayan suscitado en sus respectivas delegaciones y que se extiende durante el resto del año.

Los días 5 y 6 de junio tuvieron lugar en Oviedo las «Jornadas de Especialistas de Seguridad y Salud en el Trabajo del año 2025». Durante la reunión se abordaron cuestiones relativas a la organización de las diferentes secciones territoriales, los problemas que plantean los accidentes laborales ocurridos en el extranjero y la posible competencia de los tribunales nacionales, la aplicación de la atenuante de reparación del daño, o el contenido de la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de la actividad y gestión empresariales.

2.3.1.5 *Relaciones internacionales*

En este ejercicio del 2025 la actividad internacional de la Unidad no sólo se ha asentado, sino que también se ha incrementado.

Así, en primer lugar, atendiendo a uno de los ejes del plan de trabajo bianual 2024-2026 de la Presidencia de la AIAMP, se ha desarrollado, a lo largo del año 2025, un programa de trabajo conjunto entre el Grupo de Trabajo denominado «Seguridad y Salud de las Personas Trabajadoras», coordinado por el Ministerio Público de España a través de esta Unidad, y el Subgrupo de Transversalización de Género integrante de la Red de Género de AIAMP REG, con el inestimable apoyo técnico del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST) de España, cuyo objetivo final consiste en la elaboración de un diagnóstico de situación en los Ministerios Públicos participantes, identificando las actuaciones que se están llevando a cabo en materia de gestión de los riesgos psicosociales con enfoque de género.

A tal efecto, y por resultar un instrumento necesario, se ha confeccionado una encuesta dirigida a conocer los mecanismos y estrategias que los Ministerios Fiscales participantes implementan para abordar los riesgos psicosociales con perspectiva de género. Esta encuesta se halla dirigida a las áreas de prevención de riesgos laborales y de ges-

ción del personal de los Ministerios Públicos, obteniéndose así información específica de cada institución.

Estimando que el proyecto colaborativo en el que se enmarca el cuestionario adjunto debe reputarse como una iniciativa tendente a fomentar la cultura preventiva en el seno del Ministerio Fiscal de España, se identificó a la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado como el órgano más adecuado a fin de que, en representación de la Fiscalía General del Estado y con el asesoramiento y apoyo técnico necesario de la Unidad de Coordinación de Riesgos Laborales (UCRL), impulsara y gestionara las actuaciones necesarias para completar dicho cuestionario.

En segundo lugar, debe destacarse la propuesta de programación de actividad formulada desde esta Unidad Especializada, en el marco de la convocatoria del Programa *Interconecta* 2026-2027, aprobada mediante Resolución de 6 de mayo de 2025 de la Dirección de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). A tal fin, se presentaron dos fichas de concepto de programación, las cuales han sido seleccionadas, previa valoración, conforme a los criterios establecidos en el apartado 7.4 de la convocatoria, pasando a la fase de elaboración compartida, en virtud de reciente resolución de la Dirección de la AECID.

Una de las actividades que integran la programación seleccionada se enmarca bajo el paraguas de la nomenclatura «Mecanismos de tutela del derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. Respuesta sancionadora. Directrices básicas para una eficaz cooperación y coordinación entre los organismos implicados: desafíos de la Región», cuya dirección y coordinación técnica se ha asignado a la Unidad Especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo.

La propuesta de la actividad tiene como objetivo operativo la creación de alianzas en América Latina y el Caribe, para mejorar los entornos laborales, haciéndolos más seguros para todas las personas trabajadoras, incluidas las personas trabajadoras migrantes, en particular las mujeres y aquéllas con empleos precarios.

Con estas alianzas se pretende el fortalecimiento del grupo de trabajo conjunto –REDIBIT-Fiscalías–, constituido por las Inspecciones de Trabajo asociadas en la Red Iberoamericana de Inspecciones de Trabajo y los Ministerios Públicos que conforman el grupo de trabajo «Seguridad y Salud de las Personas Trabajadoras» de la AIAMP. Con ello se intenta facilitar el intercambio de experiencias y la búsqueda de soluciones para afrontar los retos y atender a las acuciantes necesidades que se suscitan en materia de protección de los derechos laborales fundamentales y promoción de un ambiente de trabajo seguro y

saludable para todas las personas trabajadoras en los distintos países de la región.

Finalmente, otra de las iniciativas de ámbito internacional impulsada por la Unidad durante el año 2025 consistió en la elaboración de una propuesta, formal y dotada de contenidos, para el diseño y formulación consensuados de un programa, que fuera el pilar del encuentro de trabajo entre la Fiscalía General del Estado del Reino de España y la Fiscalía General de la República de Cuba. Su celebración se sustentaba en el Programa de Cooperación entre ambas instituciones para el período 2025-2026, con el objetivo de generar un espacio de reflexión en el marco de una reunión de personas profesionales expertas a fin de intercambiar conocimiento y experiencias aplicativas en materia de tutela penal de la seguridad y la salud de las personas trabajadoras en un marco de diálogo y debate propiciatorio de interaprendizaje.

Pese a la insistencia y los esfuerzos desplegados desde la Unidad, la celebración de la actividad, prevista para el mes de octubre de 2025, en modalidad virtual, y con una duración de dos o tres jornadas, finalmente no pudo llevarse a efecto a causa de problemas estructurales, particularmente de carácter tecnológico, provocados por fenómenos meteorológicos adversos en Cuba y de los que la Unidad fue informada por la Directora de Cooperación Jurídica y Relaciones Internacionales de la Fiscalía General de la República de Cuba, optando, a tenor de las circunstancias expuestas, por el aplazamiento de su celebración.

A todo ello hay que añadir la reunión que tuvo lugar el 8 de octubre en la sede de la Fiscalía General del Estado con representantes de la Fiscalía General de Colombia.

2.3.1.6 *Otras actividades*

El 13 marzo se mantuvo una reunión con la directora del Centro de Estudios Jurídicos, en la que se abordó la posibilidad de realizar formación *online* a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En dicha reunión se sentaron las bases para la elaboración del curso, cuyo material fue elaborado por la Unidad. La primera fase del curso, mediante tutorización, ha tenido lugar en el último trimestre del año 2025.

El 20 de marzo se mantuvo en la sede de la Unidad especializada una reunión con una representación de los servicios de prevención ajenos, en la cual se puso de manifiesto por esta la problemática que rodea a su actuación en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.

El 27 de marzo la Unidad acudió a la entrega de la XXVI.^a Edición de los Premios PREVER 2024, Premios Nacionales e Internacionales

de Prevención, en el curso de los cuales fue premiada por su labor y esfuerzo en el marco de la prevención de los riesgos laborales.

Los días 22 de abril y 15 de diciembre se mantuvieron reuniones con la dirección del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en el marco de los encuentros periódicos con dicho órgano como consecuencia del convenio de colaboración firmado por ambas instituciones en el año 2023.

El 25 de junio tuvo lugar en la sede de la Fiscalía General del Estado una reunión conjunta de las Unidades de Trata de Personas y Extranjería y de Seguridad y Salud en el Trabajo con el Observatorio TAS (Trabajo, Algoritmo y Sociedad), en el curso de la cual se pusieron de manifiesto por la representación del Observatorio TAS los problemas que plantean las nuevas plataformas de trabajo y el uso de algoritmos en la salud de los/as trabajadores/as.

El 30 de septiembre se asistió al «VII Simposio Ibérico de Riesgos Psicosociales».

Por último, hay que destacar la participación del Fiscal de Sala de la Unidad especializada –como integrante de ella– en las reuniones celebradas en el año 2025 por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio Fiscal, los días 20 de febrero y 25 de junio.

2.3.2 RELACIONES CON LAS SECCIONES ESPECIALIZADAS Y LAS DELEGACIONES

2.3.2.1 *Cuestiones generales*

Una de las cuestiones que más profunda preocupación suscita en la Unidad Especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo es el control de los accidentes mortales que acaecen, ya que, entre otros motivos, es un dato crucial que permite conocer y evaluar el estado de la siniestralidad laboral en cada ejercicio. Tradicionalmente, en la mayoría de los casos las delegaciones tomaban conocimiento de su existencia cuando el procedimiento entraba en la correspondiente fiscalía para evacuar algún trámite procesal que el órgano judicial estimaba necesario. Esta situación generaba y genera multitud de disfunciones, entre las cuales cabe destacar la posibilidad de que por mor de lo establecido en el art. 324 LECrim se cumplan los plazos máximos de instrucción de los procedimientos, sin que el Ministerio Fiscal haya sido consciente de su existencia y, por ende, podido adoptar una postura proactiva en la investigación judicial. Esto suponía en muchos casos una investigación, a juicio del fiscal interviniente, incompleta.

Por ello, la Unidad especializada tomó en su día la iniciativa de poner en conocimiento de las diferentes delegaciones todos los siniestros laborales de los que tuviera conocimiento por medio de la prensa y en que hubiera alguna víctima mortal, con dos objetivos: por una parte, que por la fiscalía concernida se tomara conocimiento de la existencia del fallecimiento y por tanto de la incoación de las diligencias previas y, por otra, que la respectiva delegación comunicara a la Unidad el número de diligencias previas y órgano judicial al que hubiera correspondido la instrucción, para poder realizar un adecuado seguimiento de aquel.

Como dato para tener en cuenta, hay que indicar que en el ejercicio del 2025 el número de expedientes de seguimiento incoados en relación con fallecidos/as fue de 190, descenso que puede tener su explicación en el menor número de accidentes mortales que reflejan las estadísticas generales.

Ha resultado enteramente satisfactoria la que pudiéramos denominar «digitalización de la Unidad», ya que la totalidad de las comunicaciones y remisión de documentación por parte de las diferentes delegaciones se realiza por medios telemáticos, con todos los beneficios que ello supone. En este ámbito de actuación la única perturbación o disfunción que se ha detectado en algunas ocasiones es la tardanza en remitir la citada documentación.

En otro orden de cosas, se ha procedido desde la Unidad especializada a facilitar a todas/os las/os delegadas/os un contacto con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con la finalidad de facilitar la coordinación con éstos ya que, si bien en algunos casos ya existía una relación fluida, en otros muchos se puede catalogar como escasa. Se confía en que sea el punto de arranque en una más cercana relación y, a su vez, ello pueda repercutir en una más ágil investigación de los procedimientos de siniestralidad laboral.

2.3.2.2 Estructura y organización de las diferentes delegaciones

Todos los problemas, discusiones, valoraciones y consideraciones que puedan realizarse respecto a la estructura y organización de las diferentes delegaciones han sido objeto de un amplio debate y estudio desde que en el año 2005 comenzó su andadura el principio de especialización del Ministerio Fiscal.

En las jornadas de especialistas del año 2025 uno de los puntos centrales de debate fue precisamente el relativo a la estructura y organización de las distintas delegaciones, para lo cual cuatro delegados/

as de diferentes fiscalías y de diferente volumen y configuración expusieron su sistema de funcionamiento. Como colofón a ello, se alcanzaron unas conclusiones que, básicamente, pudieran sintetizarse en los siguientes puntos: primero, se aboga por que las/os fiscales especialistas se encarguen del despacho de los procedimientos de la materia, en todas las fases del procedimiento y, de forma específica, en la asistencia al juicio oral; segundo, se propugna que los/as delegados/as asuman, en la medida de lo posible, el visado, o cuando menos un «previsado», de las causas.

Estas dos consideraciones se antojan como el mínimo necesario para que la especialidad pueda considerarse real y efectiva.

La experiencia indica que en aquellos casos en que miembros del Ministerio Fiscal especialistas son quienes asumen la investigación, calificación y asistencia a juicio oral, la calidad de la actuación del Ministerio Fiscal aumenta de forma sustancial. Aunque la presencia de especialistas se demanda en todas las fases de las causas penales, es en el acto del plenario, momento en que se practican las pruebas en que se sustentan las valoraciones probatorias y defienden las consideraciones y postulados jurídicos, donde es más necesaria su presencia; observándose en muchos casos que esta asistencia de especialistas no se produce. Desde la delegación de León, el delegado se congratula que se haya conseguido que, a partir del mes de noviembre, las/os integrantes de la sección sean quienes acuden siempre a la celebración de los juicios. Por su parte, el delegado de Illes Balears subraya que en su delegación esta asunción por la sección especializada del enjuiciamiento de la totalidad de los procedimientos por ellos calificados se viene realizando desde el año 2022.

En esta línea de análisis, no parece asumible que haya fiscalías con secciones integradas únicamente por el/la delegado/a que acude puntualmente a los juicios orales y otras cuya sección está integrada por varios miembros y que con un similar volumen de señalamientos no acudan a los mismos.

Amarga, pero certera, es la disertación que se realiza por la delegada de Girona, sobre la inestabilidad de la plantilla en aquella Fiscalía y las repercusiones negativas que de ello deriva para la especialidad, ya que obliga a un sobreesfuerzo en aras de imbuir a los nuevos miembros de las pautas de funcionamiento y actuación. Si a esto se une también las fluctuaciones en las plantillas de jueces/zas y funcionarias/os, el resultado es una ralentización de los procedimientos.

No podemos tampoco obviar las dificultades que, por ejemplo, está encontrando la delegada de Zaragoza a la hora de que se le comu-

niquen las sentencias dictadas por los órganos judiciales, a pesar de la nota de servicio elaborada al respecto.

Finalmente, se debe hacer una reflexión que desde la Unidad se antoja de suma importancia. Se ha detectado que, en determinadas fiscalías provinciales, la delegación de seguridad y salud en el trabajo (se supone que también ocurrirá en otras especialidades) viene indisolublemente unida a un lote de trabajo. Este sistema organizativo interno que puede parecer ajeno a cualquier efecto adverso a la especialidad, sin embargo, produce, en determinadas ocasiones, un resultado descorazonador, que no es otro que, al haber cualquier cambio, por nimio que sea en la distribución del trabajo (un lote queda vacante), inmediatamente provoca un efecto dominó, ya que el/la delegado/a que entiende que el lote vacante de trabajo es más atractivo lo solicita y ello conlleva el abandono de la especialidad. Ello supone una falta de estabilidad en la delegación y en su consideración como auténtica/o especialista. Si de verdad se aspira a una genuina especialización, se entiende por la Unidad que es necesario un mínimo de permanencia que permita adquirir los conocimientos indispensables para abordar las causas de seguridad y salud en el trabajo con la necesaria solvencia.

2.3.2.3 Desarrollo futuro de las delegaciones especializadas

En las últimas memorias venimos insistiendo que, visto el tiempo transcurrido desde la creación de la especialización en esta materia, es el momento de plantearse –siempre que se cuente con los medios personales y materiales necesarios– una expansión de las secciones especializadas. En este sentido, abogábamos por la asunción de todos los tipos penales del Título XV del Código Penal –delitos contra los derechos de los trabajadores–, salvo aquellos que por su singularidad estuvieran atribuidos a otras unidades especializadas. A ello se añade la realidad de que por algunas delegaciones ya se está asumiendo la competencia en materia de acoso laboral o de la jurisdicción social.

Desde la Unidad especializada se aplaude esta iniciativa, ya que en definitiva nos movemos en el marco de las relaciones laborales y una visión multidisciplinar siempre es positiva.

2.3.2.4 Cuestiones técnico-jurídicas relevantes

En este apartado se reiteran de forma milimétrica las observaciones que se realizan por las distintas delegaciones año tras año. La problemática de delimitar las responsabilidades penales a que hace referencia

el art. 318 CP se presenta como el eje central de las disquisiciones, todo ello debido a que en muchos casos las estructuras organizativas de las empresas y sus complejos procesos productivos dificultan sobremanera la posible identificación de los responsables. A ello se suma, en el caso del sector de la construcción, la intervención en el proceso constructivo de diferentes empresas concurrentes, a lo que se añade la existencia de otros profesionales con potenciales responsabilidades. Todo ello dibuja un panorama de responsabilidades realmente complejo que demanda una investigación cuidadosa y certera, para no obviar a determinados responsables que parecen estar difuminados en un segundo plano, pero que, en muchos casos, son quienes tienen el verdadero dominio funcional respecto a la generación de las situaciones de peligro concreto, así como sobre los resultados acaecidos.

También se incide por las delegaciones en las incógnitas que plantea la investigación y las responsabilidades en el caso de enfermedades profesionales con largos periodos de latencia –años– en los cuales la enfermedad no se manifiesta. Por ello, alguna delegación –Bizkaia– advierte de la necesidad de crear un tipo específico en el que se contemplen las enfermedades profesionales.

Por su parte, la delegada de Cuenca aboga por que la investigación judicial no se vuelque exclusivamente sobre las cuestiones penales, sino que también se centre en recabar información sobre las circunstancias personales y económicas de las víctimas, a fin de poder solicitar las correspondientes indemnizaciones con la máxima precisión.

2.3.2.5 Pendencia de los procedimientos iniciados

Sin duda, la pendencia de las causas de siniestralidad laboral es una de las mayores inquietudes que desde siempre han asaltado a la Unidad especializada. Es cierto que se viene observando una cierta disminución de los plazos de instrucción, sobre todo en las causas de nueva iniciación. Sin embargo, y aunque parezca irreal, continúa existiendo una bolsa oculta de procedimientos que van aflorando con cuentagotas, dibujando pendencias llamativas.

2.3.2.6 Art. 324 LECrim

La mayoría de las delegaciones coinciden al afirmar que el control riguroso del transcurso del plazo máximo de instrucción y la anticipación precisa para garantizar su prórroga se torna en una tarea ardua, pese a los notables esfuerzos que se realizan para revisar de modo

periódico las causas propias de la especialidad, interesando, según proceda, la práctica de diligencias, el sobreseimiento o la prórroga del plazo inicial de instrucción.

Son diversos los factores que contribuyen a generar esta situación. Entre ellos, uno de los más reseñados por algunas delegaciones consiste en la excesiva dilación temporal entre la incoación de la causa penal y el momento en que la/el fiscal encargada/o de su despacho tiene efectivo conocimiento de su existencia. A ello se suma, tal y como pone de manifiesto la delegada de Cuenca, aquellos casos, bastante frecuentes, de procedimientos inhibidos de un órgano judicial a otro, que en ocasiones quedan en un auténtico «limbo» procesal hasta la aceptación de la inhibición por el órgano finalmente competente, término en el que ninguno de los dos órganos efectúa actividad de investigación alguna, en abierta contradicción con lo establecido en el art. 25 LECrim.

Por ello, y comoquiera que el contenido y la orientación de cada instrucción judicial es singular, sin que sea dable ni deseable su estandarización, máxime en procedimientos que entrañan cierta complejidad, sobre todo en el ámbito subjetivo de la imputación, es inevitable que sea el resultado de una diligencia (véase manifestaciones de iniciales investigados o resultado de informes periciales) el que determine la necesidad de practicar nuevas pesquisas. Así, en la mayor parte de las ocasiones serán las dirigidas a determinar la persona o las personas contra las que, por su posición funcional y responsabilidades en el seno del organigrama empresarial, debe dirigirse el procedimiento, lo que evidencia enormes dificultades que afloran con el actual diseño de plazos del art. 324 LECrim. En ocasiones, y tal y como se hace constar por varias delegaciones, conlleva la imposibilidad de dirigir la acusación contra potenciales responsables penales a los que, en caso de haber intervenido previamente durante la instrucción, se les habría tomado declaración en calidad de investigados, lo que reporta a veces algún tipo de desajuste en los contenidos de las acusaciones, que no pueden hacerse extensivas a ciertas personas.

En todo caso, debe destacarse que los datos que ofrecen las distintas memorias de cada una de las delegaciones provinciales revelan una escasa incidencia del transcurso máximo de instrucción como motivo exclusivo de crisis anticipada de las causas penales (17 asuntos).

2.3.2.7 *Víctimas en el marco de la seguridad y salud en el trabajo*

Cada víctima causada por mor de un siniestro laboral es una muesca más en *el debe* de la sociedad; es una historia de amargura, es

una familia rota en muchos casos. Por todo ello, desde la Unidad especializada se procura aunar todo su esfuerzo, así como el de toda la red de fiscales especialistas, para conseguir, en la medida de lo posible, que no se sientan abandonadas, incomprendidas o preteridas.

Desde la delegación de Cuenca se aboga por reforzar la información de derechos que se efectúa a los perjudicados, poniendo en su conocimiento, de forma expresa, la posibilidad de acudir y solicitar los servicios de la Oficina de Asistencia a las Víctimas, cuya intervención resulta en muchos casos necesaria en atención a la gravedad del resultado acaecido.

Por parte de la delegada de Córdoba se indica la estrecha comunicación que existe con la asociación AVAELA (Asociación de Víctimas de Accidentes y Enfermedades Laborales de Andalucía).

2.3.3 RELACIONES CON LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

Las relaciones entre el Ministerio Fiscal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se han venido apuntalando en la Instrucción 1/2007, de 28 de febrero, de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, *sobre la profundización en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la Seguridad y Salud Laboral*. Esta Instrucción ha sido reemplazada por la Instrucción 1/2025, *sobre profundización en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la Seguridad y Salud Laboral*, ya que el tiempo transcurrido desde el año 2007, así como la firma del Convenio de 20 de enero de 2023 entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Trabajo y Economía Social, sugerían la necesidad de su revisión.

ASUNTOS COMUNICADOS AL MINISTERIO FISCAL
AÑO 2025

Expedientes remitidos	N.º infracc accidentes de trabajo graves o muy graves	N.º infracc accidentes de trabajo mortales	Paralizaciones
1.794	195	115	21

En cuanto al cuadro dibujado *supra* conviene hacer una precisión: en los datos facilitados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social relativos al primer semestre se estructuró en los apartados que se reflejan en aquel; sin embargo, en los concernientes al segundo semestre, se organizaron en función de los siguientes apartados: expedientes remitidos; número de infracciones de accidentes de trabajo con incapacidad o lesión; número de infracciones por enfermedad profesional con incapacidad o lesión; número de accidentes de trabajo mortales; número de enfermedades profesionales mortales; finalmente, paralizaciones. Se ha procedido a refundir los dos utilizando la estructura del primer semestre, que es más genérica. De cualquier forma, se valora de forma muy positiva la nueva recogida de datos, diferenciando los accidentes de trabajo de las enfermedades profesionales.

En el siguiente cuadro se plasman el número de expedientes remitidos al Ministerio Fiscal especificando los concretos supuestos; en este caso, sí se ha combinado la estructura de los dos semestres.

Asuntos comunicados	2024	2025	% 2024/2025
Infracciones muy graves	8	66	+725%
Infracciones maternidad.	2	0	-100%
Infracciones menores.	0	1	+100%
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos	0	1	+100%
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas.	19	34	+78%
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas	10	14	+40%
Infracciones graves por inobservancia grave de incumplimientos de propuestas de SP	2	6	+200%
Paralizaciones.	18	21	+16,7%
Acoso laboral	—	0	—
Infracciones por accidentes de trabajo mortales	108	114	+5,6%
Infracciones por enfermedades profesionales mortales . .	—	1	—
Infracciones por accidentes de trabajo-Incapacidad o lesión permanente	—	60	—
Infracciones por enfermedades profesionales-Incapacidad o lesión permanente.	—	1	—
Infracciones por accidentes de trabajo graves o muy graves.	303	134	-65%
Total casos-apartados a) a g) de la Instrucción 1/2007 .			
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al M. Fiscal, por I. T. S. S-Apartado i)	126	129	+2,3%

Asuntos comunicados	2024	2025	% 2024/2025
Expedientes remitidos por la I. T. S. S a petición previa del M. Fiscal o del Órgano Judicial-Ap. h)	1.507	1.212	-19,5%
Totales	2.103	1.794	-14,7%

Este año 2025, como ya ocurriera en el 2023, se han reducido de forma sensible el número de expedientes remitidos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social al Ministerio Fiscal, sufriendo un decremento del 14,7%. Se incrementan las comunicaciones por accidentes mortales y las paralizaciones, pero disminuyen significativamente las comunicaciones por infracciones por accidentes de trabajo graves o muy graves. También ha disminuido de forma perceptible el número de expedientes remitidos por petición previa del Ministerio Fiscal o de los órganos judiciales.

En el siguiente cuadro se indican los asuntos comunicados por la ITSS al MF desde el año 2020

Asuntos comunicados	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Infracciones muy graves	8 -11,11%	6 -25%	8 +33,33%	8 0%	8 0%	66 +725%
Infracciones maternidad	2 0%	0 0%	0 0%	0 0%	2 +100%	0 -100%
Infracciones menores	5 0%	1 -80%	3 +200%	2 -33,33%	0 -100%	1 +100%
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos	2 +100%	8 +300%	1 -87,50%	0 -100%	0 0%	1 +100%
Infracciones graves con incumplimientos reiterados en las empresas	11 +83,33%	4 -63,64%	29 +625%	21 -27,59%	19 -9,52%	34 +78%
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas	7 -80%	3 -57,14%	17 +466,67%	4 -76,47%	10 +150%	14 +40%
Infracciones graves por inobservancia grave de incumplimiento de propuestas	3 +50%	2 -33,33%	0 -100%	1 +100%	2 +100%	6 +200%
Paralizaciones	8 +60%	4 -50%	14 +250%	9 -35,71%	18 +100%	21 +16,7%
Acoso laboral						
Infracciones por accidentes de trabajo mortales . .	85 -12,37%	113 +32,94%	85 -24,78%	84 -1,18%	108 +28,57%	114 +5,6%
Infracciones por enfermedades profesionales mortales	-	-	-	-	-	1
Infracciones por accidente de trabajo-incapacidad o lesión permanente	-	-	-	-	-	60

Asuntos comunicados	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Infracciones por enfermedades profesionales-incapacidad o lesión permanente	-	-	-	-	-	1
Infracciones por accidentes de trabajo graves o muy graves	201 -24,72%	197 -1,99%	300 +52,28%	228 -24%	303 +32,89%	134 -65%
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF, por la ITSS	23 -11,54%	51 +121,74%	66 +29,41%	115 +74,24%	126 +9,57%	129 +2,3%
Expedientes remitidos por la ITSS a petición del MF o del órgano judicial	1.308 +46,97%	1.488 +13,76%	1547 +3,97%	1.256 -18,81%	1507 +19,98%	1212 -19,5%
Totales	1.663 +25,98%	1.877 +12,87%	2.070 +10,28%	1.728 -16,52%	2.103 +21,70%	1.794 -14,7%

A continuación, se insertan en la siguiente gráfica las remisiones efectuadas al Ministerio Fiscal por las CCAA en el año 2025 y su comparativa con el 2024.

Comunidades	Año 2024	Año 2025
Andalucía	598	602
Aragón	13	36
Asturias	28	20
Baleares	27	103
Canarias	60	64
Cantabria	2	7
Castilla-La Mancha	25	45
Castilla León	463	209
Cataluña	208	97
C. Valenciana	205	171
Extremadura	107	136
Galicía	126	94
La Rioja	2	0
Madrid	205	158
Murcia	15	18
Navarra	5	22
País Vasco	9	9
Ceuta	4	3
Melilla	1	0
Total	2.103	1.794

En este cuadro, que desde nuestra óptica hay que calificar de esclarecedor y en algunos casos sorprendente, se observan oscilacio-

nes hacia arriba o hacia abajo dependiendo de las CCAA. Cabe destacar el incremento sustancial en Navarra, así como en Baleares. Sin embargo, el dato más sorprendente lo presenta La Rioja, con ningún expediente remitido, cuando en las estadísticas globales elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social constan 5 fallecidos en jornada de trabajo y 46 accidentes graves.

2.3.4 RELACIONES CON LOS SINDICATOS

Durante el año 2025 los encuentros y contactos desde la Unidad se han diluido. Sin embargo, siempre que se ha demandado por parte de éstos la intervención en alguna actividad divulgativa se ha asistido. Así cabe reseñar que se acudió:

- El 23 de abril a la «Jornada sobre Prevención de Riesgos Laborales en la Negociación Colectiva» organizada por el sindicato UGT, con la ponencia «La Fiscalía de Seguridad y Salud en el Trabajo. Presente, futuro y ámbito de actuación».
- El 25 de junio al «XIX Encuentro regional de salud laboral CCOO Castilla La-Mancha», con la ponencia «Actuaciones de la Fiscalía de Seguridad y Salud en el Trabajo».
- El 5 de noviembre a la jornada «30 años de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: de la situación de partida al presente de la seguridad y salud en el trabajo», organizada por el sindicato UGT, con la ponencia «Actuaciones de la Fiscalía y la Policía Municipal de Madrid».

2.4 Datos estadísticos y valoración crítica

2.4.1 EVOLUCIÓN DE LA SINIESTRALIDAD EN EL ÁMBITO PENAL SEGÚN LOS DATOS ESTADÍSTICOS

Antes de exponer los datos y su evolución es oportuno hacer una reflexión.

En el año 2025 se conmemoraba los 30 años desde la entrada en vigor de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de *Prevención de Riesgos Laborales*, norma fundacional de la nueva concepción de la prevención laboral, consecuencia de la transposición de la Directiva relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que contiene el marco

jurídico general en el que opera la política de prevención comunitaria (Directiva 89/391/CEE).

En retrospectiva, la valoración ha de ser positiva. En el año de publicación de la LPRL los trabajadores fallecidos ascendían a casi 1.000, habiendo descendido paulatinamente. Sin embargo, desde el año 2012 el descenso en el número de personas trabajadoras fallecidas parece haberse detenido, estancándose, oscilando el número en una horquilla que se mantiene fija y perpetua. Quizá haya de ser tomado como una llamada de atención sobre la necesidad de una reevaluación del texto. Mantener sus fortalezas y mitigar las debilidades encontradas.

A fecha de hoy, la reflexión sobre la necesidad de su modificación continúa y, si bien es cierto que todos los agentes sociales y la propia sociedad reclaman una modificación y adaptación frente a los viejos y nuevos riesgos, aún no se ha hecho realidad.

Un empuje más reciente a la materia se produjo en 2024 con la Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, *sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, por la que se modificaba la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859*, que hace de los derechos laborales y la protección de la seguridad de los trabajadores en el desarrollo de su labor a través de su prevención un aspecto nuclear. En la misma línea, la OIT en el año 2022 había reconocido a la seguridad y salud laboral como uno de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Su enfoque global y transversal a lo largo de toda la cadena de suministro puede constituir un paso decisivo en la creación de estándares de seguridad, semejantes en todas aquellas empresas que pretendan hacer negocio en el seno de la Unión Europea, o que teniendo su sede en la región pretendan hacerlo fuera de él, lo que supone llenar de un contenido similar el derecho a la seguridad y salud en el trabajo, haciendo de la Unión Europea y de sus empresas un referente en la materia, siendo un signo diferenciador para un mejor posicionamiento en el mercado.

Sin embargo, en abril de 2025 se publicó la Directiva (UE) 2025/794 (*Stop the clock*), que acuerda retrasar la obligación de transposición por las legislaciones estatales de la referida Directiva (UE) 2024/1760, pasando del 2027 al 2028, lo que ha supuesto un freno en una normativa esperada y necesaria para dar un nuevo impulso al derecho a la seguridad y salud en el trabajo.

Hecho este apunte se pasa a exponer lo siguiente:

Los datos que aquí se reflejan provienen de la especial meticulosidad con la que, de manera cada vez más enérgica, son tratados por cada una de las delegaciones. Las dificultades para la averiguación en todas y cada una de las secciones de instrucción de los tribunales de instancia, o en los diversos juzgados de instrucción, de los procedimientos propios de la especialidad, son resueltas por los fiscales que se encargan en cada territorio de la materia, habiendo realizado un esfuerzo considerable, que ha de ser reconocido, y que ya se había apreciado en el ejercicio anterior. Las variaciones entre los datos que aparecen en las aplicaciones manejadas y los reflejados en las memorias, si bien no pueden ser adjetivados como mínimos o exiguos, no pueden desvirtuar la labor de escrutinio y expurgo realizado durante este ejercicio, con el objetivo de ajustarlos a la realidad de cada delegación.

2.4.1.1 *Diligencias previas incoadas en el año 2025*

Diligencias previas incoadas	Año 2024	Año 2025	Diferencia
Homicidios por imprudencia (art. 142.1CP) . .	215	212	-3
Lesiones Imprudentes (art. 152.1 CP)	10.281	12.488	2.207
Delito de riesgo (art. 316 y 317 CP)	641	254	-387
Delito leve. Homicidio por Imprudencia menos grave. (art. 142.2 CP)	0	0	0
Delito leve. Lesiones por imprudencia menos grave (art. 152.2 CP)	889	628	-261

La inapreciable diferencia de causas incoadas por homicidio por imprudencia sigue, no obstante, siendo una cifra alejada de la realidad de la siniestralidad laboral. Según las cifras del Ministerio de Trabajo y Economía Social/Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social/Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral, el número de personas trabajadoras fallecidas en jornada laboral durante el año 2025 fueron 584, siendo 333 las que lo fueron por causas traumáticas. Es decir, en 121 casos no se incoó procedimiento penal –o no ha quedado reflejado–, lo que supone cierta anomalía si admitimos que por cada muerte por trauma habrán de iniciarse unas diligencias previas. Esta situación nos ha de llevar a una serena reflexión sobre la

necesidad de ampliar, o reforzar, los cauces de conocimiento por las delegaciones de estos siniestros. De hecho, alguna de ellas, como Cádiz o A Coruña, y ha de valorarse en su justa medida, ya utilizan todos los medios posibles para conocer estos hechos, por ejemplo, siéndoles remitidos los atestados que los cuerpos policiales elaboran, o incluso siendo informados de los partes *Delta* que se elaboran tras un siniestro laboral, como parte de la insistencia de los/as delegados/as en averiguar la realidad de los datos, lo que permite conocer de manera inmediata estos hechos e intervenir.

No obstante, sigue siendo necesario considerar la escasa solidez de los datos que, respecto de *delitos de riesgo sin resultado lesivo* y de *lesiones por imprudencia menos grave*, se informan, por cuanto, y así se expone por las/los delegadas/os en sus memorias, son consecuencia de un inexacto registro.

2.4.1.2 Causas pendientes en los juzgados de instrucción/secciones de instrucción de los tribunales de instancia

Causas pendientes	Año 2024	Año 2025	Diferencia
Homicidio imprudente (142.1).	430	442	12
Lesiones imprudentes (152.1)	2.320	2.278	-42
Riesgo sin resultado lesivo (art. 316-317 CP)	465	394	-71
Delito leve de homicidio imprudente (art. 142.2 CP) . .	0	1	1
Delito leve de lesiones imprudente (art. 152.2 CP) . .	174	91	-83

Lo antes expuesto, respecto del alejamiento a la realidad de alguno de los datos consignados, se refleja también en este apartado. Teniendo en cuenta que en cada ejercicio se insiste en un número elevado de causas pendientes por *delito de riesgo sin resultado lesivo* y *delitos leves de lesiones imprudentes*, que posteriormente y de manera invariable no se plasman en escritos de acusación o resoluciones de sobreseimiento, podemos concluir sin temor a equivocarnos su carácter inexacto.

2.4.1.3 Diligencias de investigación incoadas por el Ministerio Fiscal

Diligencias de investigacion	Año 2024	Año 2025	Diferencia
Incoadas	983	925	-58
Archivadas	606	754	148

Diligencias de investigacion	Año 2024	Año 2025	Diferencia
Denuncia o Querella	178	119	-59
En Trámite	65	52	-13

La importancia de las diligencias de investigación como instrumento delimitador de los procesos con auténtica relevancia penal de nuevo se ha puesto de manifiesto durante este ejercicio.

A través de ellas, las diferentes delegaciones han sabido perfilar aquellos comportamientos que son propios de la especialidad, que tienen trascendencia penal, dejando al margen y al acomodo de otros órdenes jurisdiccionales o administrativos conductas que no exigen una atención por el derecho penal.

Se ha demostrado, una vez más, que, pese a no disponer en ocasiones de los medios materiales ni personales con los que cuentan los órganos jurisdiccionales, la labor de dirección de la investigación en esta fase inicial es certera y precisa. El impulso que para el posterior proceso supone el trabajo desarrollado en este marco por los y las fiscales refuerza la necesidad y la plena justificación de la atribución de la completa dirección de la investigación a los que posteriormente van a ejercitar la acción penal. Máxime, además, en una materia donde la única especialización que existe entre todos los actores que intervienen en un proceso penal la tienen y demuestran los miembros del Ministerio Fiscal que pertenecen a las delegaciones y secciones especializadas en seguridad y salud en el trabajo, siendo verdaderos referentes en la materia.

2.4.1.4 Causas de siniestralidad laboral

Causas siniestralidad laboral	Año 2024	Año 2025	Diferencia
Escritos de acusación	429	433	4
Peticiones Sobreseimiento	234	193	-41
Sentencias Juzgado de lo Penal	353	318	-35
Sentencias Audiencia Provincial	70	32	-38

2.4.1.4.1 Escritos de acusación

De los 433 escritos de calificación provisional que se consignan en las memorias de las delegaciones se han recibido en la Unidad para su análisis y consideración 392. Es decir, 41 de los escritos realizados no se han recibido en esta Unidad.

De la suma total de los escritos de calificación que han sido objeto de examen por parte de la Unidad, 80 se refieren a siniestros mortales. De ellos, 77 se referían a trabajadores y 3 a trabajadoras, lo que evidencia, en este caso, la relevancia del sexo en los siniestros laborales en jornada de trabajo, congruente con los datos de la Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral, órgano de la Secretaría de Estado de Trabajo, que revelan que el 92,6 % de los muertos durante el trabajo son varones.

A continuación, se exponen las calificaciones supervisadas, tanto en este ejercicio como en el anterior, con referencia a la fecha del hecho que se va a enjuiciar.

Año	06	08	10	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	Total
2024	–	1	1	1	1	–	6	5	14	36	45	76	93	108	20	2	–	407
2025	1	–	–	–	–	–	4	2	4	19	36	47	57	111	89	20	2	392

Hemos de partir, necesariamente, de un aspecto negativo. Difícilmente la respuesta penal que se dé al asunto más antiguo, que se remonta a 2006, va a ser efectiva. Diecinueve años después de sucedido el siniestro, las víctimas aún no han visto resueltas sus pretensiones, su bien jurídico lesionado no ha sido reparado, estando sometidas a la incertidumbre de un procedimiento demorado más de diecinueve años. La inquietud por la espera, y la lógica zozobra que ello causa, supone una revictimización inasumible e intolerable. A ello hay que añadir que, con el transcurso de tan dilatado periodo de tiempo, las fuentes de prueba tienden a difuminarse, cuando no diluirse en la nada.

Cabe preguntarse si las diversas penas que se puedan imponer van a cumplir alguno de los efectos que las justifican. No creemos que la función de prevención especial tenga efectos en este supuesto, y mucho menos la general, ya que la eventual condena puede ser percibida más como un bizarro tipo de impunidad que como un instrumento preventivo.

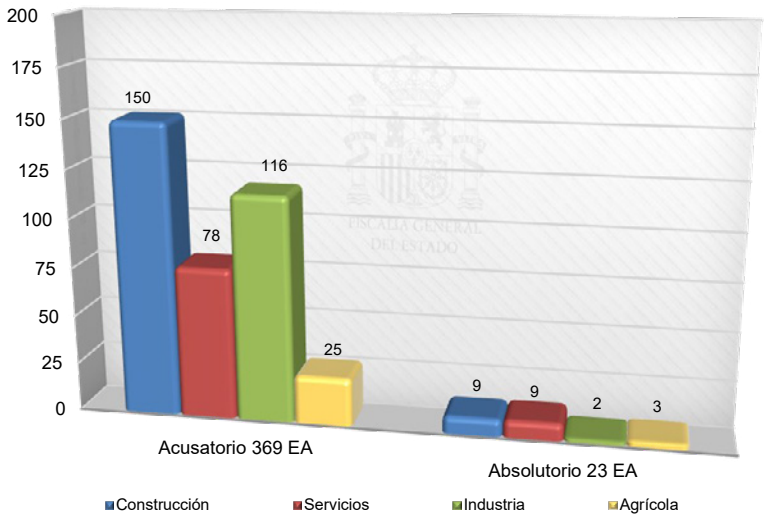
El siguiente análisis, no obstante, ha de ser positivo. Al menos, moderadamente positivo.

279 calificaciones se han elaborado por hechos sucedidos entre los años 2021 y 2025. Es decir, más del 71% de los escritos de conclusiones provisionales se refieren a hechos sucedidos en los últimos 5 años, lo que, siendo aún insuficiente, supone un cierto avance en el objetivo de conseguir una respuesta penal eficaz, rápida y ágil. Al menos, casi

el 60% de las calificaciones se han elaborado en un plazo inferior a la media, y el 28% han sido por hechos sucedidos en los últimos tres años, lo que ha de ser valorado como muestra del esfuerzo, dedicación e implicación en esta materia por parte de las/os diferentes delegadas/os.

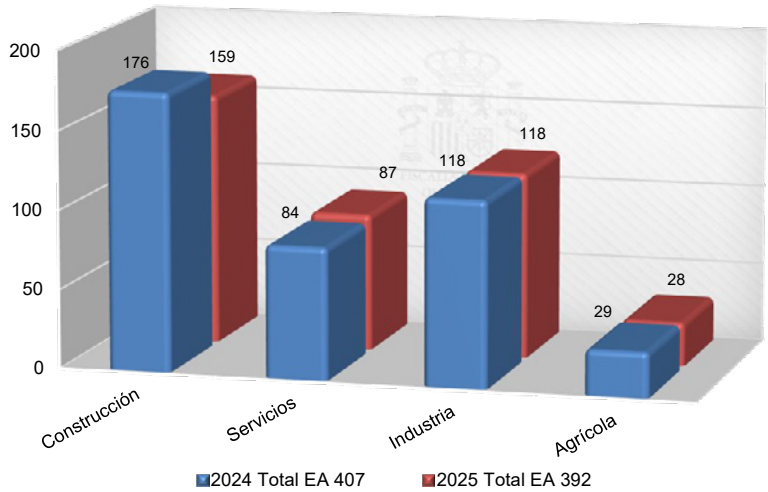
Del total de los escritos de calificación que se han formulado 369 han sido con petición acusatoria, y en 23 la petición fue de absolución, como se puede observar en el gráfico siguiente, que se desglosan por sectores de actividad.

COMPARATIVA ESCRITOS DE CALIFICACIÓN 2025



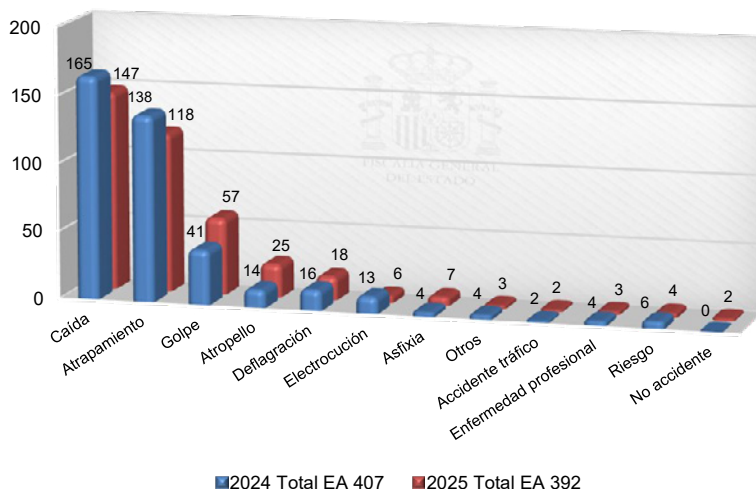
A continuación, se exponen los sectores productivos en los que se han producido los hechos objeto de acusación.

NÚMERO DE ESCRITOS DE CALIFICACIÓN
POR SECTORES 2024-2025



De nuevo este año, el sector de la construcción ha sido el que ha concentrado mayor número de calificaciones, siendo parejos los datos de siniestralidad en el resto de los sectores contemplados con referencia al ejercicio anterior.

COMPARATIVA ESCRITOS CALIFICACIÓN POR CAUSAS 2024-2025



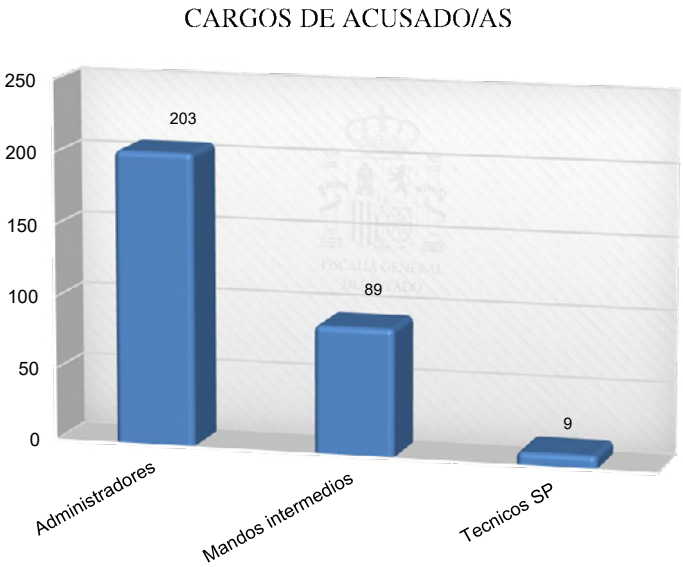
Resulta descorazonador observar como las causas implicadas en los siniestros laborales se repiten año tras año de manera invariable.

Podríamos estar ante supuestos donde la integración de la actividad preventiva, pilar cimental en la eliminación y mitigación de los riesgos laborales, estaba mal implementada o resultaba defectuosa. Lo cierto es que del análisis de los datos fácticos en los que se apoyan las acusaciones se pueden extraer algunas conclusiones que aumentan la inquietud. En un amplio número de supuestos nos encontramos en estadios previos a la necesaria y obligatoria integración preventiva en la empresa. No se trata de errores o defectos en la participación de la jerarquía empresarial o de los trabajadores en la aplicación transversal de los principios preventivos, sino de casos donde ni tan siquiera se han dado los primeros pasos. La ausencia de evaluación de riesgos se observa muy habitualmente como causa subyacente del siniestro. No se trata de evaluaciones incompletas o genéricas, sino de su ausencia total. Si a ello unimos la falta de medidas de protección colectiva y/o individual cuando el riesgo aparece como evaluado, la fotografía nos muestra un panorama ciertamente muy mejorable.

Por ello quizá sea necesario ahondar y reforzar los mecanismos de exigencia y de control en el cumplimiento de esas mínimas obligaciones básicas de seguridad.

Afrontar nuevos riesgos, y en ello hay un empeño decidido, desde luego que garantizará una mayor seguridad y una mejoría en la salud laboral. Sin embargo, se antoja prioritario realizar un abordaje integral de las causas que provocan los resultados más graves, centrando el objeto del debate en ello, para no seguir repitiendo las cifras de muertes, que no pueden ser aceptadas como sucesos de naturaleza estructural.

Los cargos y/o responsables funcionales que han sido objeto de acusación se muestran en el gráfico siguiente, donde se puede observar, si se compara con ejercicios anteriores, lo invariable de los mismos.



Al ser el sector de la construcción el que mayor número de escritos de acusación ha generado se van a realizar una serie de consideraciones al respecto, sobre la base del gráfico que se muestra a continuación.



Como antes exponíamos, la construcción sigue constituyendo el sector de mayor siniestralidad, y ha representado el 40% de los escritos de calificación provisional elaborados durante este ejercicio. El déficit acusatorio que se apreciaba en el ejercicio del año anterior respecto de los técnicos que pueden integrar la dirección facultativa de una obra se reproduce con alguna pequeña variación en este. Se sigue observando en el examen de los escritos remitidos cierta ausencia de mención a estos profesionales. Estos, como sabemos, desempeñan una importantísima labor de carácter profesional, que incide de manera directa en la prevención de riesgos. Sus aportaciones a la seguridad de los trabajadores en el desarrollo de sus cometidos, muchas reflejadas de forma documental (estudio de seguridad y de salud, plan de seguridad y de salud, actas de aprobación de los planes, anotaciones en los libros de incidencia, libros de órdenes y de asistencias etc.), son piezas fundamentales en las que se asienta la prevención de los riesgos laborales en este sector.

Tan solo un 11% de los/las acusados/as de este sector de actividad eran miembros de la dirección facultativa, siendo las personas que desempeñan el cargo de administrador o similar el mayor número de personas acusadas, representando el 52%, mientras que el segundo bloque de acusados más numeroso es el referido a mandos interme-

dios, resultando residuales las acusaciones contra otro tipo de intervinientes en este sector.

2.4.1.4.2 Escritos de sobreseimiento

Se han remitido desde las delegaciones 193 escritos de petición de esta naturaleza por los 246 del año anterior. Desde la Unidad se analizan con detenimiento estos escritos, en los que los argumentos y razonamientos jurídicos que los sustentan ponen de manifiesto un análisis concienzudo, objetivo e imparcial del material recabado durante la instrucción y que, en definitiva, refuerzan la posición del Ministerio Fiscal en su labor de escrutinio de los actos con relevancia penal.

2.4.1.4.3 Sentencias dictadas por los juzgados de lo penal/secciones de lo penal de los tribunales de instancia

Los datos contenidos en las memorias elaboradas por las respectivas delegaciones territoriales cifran en 351 el número de sentencias dictadas a lo largo del año 2025 por los juzgados de lo penal. Teniendo en cuenta que los guarismos consignados en la información sistematizada de *Fortuny*, en la que el número total de sentencias alumbradas en primera instancia en causas penales que tienen por objeto materias propias de la especialidad asciende a 378, se constata una divergencia bastante inferior (27 sentencias) a la que, en este aspecto, se detectó en la memoria de actividad del ejercicio correspondiente al año 2024 (92 sentencias).

Ello revela una mejora sustancial en los mecanismos de control y detección de dichas sentencias llevados a cabo por las/los respectivas/os delegadas/os en relación con las causas penales propias de la especialidad. Esta más precisa localización de las sentencias se obtiene ya sea de forma directa por vía de notificación procesal al haber asistido al acto de juicio oral o, en su caso, por vía refleja a través de cauces y en aplicación de diversos protocolos internos de comunicación y/o dación de cuenta implementados en las distintas fiscalías. A ello habría que adicionar la concurrencia de un mayor celo aplicado por el personal de las oficinas fiscales a la hora de efectuar el registro en el correspondiente sistema de gestión procesal, incardinándola dentro del grupo de delitos relativos a la materia propia de la especialidad.

Por lo que atañe al debido reporte de las sentencias dictadas en la instancia desde las delegaciones territoriales a la Unidad especiali-

zada, se consolida una tendencia de mejora sostenida en el tiempo, toda vez que las disfunciones en tal sentido detectadas en el presente ejercicio memorial suponen el 9,4% sobre la cifra total de sentencias dictadas (el porcentaje en el ejercicio correspondiente al año 2024 fue del 12,4%, mientras que en el del año 2023 ascendió al 30,6% sobre el total).

La tendencia histórica se mantiene prácticamente invariable en cuanto al sentido del fallo de los pronunciamientos judiciales objeto de análisis: del total de sentencias remitidas a la Unidad (318), se registraron 255 pronunciamientos condenatorios –un 80,19% sobre el total– mientras que los restantes 63 pronunciamientos –un 19,81%– fueron absolutorios.

Solo en uno de esos pronunciamientos condenatorios –pendiente aún de firmeza– se impuso una pena de prisión de duración superior a los dos años. En el resto de los supuestos, al tratarse de penas cortas privativas de libertad y habida cuenta de la concurrencia de los requisitos legales, el proceso culminó con el otorgamiento del beneficio de la suspensión de su ejecución, orillando así el ingreso en prisión de los/as penados/as.

Es más, en una proporción considerable de los supuestos enjuiciados, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 66.1.2.^a del CP, se constata una cierta devaluación del pretendido y deseable efecto preventivo asociado a la pena, como consecuencia de la atenuación operada en el proceso de individualización de la respuesta penal que, prácticamente y con independencia de la entidad del resultado lesivo acaecido, conllevó la efectiva imposición de penas catalogadas como leves en la escala del art. 33 CP pues, incluso en los casos de concurso ideal entre el delito de riesgo del art. 316 y el delito de homicidio por imprudencia grave del art. 142, ambos del CP, la opción punitiva de sancionar las infracciones en concurso por separado –absolutamente generalizada tanto en la praxis judicial como a la hora de alcanzar los acuerdos de conformidad– conlleva el efecto penológico apuntado.

De hecho, la mayor parte de los supuestos a que se acaba de hacer referencia se producen como resultado de un acuerdo de conformidad entre todas las partes. No en vano en el año 2025 se ha mantenido inalterada la proclividad de recurrir a la solución consensuada como modo de terminación del proceso penal. Esta inercia camina acompañada con la producción normativa, tendente a facilitar las fórmulas de acuerdo entre las partes como mecanismo de resolución del conflicto, culminada con la promulgación de la LO 1/2025, de 2 de enero, que

pretende introducir determinadas mejoras en el régimen de la conformidad, sobre todo, desde un prisma *victimocéntrico*.

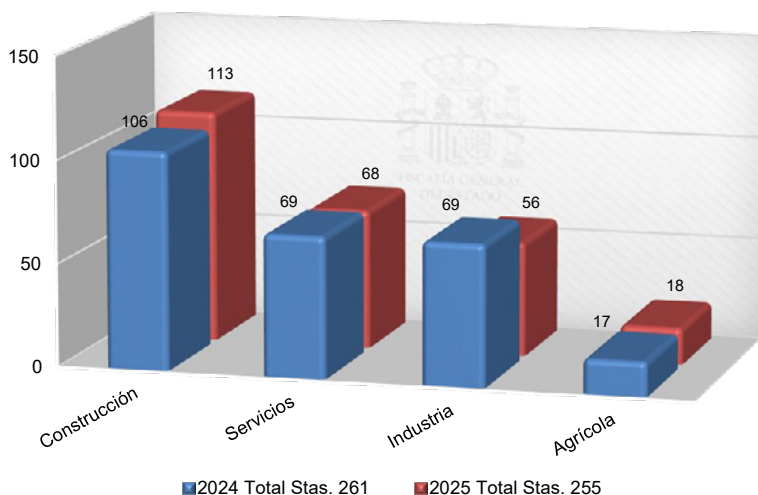
En esta concreta variable, el análisis de la actividad desplegada revela que un 78,04% de las sentencias condenatorias dictadas lo fueron de estricta conformidad (199 resoluciones). Ello no obstante, y al contrario de lo que cabría suponer, tan elevado porcentaje no tuvo un reflejo inmediato en uno de los aspectos beneficiosos que suele asociarse a la justicia penal pactada: la denominada *economía procesal*, es decir, el ahorro de tiempo y medios, y así lo atestiguan los datos relativos la duración media de los procesos judiciales en materias propias de la especialidad a que se hará mención más adelante.

Por último, y al hilo de lo que viene exponiéndose, quizá debiera plantearse, como opción político-criminal, que la sanción del delito de riesgo contemplara la imposición, con el carácter de pena principal y juntamente con las actuales de prisión y multa, la de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o comercio prevista en el art. 45 CP, toda vez que la idoneidad de dicha sanción para combatir esta modalidad delictiva resulta incuestionable. Su fundamentación cabría vincularla a la consideración de que quien ha cometido un delito contra los derechos de los trabajadores, poniendo en grave peligro su vida, integridad física y/o salud por incumplir de modo consciente y deliberado las normas que disciplinan sus obligaciones más elementales que le incumbían como garante de su seguridad, no reúne la idoneidad para desarrollar, con carácter profesional, actividades consistentes en organizar y gestionar un factor de producción como es el trabajo ajeno con el objetivo de obtener un beneficio económico, con independencia del sector de actividad productiva en el que pretendiera operar. Otra cuestión distinta, pero no menos transcendente, es si en nuestro ordenamiento jurídico se dispone de instrumentos para garantizar una ejecución material eficaz, no solo meramente formal, de esta pena privativa de derechos.

La configuración de la pena exclusivamente como accesoria y, por ende, de potestativa imposición, salvo en los supuestos, poco frecuentes, en que el resultado lesivo se imputa a título de imprudencia grave profesional, determina que el balance de actividad correspondiente a este ejercicio memorial arroje como resultado que únicamente 115 de las sentencias de condena impusieron la meritada pena de inhabilitación especial, y siempre con el carácter de pena accesoria asociada al delito de riesgo, lo que supone 45,10% sobre el total de las resoluciones condenatorias analizadas.

En función del sector de la actividad en que se produjeron los sucesos que fueron enjuiciados se obtienen las siguientes cifras:

NÚMERO DE SENTENCIAS CONDENATORIAS
POR SECTORES 2024-2025



Un año más, la verdad judicial que reflejan las sentencias analizadas en la Unidad especializada revela que el sector de mayor incidencia comisiva es el de la construcción, seguido por el sector servicios y, en tercer lugar, por el sector de la industria.

Estos datos, en su consideración global, vienen a coincidir, en esencia, con los registros existentes en cuanto los sectores de actividad en que se aprecian los mayores índices de incidencia de accidentabilidad laboral toda vez que los casos de aplicación autónoma del delito de peligro, ya sea en su modalidad dolosa o imprudente, se limitan a tres supuestos. Esto sirve para constatar que, lamentablemente, la intervención preventiva, que es la principal aportación que podría realizar el sistema penal a la seguridad y salud de las personas trabajadoras, ha sido y sigue siendo prácticamente inédita.

En cuanto a las variables y los factores que en cada una de las situaciones objeto de enjuiciamiento contribuyeron a la producción del resultado de peligro típico son, obviamente, múltiples y variados. Ahora bien, más allá de las concretas causas determinantes de la situación de riesgo y del resultado lesivo en que este acabó materializándose, en la práctica totalidad de los casos uno de los déficits

estructurales que subyace de modo frecuente es la ausencia de efectiva integración de la actividad preventiva en el sistema de gestión de las estructuras empresariales involucradas en el proceso de producción en cuyo decurso suceden los hechos con relevancia delictiva, incumpléndose así un principio preventivo que resulta clave para garantizar unas condiciones de trabajo seguras para las personas trabajadoras.

Si se atiende a la posición ocupada dentro de la estructura orgánica y jerárquica del entramado empresarial, es mayor el porcentaje de condenas recaídas sobre administradores de sociedades mercantiles, particularmente sociedades limitadas. Ello sobre la base de confrontarlo con las condenas recaídas sobre otras personas que, estando vinculadas e integradas en la estructura de la empresa y lógicamente detentando el dominio funcional sobre la fuente de riesgo, no ostentaban tal condición directiva y que se engloban bajo la denominación de «mandos» (encargados de servicio, mandos intermedios ejecutivos u otros responsables de unidades funcionales).

Así, fueron condenadas 96 personas que se hallaban formalmente designadas como administradores de sociedades, de entre ellas, 82 se hallaban al frente de sociedades limitadas mientras que 6 estaban vinculadas a sociedades anónimas; el resto, ciertamente residual, actuaban como comuneros en comunidades de bienes, como miembros del consejo rector en sociedades cooperativas o en sociedades agrarias de transformación. A ellas han de añadirse las 9 personas condenadas que actuaban en el tráfico jurídico-mercantil desplegando una actividad económica o profesional como empresarios individuales con trabajadores a su cargo, y carente de estructura societaria.

Por lo que respecta a la categoría de mandos intermedios, fueron 88 las personas que resultaron condenadas, las cuales figuraban identificadas en el organigrama empresarial con variadísima, y en ocasiones inespecífica, nomenclatura.

Por último, respecto de la figura del técnico en prevención de riesgos laborales integrante de un servicio de prevención ajeno de una organización empresarial, se han detectado tres sentencias en las que recayó condena sobre uno de esos técnicos, y en los tres supuestos exclusivamente por el delito de resultado lesivo a título de imprudencia grave.

En cuanto a los supuestos de condena de un trabajador común, han sido 12 los casos detectados, en todos los supuestos por su participación en el delito de resultado lesivo cometido por imprudencia grave.

Como en anteriores ejercicios, se reflejan desagregados los datos relativos al sector de la construcción, no sólo por el hecho de ser el

sector de actividad en el que se detecta una mayor incidencia de accidentabilidad, sino también habida cuenta de la existencia de una normativa específica que distribuye obligaciones y competencias en materia de seguridad y salud en el trabajo constructivo entre el empresario –promotor u otros contratistas– y los demás técnicos intervinientes.

En total, fueron condenadas 166 personas mientras desarrollaban actividades productivas en el referido contexto de actividad; de ellas, 85 ostentaban el cargo de administrador/a de una persona jurídica a través de la que participaban en el proceso de construcción. Por lo que se refiere a los técnicos, se constata la condena de 10 personas que desempeñaban funciones como coordinadoras/es de seguridad y salud durante la ejecución de la obra. No consta condena alguna a un/a coordinador/a de seguridad en fase de proyecto y también cabe reputar residuales las cuatro condenas de profesionales que desempeñaban cometidos como director de ejecución de obra, en comparación con las condenas que recayeron sobre quienes ostentaban el rol de jefe de obra (6) y de encargado de obra (14). Los supuestos restantes aparecen referenciados con una denominación que no se ajusta a ninguna de las categorías normativamente establecidas.

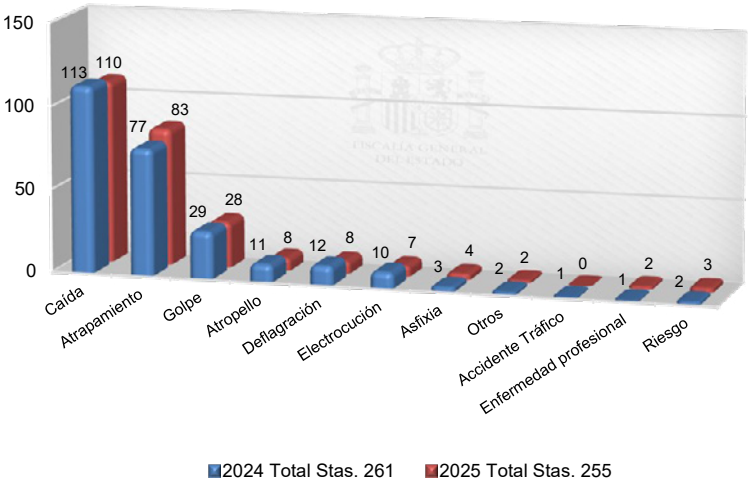
El análisis *ad casum* de los factores causales determinantes de los resultados típicos contemplados en las sentencias condenatorias remitidas a la Unidad arroja como resultado que, de nuevo, son los riesgos mecánicos los que inciden en la dinámica de la práctica totalidad de las situaciones de riesgo y siniestros enjuiciados.

Los supuestos objeto de condena derivados del riesgo de caída de altura (en 110 de las sentencias condenatorias y que obedece a la mayor frecuencia con la que se realizan trabajos temporales en altura en el sector de la construcción) proyectan situaciones de generalizada omisión en cuanto a la implementación de protecciones de carácter colectivo, a pesar de su mayor eficacia preventiva frente a las de carácter individual y obviando uno de los principios esenciales de la acción preventiva recogido en el art. 15 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de *Prevención de Riesgos Laborales*. Y en cuanto a estas últimas, una de las deficiencias advertidas, de modo bastante recurrente, consiste en despreciar la más elemental planificación a la hora de implementar un sistema de protección individual, limitándose, en la mejor de las hipótesis, a la simple facilitación de un equipo de retención corporal y un dispositivo de anclaje. Se precisaría también una evaluación detallada del entorno de trabajo, realizando un análisis exhaustivo de las condiciones materiales, las condiciones ambientales y la mecánica de ejecución de los trabajos para identificar los potenciales

riesgos asociados, todo ello a fin de elegir el sistema de protección más adecuado que, en todo caso, requeriría de la selección de los puntos de anclaje apropiados, con capacidad de soportar las fuerzas en caso de una caída y ubicados estratégicamente para la cobertura óptima, así como un diseño que tuviera en cuenta la eficiencia en el movimiento de los operarios y la minimización de riesgos.

En cuanto a los restantes riesgos mecánicos que con más habitualidad se identifican en las resoluciones analizadas, se hallan aquellos vinculados o asociados a la utilización de equipos de trabajo, especialmente atrapamientos/aplastamientos por o entre objetos y amputaciones provocadas por cortes.

COMPARATIVA SENTENCIAS CONDENATORIAS
POR CAUSAS 2024-2025



En otro orden, persiste la generalizada, casi sistemática, ralentización que sufre la tramitación de las causas penales en las materias propias de la especialidad –alcanzando, en algunos casos concretos, umbrales injustificables– que requiere de soluciones realmente eficaces que trasciendan las acciones meramente coyunturales o puntuales.

De nuevo en este ejercicio memorial hay que dejar constancia de la anomalía, quizá anecdótica habida cuenta de su escasa representatividad en atención al número global de procedimientos concluidos mediante sentencia, que supone el hecho de que dos de esas sentencias tengan por objeto episodios acaecidos allá por el año 2007. Ahora

bien, lo que no resulta aislado o puntual –menos aun anecdótico– es la contabilización de 29 sentencias en las que el supuesto de hecho objeto de enjuiciamiento acaeció hace diez o más años, en concreto, entre los años 2007 y 2015, ambos inclusive.

Aun así, y tal y como ocurriera el año 2024, el grueso de sentencias emitidas se corresponde con hechos ocurridos en el cuatrienio 2018-2021 (198 en total).

En el siguiente cuadro se desglosan el número total de sentencias dictadas en el año 2025, en función a la fecha en que ocurrieron los hechos:

Año	Condenatorias	Absolutorias	Totales
2007	1	1	2
2008	–	–	–
2009	–	–	–
2010	1	1	2
2011	2	1	3
2012	3	–	3
2013	3	3	6
2014	1	6	7
2015	3	3	6
2016	12	5	17
2017	17	4	21
2018	36	9	45
2019	43	16	59
2020	42	5	47
2021	42	5	47
2022	33	4	37
2023	13	–	13
2024	–	–	–
2025	3	–	3
Total	255	63	318

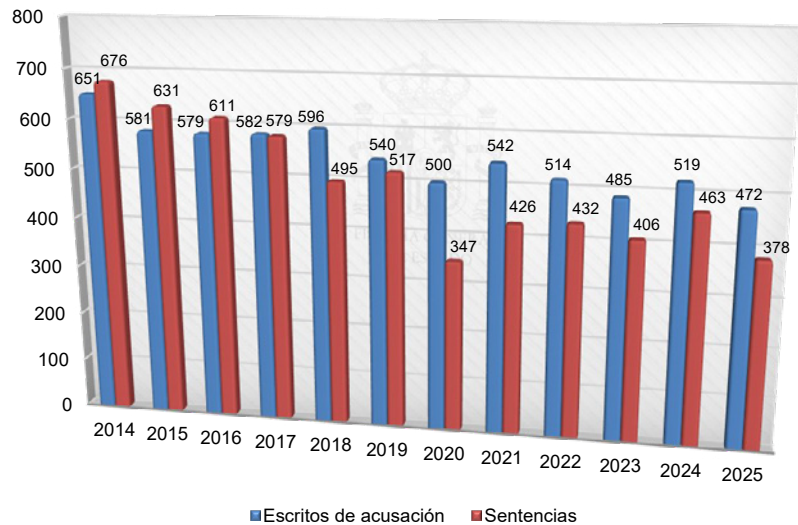
Desde esta perspectiva de la pendencia y en función del volumen de sentencias que han podido ser objeto de análisis, se concluye que, en el caso de las sentencias condenatorias y teniendo en cuenta que el 78,03% de ellas lo fueron de estricta conformidad, la media temporal para su dictado, en primera instancia y tomando como término de referencia inicial la fecha de ocurrencia de los hechos enjuiciados, fue de 68,21 meses –5 años y 8 meses, aproximadamente– lo que supone una discretísima minoración de la ratio de pendencia si se compara

con el promedio de inversión temporal requerido para sentenciar durante el año 2024 (6 años y 26 días).

Es de esperar que la introducción del trámite de la audiencia preliminar en el procedimiento abreviado a través la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia* consiga el efecto pretendido, reconocido expresamente en su Preámbulo, y permita agilizar la sustanciación de las causas penales, al menos de aquellas en que el nuevo trámite procesal resulte de aplicación.

En términos generales, incluyendo también las resoluciones de sentido absolutorio, el lapso temporal de media ascendió a 72,01 meses –6 años y unos pocos días–, prácticamente coincidente con el tiempo medio de pendencia de los procedimientos concluidos durante el año 2024 –6 años y 1 mes–.

Del número total de pronunciamientos condenatorios remitidos a la Unidad especializada y de modo absolutamente coincidente con las cifras del ejercicio 2024, en 109 supuestos se invirtió un tiempo inferior a los cinco años, mientras que hubo 48 sentencias que se enmarcan en un rango comprendido entre los 60 y 72 meses (entre 5 y 6 años), quedando el resto –98 resoluciones– englobado en un rango temporal que supera los 72 meses (6 años).



Este cuadro muestra la evolución en el número de escritos de acusación y número de sentencias dictadas por los juzgados de lo penal en los últimos años, datos que han sido extraídos del programa *Fortuny*.

Finalmente, y como corolario de lo expuesto, en una parte considerable de los supuestos enjuiciados que culminaron con condena, ya fuera consensuada entre las partes o tras la celebración de juicio contradictorio, y por aplicación de lo dispuesto en el artículo 66.1.2.^a del CP, se efectuó una degradación penológica impuesta por la apreciación de alguna circunstancia atenuante de la responsabilidad criminal. En especial, la circunstancia prevista en el art. 21.6 CP, ya sea en su modalidad simple –39 sentencias– o considerada como muy cualificada –48 resoluciones–. A esto han de añadirse los supuestos en que se aplicó la circunstancia atenuante de reparación del daño –art. 21.5 CP– la cual fue aplicada en 47 ocasiones, catorce de ellas con el carácter de muy cualificada, y en bastantes casos cumulativamente con la atenuante de dilaciones indebidas.

2.4.1.4.4 Sentencias dictadas por las audiencias provinciales

Atendiendo nuevamente a los datos que dimanar de las memorias elaboradas por las/los fiscales delegadas/os de la especialidad, durante el año 2025 se han dictado por las audiencias provinciales un total de 50 sentencias –en el año 2024 se contabilizaron 70–, lo que supone un descenso sustancial, propiciado, probablemente y entre otros factores singulares, por el repunte producido en el número de sentencias de estricta conformidad en la instancia que, lógicamente, veda el acceso a la alzada.

En cuanto al lapso temporal que transcurre, de media, desde el fallo en primera instancia y la resolución en la alzada, este año 2025 se cifra en 11 meses y 12 días, promedio prácticamente idéntico al del pasado ejercicio –11 meses y 5 días–.

3. MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

3.1 Introducción

En la presente Memoria se va a seguir la misma línea fijada en años precedentes con el fin de facilitar la labor de valoración evolutiva y comparativa de las actividades desarrolladas por la Unidad de Medioambiente. Ahora bien, resulta conveniente advertir que en el año 2025 se produjo la jubilación del Excmo. Fiscal de Sala Coordinador generándose la vacancia de la plaza a partir del 21 de septiem-

bre, situación mantenida hasta el final del año y que, como se expone a continuación, ha incidido en la actividad de la Unidad.

3.2 La Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado

3.2.1 FISCALES INTEGRANTES DE LAS SECCIONES DE MEDIOAMBIENTE Y URBANISMO EN LAS FISCALÍAS ESPAÑOLAS

En relación con los fiscales que se dedican a esta materia, hay que señalar que en 2025 la especialidad de medio ambiente ha contado con un total de 200 integrantes. De ellos, 50 son delegados (tres son además fiscales coordinadores: Galicia, Castilla y León y Extremadura), 25 son de enlace, 150 fiscales especialistas, dato que incluye a los fiscales de enlace; una fiscal coordinadora de Incendios Forestales en Castilla y León, además de la plantilla de la Unidad de Medio Ambiente que cuenta con un Fiscal de Sala y tres fiscales adscritas.

Cabe puntualizar que en el último trimestre del año presentó renuncia la fiscal coordinadora de Incendios Forestales de Castilla y León, así como la delegada autonómica de Galicia al ser nombrada Fiscal Superior de esa Comunidad Autónoma.

En el año 2024 integraban la especialidad un total de 204 especialistas, de los que 50 eran fiscales delegados, 25 de enlace y el resto especialistas.

3.2.2 ACTIVIDADES E INICIATIVAS DESARROLLADAS POR LA UNIDAD ESPECIALIZADA DE MEDIOAMBIENTE Y URBANISMO

La actividad desarrollada por la Unidad Especializada se despliega en actuaciones propias de las relaciones institucionales de ámbito nacional, de ámbito internacional, de docencia y formación, tramitación de procedimientos y, finalmente, de coordinación.

A lo largo del año 2025 la Unidad participó en encuentros y actividades, recibió y giró visitas de carácter institucional, celebró y asistió a reuniones, asambleas, etcétera, del modo que a continuación se expone:

3.2.2.1 Relaciones institucionales de ámbito nacional

– 17 de marzo de 2025. Reunión *on line* Preparatoria Seminario *Environmental Crimes* en Madrid.

- 27 de marzo de 2025. Entrega de Premios Biophilia de Humanidades y Ciencias Sociales medioambientales de la Fundación BBVA en Madrid.
- 23 de mayo de 2025. Recibimiento a los AIAKOS y charla.
- 29 de mayo de 2025. Asistencia a la XXXII Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos en Museo Nacional Centro de Reina Sofía de Madrid.
- 2 y 3 de junio de 2025. Conferencia *Delitos Medio Ambientales* en Universidad de Salamanca.
- 6 de junio de 2025. Acto de Clausura Máster de Delitos Ambientales en Madrid Guardia Civil.
- 12 y 14 de junio de 2025. I Reunión de Coordinación Agentes Forestales y Medio Ambientales a nivel nacional en La Palma (Islas Canarias).
- 18 y 19 de junio de 2025. Asistencia a entrega de XVII Premios Fundación BBVA, Fronteras del Conocimiento, en Bilbao.
- 23 de junio de 2025. Inauguración exposición temporal *Alas para la Guerra. Aratis y Celtiberia*, en el Museo Arqueológico Nacional de Madrid.
- 14 y 15 de julio de 2025. Visita Técnica a la Planta de Alúmina Española, S. A. en Alcoa (Lugo).
- 16 y 17 de septiembre de 2025. Reunión para temas Medio Ambiente en Barcelona.
- 16 de diciembre de 2025. Recepción y charla al Alto Consejo de la Fiscal de Albania en Sede FGE calle Fortuny.

3.2.2.2 *Relaciones institucionales de ámbito internacional*

- 20 y 21 de febrero de 2025. Reunión Consejo Consultivo Fiscales Europeos (CCPPE) en Estrasburgo (Francia).
- 26 y 28 de febrero de 2025 y 3 a 4 de marzo de 2025. Asistencia presencial y *on line* al *TdR activity 1.5.3 Workshop «Sharing of best practices in EU on fighting against environmental crimes, with special focus on hazardous waste – illegal trade in hazardous waste»* que se celebró de manera presencial en Belgrado (Serbia) y *on line* desde Madrid.
- 15 y 16 de mayo 2025. Invitación al II Encuentro Nacional Red Fiscalías Ambientales celebrado en Santa Fe (Argentina).
- 23 y 24 de mayo 2025. Reunión Consejo Consultivo Fiscales Europeos (CCPPE) en Estrasburgo (Francia).

- 8 de octubre 2025. Asistencia a la primera reunión *on line* del Comité de Datos Estadísticos creado por la Directiva Comunitaria 2024/1203 relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal.
- 16 y 17 de octubre 2025. Reunión Consejo Consultivo Fiscales Europeos (CCPPE) en Estrasburgo (Francia) en esta ocasión como Presidente de dicho Consejo Consultivo.

3.2.2.3 *Docencia y formación*

- 21 de enero 2025. Ponencia en el marco del curso «Crimen organizado, corrupción y terrorismo» en la Universidad de Salamanca.
- 13 de febrero 2025. Curso «Aguas Subterráneas en las masas declaradas en riesgo». CH Guadiana en Ciudad Real.
- 17 a 19 de febrero 2025. Curso *on line* sobre Maltrato Animal, CEJ y Secretaría Técnica, Madrid.
- 10 de marzo 2025. Ponencia sobre delitos Medio Ambientales en la Universidad de Valencia.
- 10 de marzo 2025. Curso Tráfico de Especies Protegidas – Seprona en Torrejón de Ardoz (Madrid).
- 11 de marzo de 2025. Curso Métodos de Caza no Selectivos – Seprona en Torrejón de Ardoz (Madrid).
- 19 de marzo de 2025. Curso en línea organizado por la REFJ/ EJTN.
- 21 a 23 de marzo de 2025. Curso Formación Inicial en Medio Ambiente para miembros de la 63.^a Promoción de la Carrera Fiscal, CENEAM Valsaín (Segovia).
- 24 de marzo de 2025. X Seminario Formación en materias de residuos, MITECO Madrid.
- 3 y 4 de abril de 2025. VII Edición Curso de la Unidad de Medio Ambiente de la FGE para Policía Local – CENEAM Valsaín (Segovia).
- 9 de abril de 2025. Formación Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid en Materia de Delitos contra el Medio Ambiente en Pozuelo de Alarcón (Madrid).
- 10 y 11 de abril de 2025. Seminario *on line Criminal Justice Seminar* en Madrid.
- 21 y 24 de abril de 2025. Curso *on line* EMPACT.
- 7 y 8 de mayo 2025. Curso Ascenso Oficiales IFISE en Colmenar Viejo (Madrid).

- 19 y 20 de mayo de 2025. Ponencia Delitos contra la Ordenación del Territorio CENEAM – Valsaín (Segovia).
- 26 y 27 de mayo de 2025. Formación 63.^a Promoción de la Carrera Fiscal. CEJ Madrid.
- 13 y 16 de junio de 2025. Curso Ascenso Subinspectores en materia Medioambiental. IFISE Colmenar Viejo (Madrid).
- 24 de junio de 2025. Curso Ascenso Inspector Jefe Grupo TEDAX Policía Nacional en Madrid.
- 29 y 30 de junio de 2025. Curso Delitos Medioambientales en Lanzarote y La Graciosa organizado por el Cuerpo de Agentes Medioambientales del Cabildo Insular de Lanzarote.
- 1 a 3 de julio de 2025. Curso Delitos contra el Medio Ambiente, Cabildo Insular de Lanzarote.
- 4 de julio de 2025. Curso deforestación y protección penal del ambiente, Universidad Castilla-La Mancha en Ciudad Real.
- 1 de septiembre de 2025. II Jornadas de Formación sobre el Convenio CITES. Delito Tráfico de Especies en Centro de Perfeccionamiento de la Guardia Civil en Valdemoro (Madrid).
- 30 de junio de 2025. IV Curso *on line* Especialista en Protección de la Naturaleza para equipos Centro Prona en Valdemoro (Madrid).
- 2 de octubre de 2025. IV Curso *on line* Especialista en Protección de la Naturaleza Modalidad Patrullas Centro Prona en Valdemoro (Madrid).
- 20 de octubre de 2025. IV Curso Especialistas en Protección de la Naturaleza Modalidad Dirección Centro Prona en Valdemoro (Madrid).
- 30 de octubre de 2025. Mesa redonda en el marco de «Cooperación internacional en la Protección del Medio Ambiente». Centro Universitario de la Guardia Civil en Aranjuez.
- 5 de noviembre de 2025. Invitación jornada «La lucha contra el expolio de yacimientos arqueológicos terrestres» Dirección Gral. de la Guardia Civil en Museo Arqueológico Nacional de Madrid.

3.2.2.4 *Tramitación de procedimientos*

En relación con la tramitación de procedimientos seguidos ante la Unidad Especializada, en el año 2025 se incoaron un total de 683 expedientes y/o diligencias, desglosados como sigue: 501 adoptaron la forma de expediente gubernativo y 182 fueron diligencias preprocesales. De estas últimas, 55 fueron transformadas en expediente guber-

nativo en octubre de 2025 para seguimiento. Diligencias preprocesales de años anteriores también fueron transformadas a expedientes gubernativos en 2025. En concreto, 27 correspondientes a 2024, 10 de 2023 y 4 de 2022. Por tanto, de los 501 expedientes gubernativos, 96 se incoan por transformaciones de diligencias preprocesales.

Respecto a asuntos relativos al tráfico de especies (CITES), en 2025 se incoaron para su control por parte de las Fiscalías territorialmente competentes 56 expedientes.

En 2024 se habían incoado un total de 711 expedientes y/o diligencias, de los que 475 adoptaron la forma de expediente gubernativo, 232 la de diligencias preprocesales y 1 diligencias de investigación preprocesal.

En el apartado posterior se incorpora el resumen de aquellos procedimientos tramitados por la especialidad medioambiental de la Fiscalía General, que son los más representativos de entre los tramitados a lo largo del año 2025 y ejemplo de la labor desarrollada por la Unidad ese año.

3.2.2.5 Actuaciones de coordinación

En este apartado se analizarán reuniones y visitas de coordinación correspondientes a 2025, consultas planteadas a la Unidad, oficios y directrices dictados por el Fiscal de Sala y otras formas de coordinación que merecen ser destacadas.

3.2.2.5.1 Reuniones y visitas de coordinación

- 18 y 19 de marzo de 2025. Reunión con el propósito de abordar y coordinar las causas en relación con la extracción ilegal de agua en el entorno de Doñana, celebrada en Jerez de la Frontera (Cádiz).

- 26 de marzo de 2025. Reunión en la Fiscalía Provincial de Lugo para tratar el asunto Presa Lodos Alcoa, junto con SEPRONA.

3.2.2.5.2 Consultas planteadas a la Unidad

- Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía Provincial de Sevilla en relación con algunos aspectos de las extracciones ilegales de agua de Doñana.

- Consulta de la Fiscalía de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en relación con la impugnación del recurso de casación de las sentencias n.º 231/24 del Juzgado Penal 1 de Alcalá de Henares y

n.º 43/25 de la Audiencia Provincial de Madrid sobre delito contra ordenación del territorio.

- Consulta de la Policía Local de Madrid sobre custodia de restos biológicos procedentes de necropsias.

- Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre criterios a seguir en materia de vertidos de residuos con emisiones de CO₂ a la atmósfera.

- Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía Provincial de A Coruña sobre la interposición de recurso de apelación frente a la sentencia n.º 31/2025 dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de A Coruña, sobre un delito sobre el Patrimonio Histórico.

- Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía Provincial de Las Palmas sobre la ejecución de la sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Las Palmas, en el Procedimiento Abreviado n.º 43/2019 en la denominada *Operación Refresco* relativa a los gases R22.

- Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía Provincial de Soria sobre interposición de recurso de apelación contra la sentencia n.º 203/2025 dictada por el Juzgado de lo Penal n.º 1 de Soria en un delito contra la ordenación del territorio y posterior interposición de recurso de casación frente a la sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Soria.

- Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía Provincial de Palencia sobre conclusiones provisionales del escrito de acusación correspondiente a las Diligencias Previas n.º 778/2021 del Juzgado de Instrucción n.º 6 de Palencia, relativo al abandono de placas de fibrocemento.

- Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía Provincial de Palencia sobre escrito de conclusiones provisionales correspondiente al Procedimiento Diligencias Previas n.º 370/2024 del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Cervera de Pisuerga, sobre emisiones de gases fluorados.

- Consulta del fiscal delegado de Lleida sobre conclusiones provisionales del escrito de acusación formulado en el ámbito de las Diligencias Previas n.º 156/2024 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Cervera, por un delito de tráfico de angulas.

- Consulta del fiscal de enlace de la Fiscalía de Área de Ponferrada sobre conclusiones provisionales del escrito de acusación formulado en el ámbito del Procedimiento Abreviado n.º 1.208/52023 del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Ponferrada.

- Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía Provincial de Huesca sobre la calificación jurídica que corresponde al arranque de clavijas en el Parque Nacional de Ordesa.
- Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía Provincial de A Coruña sobre calificación de pesca de angulas en caladeros con restricciones.

3.2.2.5.3 Oficios y directrices

- Oficio de coordinación de 25 de febrero de 2025, relativo a la sentencia n.º 40/2025 de la Sala Segunda del Tribunal Supremo sobre pesca de un ejemplar de especie vulnerable.
- Nota de coordinación de 23 de abril de 2025 relativa a las declaraciones responsables en el ámbito urbanístico.
- Nota de coordinación de 12 de mayo de 2025 relativa a las conformidad en causas penales.

3.2.2.5.4 Formas de coordinación destacables en 2025

3.2.2.5.4.1 Reunión sectorial de coordinación

Las detracciones ilegales de agua en el entorno de Doñana constituyen una preocupación para la Fiscalía de Sala Especializada desde hace años. Las Diligencias Informativas n.º 2/2014 se incoaron con el objeto de que la Unidad Técnica adscrita confeccionara un informe pericial en el que se evaluara la afección al espacio protegido de Doñana, generado por la extracción irregular de aguas por una mercantil.

Desde entonces, muchos otros asuntos por hechos similares fueron objeto de expedientes abiertos por el Fiscal de Sala Coordinador. En los mismos se solicitó auxilio a la mencionada Unidad Técnica y por ellos se hizo seguimiento desde la Fiscalía de Sala.

En febrero de 2025, la fiscal delegada de medioambiente y urbanismo de Sevilla, con ocasión de los diversos procedimientos incoados sobre extracciones ilegales de agua en el entorno de Doñana que está comprendido en la provincia de Sevilla, remitió consulta a la Fiscalía de Sala sobre la interpretación del artículo 325 del Código Penal en esos casos.

Para articular la necesaria unidad de actuación que caracteriza al Ministerio Público en el ejercicio de su función, el Fiscal de Sala convocó a las fiscales delegadas de Huelva, Sevilla y Cádiz a una reunión

el 18 de marzo de 2025 en la Fiscalía de Área de Jerez de la Frontera. Su objeto era supervisar y coordinar esas secciones especializadas y sus criterios de actuación en la materia, reunión a la que acudió también el comandante de la Unidad del Seprona adscrita a la Unidad Coordinadora.

Como en años anteriores, las memorias de las tres provincias andaluzas mencionadas (Sevilla, Huelva y Cádiz) correspondientes a 2025 hacen expresa mención a la preocupación por las causas seguidas por extracciones ilegales de agua en ese entorno.

3.2.2.5.4.2 Difusión de sentencias de interés

Como consecuencia de la recepción de numerosas consultas de fiscales delegados y especialistas sobre los criterios a tener en cuenta en la interpretación de los artículos 325 y 326 CP, se ha procurado la difusión entre aquellos de la SAP de Madrid Sección 6.^a 530/2025, de 5 de noviembre, junto con la sentencia 74/25, de 20 de febrero, del Juzgado de lo Penal n.º 1 de Lleida.

La ocasión ha surgido como consecuencia de la multiplicación de las actuaciones policiales en relación con emisiones a la atmósfera de gases fluorados, que se engloban en el grupo de los llamados *gases de efecto invernadero*, vinculados al incremento de la temperatura global. Debido a su carácter condicionante del equilibrio medioambiental, se ha promovido en la Unión Europea la disminución, e incluso la prohibición de alguno de estos gases, con el consecuente incremento de los controles en su utilización; y en el marco de dicha actividad fiscalizadora, nos encontramos con campañas de control del correcto funcionamiento de los centros autorizados para el tratamiento de vehículos al final de su vida útil o CAT, en todo el territorio nacional.

Evidenciándose muchas infracciones de la normativa aplicable sobre la extracción de dichos gases en los procesos de descontaminación de vehículos que llegan a los CAT se han derivado a las fiscalías territoriales numerosos atestados poniendo de manifiesto esta situación. Ello ha dado lugar a la apertura de diligencias de investigación preprocesal y, concluidas estas, al momento de valoración de su continuación, bien con el archivo, bien con la interposición de denuncia o de querrela. Es en este hito procesal donde ha surgido el grueso de las dificultades de interpretación de los referidos artículos 325 y 326 CP. Sin perjuicio de que esta materia se someta en el futuro a un juicio más ponderado y pormenorizado en el seno de la especialidad a la luz de la casuística que se está produciendo, y teniendo en cuenta que

apenas se han emitido sentencias al respecto, la llegada de la referida resolución de la Audiencia Provincial de Madrid ha supuesto un punto de inflexión, por ser la primera sentencia condenatoria que entra a estudiar el fondo de la cuestión y, por esto mismo, comunicar su contenido a efectos de referencia se ha considerado especialmente oportuno.

3.2.2.5.4.3 Congreso Internacional de Justicia Ambiental

El carácter transnacional de los problemas ambientales hace necesario que la protección del medio ambiente, para ser eficaz, no se limite al ámbito nacional, sino que debe traspasar fronteras alcanzando un ámbito internacional que exige una cooperación transfronteriza efectiva e instrumentos normativos eficaces.

No podemos olvidar que la delincuencia medioambiental es una de las principales actividades delictivas del mundo y una de las principales fuentes de ingresos de la delincuencia organizada junto con la droga, las armas y el tráfico de seres humanos, por lo que la lucha contra este tipo de delincuencia adquiere singular relevancia en todos los ámbitos, nacional e internacional.

En octubre de 2025 se celebró en Arequipa (República del Perú) el VII Congreso Internacional de Justicia Ambiental con el objetivo principal de buscar la cooperación interinstitucional, con la participación de una misión de la FIAP, reforzando las relaciones entre las autoridades judiciales del Perú y la Unión Europea (UE) y de conocer con mayor profundidad la normativa penal europea sobre protección del medio ambiente, partiendo de una breve referencia a su evolución y analizando la normativa más reciente.

Y es que la actividad desarrollada por la UE ha sido fundamental para alcanzar una política medioambiental común y ambiciosa, mediante una intensa labor legislativa para adecuar el ordenamiento comunitario a las exigencias de la protección ambiental, recurriendo al Derecho Penal para responder ante los atentados medioambientales más graves. La incorporación del derecho penal al sistema legal comunitario fue una exigencia impuesta por los problemas planteados en la práctica ante los incumplimientos del derecho comunitario y de forma relevante en el ámbito del derecho ambiental.

Como señala el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 191 TFUE) y Tratado de la Unión Europea (artículo 3 TUE) la política de la Unión, en el ámbito del medio ambiente, tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, basado en los princi-

pios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente y en el principio de *quien contamina paga*.

En la evolución del derecho ambiental en la UE, después de importantes pasos, establecidas las bases de la política ambiental y la exigencia de proteger el medio ambiente, su reflejo directo se produjo en la Directiva 2004/35/CE, *sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de los daños ambientales*. Consagró junto con la Directiva 2005/35/CE un marco común que, sin embargo, en la práctica, pronto resultó insuficiente poniéndose de manifiesto la necesidad de aplicar el derecho penal para lograr el cumplimiento de la normativa ambiental. Así, la Directiva 2008/99/CE *relativa a la protección del medioambiente mediante el Derecho penal* supuso un hito en materia de derecho ambiental internacional, constituyendo un instrumento normativo que obliga a los Estados miembros a castigar como delito en su derecho interno las infracciones graves de las disposiciones del Derecho Comunitario sobre protección del medio ambiente y que, unida a la Directiva 2009/123/CE, constituyen la base del sistema penal ambiental europeo actual.

No obstante, desde un punto de vista práctico, sus resultados no fueron exactamente los deseados, por lo que las instituciones comunitarias constataron la necesidad de revisar la lista de delitos medioambientales y de reforzar y armonizar las sanciones penales que, en todo caso deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias. Ello dio lugar a la última Directiva (UE) 2024/1203 que se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el 30 de abril de 2024, cuyo plazo de transposición finaliza el 21 de mayo de 2026.

Tras la breve referencia a la evolución del derecho ambiental europeo, el análisis de esta Directiva fue una de las principales contribuciones al Congreso Internacional de Justicia Ambiental, examinado las normas mínimas que establece relativas a la definición de los delitos y las sanciones para proteger con mayor eficacia el medio ambiente, así como medidas para prevenir y combatir la delincuencia medioambiental y hacer cumplir el Derecho medioambiental de la UE de manera efectiva. Esto incluye la obligación de los Estados miembros de garantizar que las autoridades competentes para la investigación y enjuiciamiento de los delitos ambientales dispongan de instrumentos de investigación eficaces y proporcionados, personal cualificado, recursos financieros, técnicos y tecnológicos, así como la formación especializada de jueces, fiscales y miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Tiene en cuenta la complejidad de los delitos ambientales y la necesidad de poseer conocimientos jurídicos y técni-

cos, así como el establecimiento de mecanismos adecuados de coordinación y cooperación entre las citadas autoridades, Estados miembros y órganos de la UE, especialmente cuando se trate de delitos ambientales transfronterizos.

3.2.3 XV REUNIÓN DE LA RED DE FISCALES DE MEDIO AMBIENTE

Los días 27 y 28 de enero de 2025 se celebraron en el Episcopio de la ciudad de Ávila, las XV Jornadas de la Red de Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo, en el seno de las cuales se desarrollaron tres mesas redondas, cuyo contenido, de carácter amplio, se centró en diversas cuestiones relacionadas con la especialidad.

En la primera mesa, los intervinientes abordaron cuestiones tales como la Zona de bajas emisiones y la intervención de la fiscalía; la jurisdicción contencioso-administrativa con sus aspectos prácticos; y la obligación de las administraciones públicas de regular zonas de bajas emisiones contaminantes.

La segunda mesa se centró en tratar la Declaración responsable; la protección penal del medio ambiente en el Principado de Andorra y la cooperación internacional; así como la actuación de la Ertzaintza en los delitos medioambientales.

Por último, el debate de la tercera mesa giró en torno a la ganadería extensiva; el patrimonio histórico; y en el seno de los delitos contra la fauna, la caza por métodos no selectivos.

Las conclusiones de las mismas fueron objeto de refrendo por la Fiscal General del Estado y se publicaron el día 10 de diciembre de 2025.

3.3 Campaña de prevención de incendios forestales 2025

De acuerdo con la actuación que en el área de prevención de incendios forestales tiene encomendada el Ministerio Fiscal, como cada año, el 19 de febrero de 2025 el Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo dictó Decreto por el que daba inicio la campaña de prevención de incendios en el que se consignaron una serie de directrices dirigidas a los fiscales especialistas por las que se les instaba a la coordinación con las autoridades e instituciones competentes en aras a procurar la máxima prevención posible de incendios; se les exhortaba a verificar que por parte de las administraciones locales se había procedido a elaborar y aprobar los correspondientes planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios; y por último se les

solicitaba que realizaran un estudio de los casos de incendios producidos con ausencia de planes de prevención, por si esta circunstancia hubiera incidido negativamente en su producción.

Asimismo, y con carácter mensual, se recopila tanto el número de personas detenidas o investigadas por incendio forestal, como los incendios forestales acaecidos en todo el territorio.

Hay que destacar nuevamente, en el ámbito preventivo, la iniciativa puesta en marcha en la primera mitad del 2018 al objeto de conocer la situación real de la implementación de los planes de prevención de incendios forestales, a los que están obligados los consistorios españoles.

Como señalaba el Decreto, la prevención de incendios forestales es una prioridad para la Fiscalía de Sala, en una labor en la que se involucra a todos los cuerpos policiales y agentes adscritos. De ahí que el año pasado se remitiera nota a las Unidades Adscritas con el fin de procedieran al:

- Estudio del posible uso de aparatos de teledetección aplicados a prevenir y localizar incendios incipientes.
- Posible uso de sistemas de vigilancia aérea, tales como los drones o vehículos aéreos no tripulados, a partir del momento en el que haya disponibilidad de los mismos dentro de su propio contexto profesional y ante las gestiones infructuosas que desde hace años se han venido haciendo en el Ministerio de Defensa al respecto.
- La realización de una campaña de verificación en todo el territorio nacional, que tenga por objeto la existencia de los correspondientes planes de prevención locales de incendios forestales en los municipios que tengan obligación a ello, formulando en su caso las correspondientes denuncias administrativas y considerando este incumplimiento en la instrucción de diligencias por incendios forestales ocurridos en los municipios afectados.
- La determinación de las zonas más conflictivas en lo que respecta a incendios forestales en el territorio nacional y que requieran un mayor nivel de control y vigilancia para prevenir y, en última instancia, evitar, si fuera posible, los incendios forestales que en las citadas zonas pudieran producirse con el fin de economizar y racionalizar los medios disponibles.

3.3.1 ANÁLISIS GENERAL

Tal y como se refleja en el avance informativo de incendios forestales del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico

(MITERD) del 1 de enero al 31 de diciembre del 2025, este año ha sido uno de los más virulentos en cuanto a incendios forestales, habiendo resultado afectadas 354.793'50 ha de superficie forestal, a pesar de que el número de siniestros ha sido de 8.189, inferior a la media de los últimos 10 años. Respecto al año pasado, estas cifras han aumentado considerablemente, ya que la superficie forestal afectada fue de 105.614 ha, y se contabilizaron 6.038 siniestros.

En cuanto a los grandes incendios forestales (GIF), considerando como tales aquellos que superan las 500 ha, durante el pasado 2025 se contabilizaron 63, lo que supone más del doble de la media de los últimos 10 años (24 GIF), y una cifra bastante superior al año anterior en el que se registraron 16 GIF en el mismo periodo.

3.3.2 ACTUACIONES REALIZADAS POR LOS DIFERENTES CUERPOS POLICIALES

Las cifras registradas por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se deben contextualizar en relación al número de actuaciones policiales realizadas, ya que, un año más, y como viene siendo habitual, aproximadamente 2 de cada 3 siniestros resultaron ser conatos, esto es, incendios con una superficie afectada inferior a 1 ha, o carecieron de interés policial (no presentaron carácter de delito, no tuvieron incidencia sobre la seguridad ciudadana, no existieron terceras personas afectadas, etc.).

Según los datos aportados mensualmente por los distintos cuerpos policiales al Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo, se comprueba que, como resultado de la intervención policial, resultaron detenidas o investigadas un total de 439 personas por incendios ocurridos durante 2025. En relación con las personas detenidas/investigadas, va en consonancia con el número de siniestros, donde el mayor número de incendios suele tener mayor número de personas detenidas/investigadas, siendo un indicador bastante fiable de la siniestralidad habida durante el mismo.

Los datos por cuerpo policial se distribuyen de la siguiente manera:



**3.3.3 INCENDIOS FORESTALES CON DETENIDOS/INVESTIGADOS ATEN-
DIENDO A SU SUPERFICIE**

En cuanto a los incendios forestales investigados que dieron lugar a detenidos/investigados, se clasifican, atendiendo a su superficie, de la siguiente forma:

INCENDIOS POR SUPERFICIE

Año	Conatos <1 ha (%)	Entre 1 y 500 ha (%)	GIF > 500 ha (%)	Sin datos de superficie
2021	45,90	52,46	1,17	0,47
2022	48,75	47,75	2,25	1,25
2023	45,00	52,00	3,00	0,00
2024	37,50	61,81	0,69	0,00
2025	41,53	55,29	2,91	0,27
Media	43,74	53,86	2,00	0,40

En esta tabla se puede observar que los incendios ocurridos en los que se intervino policialmente fueron incendios de entre 1 y 500 ha (55,29%), así como en conatos (incendios de menos de 1 ha) representando el 41,53% del total. El resto de incendios se corresponde con GIF (2,91%) o incendios sin datos de superficie afectada (0,27%).

3.3.4 INCENDIOS FORESTALES CON DETENIDOS/INVESTIGADOS ATENDIENDO A SU CAUSA

En el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico existe una clasificación de las causas que originan los incendios forestales en España, elaborada en su momento con el fin de homogeneizar las mismas para su tratamiento y posterior valoración. Se agrupan en cinco tipos:

1. Naturales. No se encuentra provocado por la acción humana, originándose debido a fenómenos naturales (rayos, erupciones volcánicas o combustión espontánea de materia orgánica en condiciones de sequedad extrema).

2. Originados por negligencias o accidentes. Son los causados involuntariamente por la actividad humana debido a descuidos, imprudencias o situaciones fortuitas.

- 2.1 Las negligencias se asocian a actividades humanas que producen un incendio forestal sin que el implicado tenga intención de producirlo, aunque ha desarrollado una actividad que puede ser causante de un incendio o ha omitido las medidas de seguridad que impedirían que se produjera (quema agrícola, fogata mal apagada, colillas de cigarro arrojadas en zona seca, vidrios y botellas, etc.).

- 2.2 Los accidentes se entienden como actividades en las que el causante no ha podido prever que se iba a producir un incendio forestal. Esta actividad no se asocia al incendio forestal y, en caso de producirse, se debe a causas fortuitas (chispas de maquinaria, explosiones, accidentes viales, etc.).

3. De origen intencionado. Con carácter general podemos considerar intencionadas a aquellas acciones cuyo fin es la generación de un incendio forestal.

4. Reproducciones. El incendio es originado a partir de un incendio previo. Para que exista reproducción tiene que haber un aumento de la superficie forestal quemada anteriormente. Este hecho genera un nuevo incendio, que como tal supone la realización de un nuevo parte oficial de incendios forestales.

5. Desconocida. En realidad, no es una causa, pero engloba aquellos incendios no investigados o en los que no se ha resuelto dicha investigación.

Una vez explicados los términos, para analizar las causas de inicio de los incendios forestales desde el criterio del Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, sólo se tienen en cuenta los producidos por negligencias o accidentes, que se considerarán dentro del mismo tipo, y los de origen intencionado o doloso.

Los resultados obtenidos en el año 2025, puestos en relación con los últimos 5 años son los siguientes:

Año	Incendios por negligencias (%)	Incendios intencionados (%)
2021	70,56	24,30
2022	63,50	25,50
2023	68,00	19,00
2024	50,98	24,18
2025	52,38	32,54
Media	61,08	25,10

Interpretando el cuadro se puede observar que las negligencias y accidentes siguen estando detrás de la mayor parte de los incendios forestales, si se compara con los incendios de origen intencionado.

3.4 Datos estadísticos sobre intervenciones en medio ambiente

3.4.1 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

En el año 2025 se incoaron 3.089 diligencias de investigación: 462 corresponden a medio ambiente, 1.340 a urbanismo y ordenación del territorio, 103 a patrimonio histórico, 378 a delitos contra la flora y fauna, 440 a incendios forestales y 366 a malos tratos contra animales domésticos. Del total de las diligencias, 1.493 fueron objeto de denuncia o querella por parte del Ministerio Fiscal y 1.271 fueron archivadas, dato que incluye aquellas que incoadas en 2024 finalizaron en 2025 y no incluye incoadas en 2025 en tramitación al terminar ese año.

Por su parte, en el año 2024 se incoaron 3.060 diligencias de investigación: 461 corresponden a medio ambiente, 1.145 a urbanismo y ordenación del territorio, 91 a patrimonio histórico, 392 a delitos contra la flora y fauna, 664 a incendios forestales y 307 a malos tratos

contra animales domésticos. Del total de las diligencias, 1.193 fueron objeto de denuncia o querrela por parte del Ministerio Fiscal y 1.446 fueron archivadas, encontrándose las restantes en tramitación.

3.4.2 DELITOS EN PROCEDIMIENTOS JUDICIALES INCOADOS

Durante 2025 se incoaron 4.707 procedimientos judiciales, 359 por delitos contra el medio ambiente, 1.072 por urbanismo y ordenación del territorio, 436 corresponden a patrimonio histórico, 666 a delitos contra la flora y fauna, 942 a incendios forestales y 1.232 a malos tratos a animales domésticos.

En 2024 se incoaron 5.361 procedimientos judiciales, 416 por delitos contra el medio ambiente, 1.295 por urbanismo y ordenación del territorio, 311 corresponden a patrimonio histórico, 920 a delitos contra la flora y fauna, 904 a incendios forestales y 1.515 a malos tratos a animales domésticos.

3.4.3 PROCEDIMIENTOS INCOADOS

En el ejercicio 2025 se incoaron 6.216 procedimientos judiciales en la materia de los que 113 revistieron la forma de Diligencias urgentes, 15 Juicios Rápidos, 4.866 Diligencias Previas de juzgado de Instrucción, 198 Delitos Leves, 1.012 Procedimientos Abreviados de Juzgado de lo Penal, 6 Sumarios Ordinarios, 4 Procedimientos Ordinarios, 1 Procedimiento del Jurado ante Juzgado y 1 Jurado ante Audiencia.

La estadística en 2024 refiere un total de 6.572 procedimientos incoados de los que 142 fueron Diligencias Urgentes, 11 Juicios Rápidos, 5.230 Diligencias Previas de Juzgado de Instrucción, 189 Delitos Leves, 991 Procedimientos Abreviados de Juzgado de lo Penal, 1 Sumario ordinario y 8 procedimientos ordinarios.

3.4.4 ESCRITOS DE ACUSACIÓN

En 2025 se presentaron 1.478 escritos de acusación de los que 106 fueron por delitos contra el medio ambiente, 624 en materia de urbanismo y ordenación del territorio, 36 por delitos sobre el patrimonio histórico, 282 en materia de flora y fauna, 117 por delitos de incendio forestal y 313 por malos tratos a animales domésticos.

Durante 2024 se presentaron 1.436 escritos de acusación de los que 101 fueron por delitos contra el medio ambiente, 508 en materia

de urbanismo y ordenación del territorio, 41 por delitos sobre el patrimonio histórico, 319 en materia de flora y fauna, 114 por delitos de incendios forestal y 353 por malos tratos a animales domésticos.

3.4.5 SENTENCIAS CONDENATORIAS

En 2025 se dictaron 1.087 sentencias condenatorias: 45 por delitos contra el medio ambiente, 359 por urbanismo y contra la ordenación del territorio, 34 en patrimonio histórico, 280 en materia de flora y fauna, 86 por incendio forestal y 283 por malos tratos a animales domésticos.

Durante 2024 se dictaron 1.056 sentencias condenatorias: 37 por delitos contra el medio ambiente, 337 por urbanismo y contra la ordenación del territorio, 43 en patrimonio histórico, 262 en materia de flora y fauna, 94 por incendio forestal y 262 por malos tratos a animales domésticos.

3.4.6 SENTENCIAS ABSOLUTORIAS

Se reportan en 2025, 221 sentencias absolutorias de las que 21 lo son en materia de medio ambiente, 75 en urbanismo y contra la ordenación del territorio, 7 por delitos sobre el patrimonio histórico, 40 por delitos contra la flora y fauna, 20 por delitos de incendio forestal y 58 por malos tratos a animales domésticos.

En el ejercicio 2024 se reportan 233 sentencias absolutorias de las que 15 lo son en materia de medio ambiente, 68 en urbanismo y contra la ordenación del territorio, 11 por delitos sobre el patrimonio histórico, 38 por delitos contra la flora y fauna, 39 por delitos de incendio forestal y 62 por malos tratos a animales domésticos.

3.4.7 RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO

En 2025 la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó catorce sentencias, de acuerdo con los datos proporcionados por el CENDOJ:

– STS n.º 1052/2025, de 18 de diciembre, por un delito de prevaricación urbanística del artículo 320 del Código Penal, entre otros. La sentencia desestima el recurso de casación interpuesto por los condenados por vulneración del derecho a la presunción de inocencia del art. 24.2 CE, por infracción de ley por indebida aplicación del art. 320.1 del CP. Se identifica un modelo de actuación manifiesta-

mente contrario a la legalidad administrativa sustancial y procedimental. Se describe un modelo de manipulación del procedimiento y de las exigencias normativas para la concesión de licencias con la finalidad de que las solicitudes fueran concedidas por la autoridad competente sobre la base de una información técnica manipulada. La ausencia de prueba sobre la concurrencia de un móvil específico no impide trazar un contexto de producción de las distintas actuaciones dotándolas de una subjetiva homogeneidad en el que se identifican los elementos objetivos y subjetivos del delito y descartar que la puntual intervención de otros acusados viniera marcada por una intención prevaricadora.

– STS n.º 1011/2025, de 11 de diciembre, dictada en causa seguida, entre otros, por un delito de asesinato, robo con violencia en casa habitada y además por un delito de maltrato de animal doméstico con uso de armas peligrosas para la vida del animal del artículo 340 bis del Código Penal. La sentencia desestima el recurso de casación interpuesto por los condenados por vulneración del derecho a la presunción de inocencia del art. 24.2 CE por haber sido condenado con prueba insuficiente. Tanto el veredicto del Jurado como la sentencia del magistrado presidente y la dictada en apelación superan los estándares de control de racionalidad exigidos por la doctrina constitucional y del Tribunal Supremo. El perro de la víctima fue alcanzado por un disparo de la misma arma, sufriendo lesiones graves con riesgo vital. La finalidad del disparo fue instrumental al robo, con él se neutralizó un obstáculo que podía dificultar la ejecución del plan. Este comportamiento revela, al menos, dolo eventual.

– STS n.º 941/2025, de 13 de noviembre, por un delito continuado contra la fauna del artículo 336 del Código Penal, por la colocación de cebos envenenados en un coto privado de caza. La sentencia desestima el recurso de casación por infracción de ley interpuesto por la representación procesal del condenado cuestionando la continuidad delictiva e interesando la aplicación de la atenuante de dilaciones indebidas.

– STS n.º 933/2025, de 12 de noviembre, por un delito contra los recursos naturales y el medio ambiente de carácter omisivo del artículo 325 del Código Penal en la producción de vertidos sin adoptar medida alguna encaminada a clausurar las actividades generadoras de aquellos, a sabiendas de que carecían de licencia municipal de apertura y actividad/funcionamiento. La sentencia estima el recurso de casación por infracción de ley interpuesto por el Ministerio Fiscal cuestionando la apreciación de la atenuante de dilaciones indebidas.

– STS n.º 907/2025, de 3 de noviembre, por un delito contra la fauna del artículo 335 del Código Penal a causa del empleo de la liga que impregnaba en varillas de madera colocadas a lo largo de una zona de agua, capturando cinco jilgueros. La sentencia desestima el recurso de casación por infracción de ley interpuesto por la representación procesal del condenado, por carecer de interés casacional. La acción viene perfectamente definida, no hay error en la subsunción de hechos cuya revisión se pretendía.

– STS n.º 814/2025, de 8 de octubre, por un delito contra la fauna del artículo 335 del Código Penal, a causa de furtivismo en actividades de marisqueo. La sentencia estima parcialmente el recurso de casación por infracción de ley interpuesto por la representación procesal del condenado por un delito del artículo 335.2 y 4 del Código Penal y anula la agravación del delito. El planteamiento versa sobre la incriminación penal de la conducta, la necesaria frontera con la norma administrativa sancionatoria y las exigencias de interpretación estricta de los tipos penales, en particular de los delitos contra la flora y fauna.

– STS n.º 795/2025, de 2 de octubre, por un delito contra el medio ambiente en su modalidad de contaminación acústica de los artículos 325.1, párrafo final subtipo agravado del artículo 327 b) del Código Penal. Los hechos probados se refieren al desarrollo de una actividad de discoteca y sala de baile transmitiendo ruidos a viviendas contiguas y próximas en niveles sonoros superiores a los legalmente permitidos, de manera continuada y en especial por la noche, repercutiendo en la vida de los vecinos. La sentencia estima el recurso de casación por infracción de ley interpuesto por el Ministerio Fiscal, que interesaba la aplicación del subtipo agravado. Se ha de mantener la conexión aplicativa entre los artículos 327 y 325, sin que ello suponga extender el ámbito de aplicación del segundo más allá de lo que el legislador dispuso.

– STS n.º 653/2025, de 9 de julio, por un delito contra la fauna del artículo 334 del Código Penal, cometido por la utilización para atrapar aves del método denominado liga. La sentencia estima el recurso de casación por infracción de ley interpuesto por la representación procesal del condenado, que cuestionaba el concurso ideal con el delito contra la fauna del artículo 336 del Código Penal. Se analiza la subsunción de la utilización de la liga como arte de caza en el tipo del artículo 336 del Código Penal que, en el caso concreto, excluye.

– STS n.º 582/2025, de 25 de junio, por un delito contra la ordenación del territorio de los artículos 319.1, 320 y falsedad documental del artículo 390, todos del Código Penal en la solicitud de concesión de calificación territorial para llevar a cabo la rehabilitación de una

vivienda rural. La sentencia desestima los recursos de casación por infracción de ley interpuestos por las representaciones procesales de los condenados. Se analizan los preceptos indicados, la prescripción de los delitos y la pena de multa impuesta, confirmando la sentencia dictada en primera instancia.

– STS n.º 498/2025, de 29 de mayo, por un delito contra el medio ambiente, en su modalidad de contaminación acústica del artículo 325 del Código Penal, por la explotación de un negocio de discoteca incumpliendo sistemáticamente las obligaciones en materia de protección contra la contaminación acústica tanto al exterior como al interior de las viviendas colindantes. La sentencia estima los recursos de casación por infracción de ley interpuestos por las representaciones procesales de los condenados y dicta sentencia absolutoria. Se analiza la acción típica del artículo 325 del Código Penal en cuanto a la entidad del riesgo introducido con la conducta y la precisa relación de imputación a las concretas conductas contaminantes del resultado del peligro abstracto-concreto del tipo. La sentencia condenatoria contiene un relato genérico que no permite identificar los elementos del tipo. Descartada la responsabilidad penal de los acusados, desaparece el presupuesto de imputación de la persona jurídica.

– STS n.º 267/2025, de 26 de marzo, por un delito contra la ordenación del territorio del artículo 319 del Código Penal en la ejecución de obras en espacio natural protegido. La sentencia desestima el recurso de casación por infracción de ley interpuesto por la representación procesal de la condenada. Se analiza la subsunción del concepto de construcción y edificación en el tipo, cuya tipicidad requerida permite excluir lo que pudieran considerarse excesos proporcionalmente reducidos o insignificantes que no se dan en el caso.

– STS n.º 72/2025, de 30 de enero, por un delito contra la fauna del artículo 335 del Código Penal, por caza en un coto sometido a régimen cinegético especial, abatiendo a dos corzos. La sentencia estima el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal contra el auto de sobreseimiento libre dictado al entender que carecía de relevancia penal y debía ser sancionada en el ámbito del derecho administrativo. La Sala afirma que, en las circunstancias actuales, con la degradación y deterioro progresivo de la biodiversidad, la protección penal de la fauna no puede limitarse a especies protegidas o amenazadas. La caza de una especie cinegética que no es especie protegida ni en peligro de extinción puede calificarse con arreglo al artículo 335.2 del Código Penal cuando se produce en un coto privado de caza sin permiso del titular.

– STS n.º 40/2025, de 23 de enero, por un delito contra la fauna del artículo 334 del Código Penal a causa de la tenencia de una caracola marina (catalogada como especie vulnerable) en una bolsa de plástico del interior de una cámara frigorífica. La sentencia estima el recurso de casación por infracción de ley interpuesto por la representación procesal de los condenados y dicta sentencia absolutoria. Se analiza la subsunción en el artículo 334.1 del Código Penal, por la tenencia de la caracola, alojada en la nevera de un establecimiento público que sólo perseguía fines de ornamentación. La biodiversidad como bien jurídico protegido no puede verse afectada por una conducta que encontraría más adecuado encaje en el derecho administrativo sancionador.

– STS n.º 1195/2024, de 11 de marzo de 2025, por un delito de maltrato animal del artículo 337.1 y 3 del Código Penal, vigente en el momento de los hechos, cometido por omisión conforme al artículo 11 del Código Penal. La sentencia desestima el recurso de casación por infracción de ley e indebida inaplicación del tipo del artículo 337 CP, interpuesto por la acusación particular contra una sentencia absolutoria. No puede haber delito cometido por omisión si no hay un garante del bien jurídico protegido que debiera haber evitado el resultado prohibido. Además, la comisión por omisión requiere que la inactividad equivalga a la producción activa del resultado lesivo. Contiene voto particular: centrado en que es posible subsumir los hechos en el artículo 337.1 del CP, lesiones que menoscaban gravemente la salud del animal.

3.5 Sugerencias y comentarios

3.5.1 DEMOLICIONES

Aunque por las razones expuestas en años anteriores, el control de las ejecutorias se torna difícil, las fiscalías refieren en sus memorias que en 2025 se llevaron a cabo un total de 82 demoliciones efectivamente ejecutadas, entre voluntarias y forzosas, si bien debe señalarse que no todas las memorias recibidas mencionan el número de demoliciones y que no se descarta que el número pueda ser superior debido precisamente a las dificultades indicadas arriba.

La Fiscalía Provincial de Málaga destaca que, como en años anteriores, es escasa la colaboración de la mayoría de los ayuntamientos en la ejecución de las resoluciones firmes de demolición, alegando falta de medios o prolongando interminablemente los procedimientos de posible regularización de las obras, siendo la administración com-

petente en materia de restablecimiento del orden urbanístico vulnerado, lo que se traduce en la permanencia de la situación ilícita consecuencia del delito durante años y a veces durante décadas. Sin embargo, hay que resaltar la buena disposición de la Dirección General de Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía para colaborar en la ejecución en los casos en los que ha sido imposible la actuación municipal.

Por su parte, la delegada de la Fiscalía Provincial de Sevilla señala que la habitual concreción en el fallo condenatorio de un plazo para llevar a cabo la demolición le ha permitido presentar diez informes instando su comprobación y la actuación en consecuencia, lo que ayuda a agilizar esta fase procesal.

La delegada provincial de Soria destaca el elevado número de sentencias de corte absolutorio en virtud del principio de intervención mínima del Derecho Penal, dictadas en el ámbito de los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo, confirmando su vertiente administrativa por la Audiencia Provincial de Soria en sede de recurso. Ello se lleva a cabo en clara discordancia con reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, como ha ocurrido en la sentencia dictada por la Sección Penal del Tribunal de Instancia n.º 1 de Soria y su correspondiente rollo de apelación, del que se llegó a anunciar y preparar recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que finalmente no ha continuado adelante.

Por su parte, en la Fiscalía Provincial de Córdoba han aumentado considerablemente los supuestos en los que se ha informado negativamente sobre la suspensión de la condena por incumplimiento de la obligación de demoler.

A tenor de lo expuesto, se hace imprescindible un mayor control de las ejecutorias en la materia, siendo crucial la necesidad de restaurar el orden jurídico alterado con la construcción ilegal, asumiendo los propios delegados de medioambiente de las fiscalías, de manera directa, el control de las ejecutorias precisamente con ese fin específico, reforzando para ello las secciones, si fuera necesario.

3.6 Unidades adscritas a la unidad de Medio Ambiente y Urbanismo

Las unidades adscritas a la Fiscalía de Sala han desarrollado a lo largo de 2025 las actuaciones que se exponen a continuación.

3.6.1 LA UNIDAD ADSCRITA DEL SEPRONA DE LA GUARDIA CIVIL

3.6.1.1 *Introducción*

En virtud de lo establecido en el art. 20 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por el que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, el 6 de septiembre de 2011, se crea la Unidad del SEPRONA Adscrita a la Fiscalía de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, en adelante UAFIMA.

En cumplimiento a lo anterior, la Unidad Central Operativa de Medio Ambiente ha dispuesto un grupo adscrito a la fiscalía, que trabaja en estrecha colaboración con los fiscales integrantes de la Unidad Especializada, así como fiscales especialistas de todo el territorio español, los cuales aportan una completa perspectiva jurídica a las diversas investigaciones. Por otra parte, también realizan funciones de coordinación y apoyo a la Unidad Técnica Adscrita igualmente a esta Fiscalía, necesaria para la configuración de la mayor parte de los delitos medioambientales.

3.6.1.2 *Funciones y resultados*

Las labores encomendadas por la propia fiscalía son las siguientes:

1. Investigación de los delitos medioambientales que por su complejidad, trascendencia social o ámbito territorial de investigación sean solicitadas por la Fiscalía de Sala o sus Fiscalías Delegadas. Por ello, durante el año 2025 se han efectuado las reseñadas a continuación:

- Actividad urbanística y Patrimonio Geológico en las Islas Canarias. Investigación realizada al objeto de conocer si en los planeamientos urbanísticos aprobados y en ejecución se han considerado los lugares de interés geológico afectados.

- Extracción irregular acuífero sobreexplotado en Extremadura. Tras haberse tenido conocimiento de la posible extracción irregular de agua en zona especialmente vulnerable destinada al cultivo de vid en regadío, se efectúan las actuaciones necesarias para detectar, identificar y erradicar dicha conducta.

- Vertidos de aguas residuales en Melilla. Según lo dispuesto por la Fiscalía de Melilla, se realizan las averiguaciones oportunas con la finalidad de conocer los vertidos de aguas residuales existentes sin autorización para ello, evaluando su potencial impacto ambiental.

- Depósito de barro en Galicia. Tras la recepción de diversas denuncias en las que se pone de manifiesto posibles irregularidades ambientales y de la propia seguridad estructural en un gran depósito de barro, por orden del fiscal y en unión de la Unidad Técnica adscrita se efectúan las correspondientes indagaciones.

- Operación Calamites. Patrimonio paleontológico. Se detecta la venta de bienes por internet que pudieran integrar el patrimonio paleontológico español extraídos de lugares de interés geológico dotados de especial protección, por lo que se inician las investigaciones logrando recuperar más de 350 piezas.

- Operación Farallones. Patrimonio histórico. Operación destinada a la localización de diversas personas que acceden irregularmente a zonas arqueológicas protegidas, extrayendo elementos del patrimonio histórico español y dañando la zona de estudio.

2. Funciones de enlace entre la Fiscalía coordinadora y el resto de Unidades del SEPRONA. Se han canalizado 127 procedimientos a las diferentes unidades policiales, realizando su seguimiento hasta la entrega en las fiscalías correspondientes.

3. Formación e inteligencia. Se ha participado en 33 foros de trabajo, programas de formación o reuniones sobre diversas materias relacionadas con la investigación de delitos medioambientales, así como elaborado 23 informes de inteligencia.

4. Unidad Técnica Adscrita. Esta Unidad del SEPRONA se encarga de la coordinación y apoyo a dicha unidad, la cual se encuentra compuesta por diferentes técnicos especialistas en diversas especialidades, efectuando informes periciales que evalúan la afección al medio ambiente que producen las agresiones denunciadas.

3.6.2 LA UNIDAD ADSCRITA DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE MADRID

Desde abril de 2017 la Unidad Coordinadora cuenta con un miembro de la Policía Local de Madrid adscrito con carácter exclusivo, que además ejerce como coordinador de la Red Nacional de Policías Locales. Las funciones desarrolladas a lo largo del año 2025 han sido las siguientes:

En relación con la evolución de la Unidad de Policía Local adscrita a esta Fiscalía, a lo largo de este año se produce la consolidación de la Red de miembros de Policía Local en materia de medio ambiente con un aumento de las adhesiones de Cuerpos de Policía Local, pasando a ser 777 integrantes.

Se realizan jornadas de formación por parte de esta Unidad, en el IFISE, (Instituto de Formación Integral de Seguridad y Emergencias) de la Comunidad de Madrid en diversos Cursos selectivos de Ascenso de las distintas Escalas de Policía Local en materia de delitos de Medioambiente.

Asimismo, se da formación en el Curso de Delitos Medioambientales en Lanzarote y La Graciosa, Salón de Actos del Cabildo Insular de Lanzarote (del 30 de junio al 2 de julio)

Se procede a la elaboración de los números 8 y 9 del *Boletín de la Red de Miembros de Policía Local*, publicación periódica como forma de canal de comunicación entre la Fiscalía de Sala y los cuerpos adheridos, con los objetivos de potenciar la facultad de coordinación policial en la temática ambiental; establecer un canal directo de comunicación entre las policías locales de toda España y la Fiscalía; facilitar información penal relevante que pueda ayudar desde el punto de vista profesional a los agentes policiales de los cuerpos adheridos y fomentar una mayor participación en los temas de medio ambiente.

Además, la comunicación se completa con envíos de documentación de interés, vía correo electrónico, consistiendo en sentencias, normas, jurisprudencia e instrucciones de Fiscalía. Todo ello en los temas ambientales en los que más participan e investigan los miembros de las policías locales, que son los supuestos de malos tratos a animales domésticos, contaminación acústica y sobre el patrimonio histórico local, sin perjuicio de otros aspectos ambientales a los que la experiencia aconseje extender.

También se lleva a cabo la realización de la VII edición del curso *Especialidad de Medio Ambiente de la Fiscalía para Policías Locales*, celebrado en CENEAM de Valsaín los días 3 y 4 de abril, con una asistencia de 56 alumnos, representando a distintos Cuerpos Policiales de toda la geografía española.

Se trasladan un total de 49 expedientes y diligencias de investigación a distintos Cuerpos de Policía Local relativos a las materias de contaminación acústica, maltrato animal y patrimonio histórico local, así como expedientes conjuntos con el fin de informar o estudiar la evolución en materias de control de declaraciones responsables en el ámbito medioambiental y urbanístico, plan de prevención de incendios, creación de unidades específicas de medioambiente en los cuerpos policiales, y prácticas de rituales con sacrificio de animales.

Por último, subrayar la coordinación y apoyo con SEPRONA y Unidad Técnica en relación con la posibilidad de detracción de aguas, así como el análisis de resultados y colaboración en el estudio de la Zonas de Bajas Emisiones (ZBE)

3.6.3 LA UNIDAD ADSCRITA DEL CUERPO DE AGENTES MEDIO-AMBIENTALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La Unidad de Agentes Forestales y Medioambientales Adscrita a la Fiscalía de Sala Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo está formada por dos funcionarios del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid, con dependencia orgánica de la Comunidad de Madrid y funcional de la Fiscalía General del Estado, en virtud del Convenio entre la Fiscalía General del Estado y la Comunidad de Madrid a través de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior para la creación de una Unidad Adscrita de Agentes Forestales y Medioambientales en la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo firmado el 3 de octubre de 2023.

El trabajo desarrollado por la Unidad en el año 2025 se ha organizado en torno a los siguientes ejes fundamentales:

1. La coordinación y el enlace entre los distintos Cuerpos y Escalas de Agentes Forestales y Medioambientales de las administraciones estatal, autonómica y local y la FGE se ha centrado en materias vinculadas al ejercicio de sus funciones como policía judicial, articulándose a través de la resolución y transmisión de consultas técnico-jurídicas y policiales formuladas por dichos funcionarios, así como mediante la difusión a sus responsables y a los propios agentes de la información proveniente de los órganos judiciales y del Ministerio Fiscal –incluyendo jurisprudencia, sentencias y criterios operativos– con el fin de homogeneizar criterios y mejorar la eficacia de su actuación.

2. Elaboración de informes técnicos y de cualquier otro tipo solicitados por esta Unidad Especializada de la FGE relacionados con la tramitación de expedientes gubernativos, y que han versado sobre:

- Campaña de prevención de incendios forestales, analizando las infraestructuras de alto riesgo de incendio forestal, así como los casos de incendios forestales con autor conocido.

- Análisis de las deficiencias detectadas en la tramitación y aprobación de las declaraciones de impacto ambiental vinculadas a proyectos de instalaciones fotovoltaicas y parques eólicos, enfocado en los criterios sustantivos para determinar la significatividad de los impactos.

- Análisis del estatus legal de especies silvestres, como el erizo y las aves pertenecientes a la familia de fringílidos.

- Análisis del régimen jurídico aplicable a la exigencia de declaración de impacto ambiental en explotaciones agroforestales, con especial atención a los supuestos sujetos a evaluación ordinaria o simplificada.

- Comercio y posible maltrato de especies protegidas.
- Impactos sobre especies protegidas y sus hábitats en el medio natural.
- Bienestar animal aplicado a animales de compañía.
- Uso social en espacios protegidos.
- Vertidos procedentes de explotaciones ganaderas y gestión deficiente de residuos, con impacto en la calidad de aguas superficiales, subterráneas y suelos.
- En el marco del expediente gubernativo 8/2025, relativo a la recopilación de actuaciones de las distintas administraciones en materia de prevención de la mortandad de avifauna en infraestructuras acristaladas, se constituyó un grupo de apoyo integrado por agentes medioambientales de diversas administraciones, con el fin de canalizar la información y coordinar las actuaciones necesarias en relación con dicho expediente.

3. Colaboración y coordinación con las distintas Unidades adscritas al Fiscal de Sala, especialmente con la Unidad Técnica y con la Unidad Adscrita del SEPRONA, destacando la elaboración del informe conjunto relativo a los incendios forestales con autor conocido y al análisis de la casuística asociada en colaboración con esta última unidad.

4. Realización de inspecciones in situ en el marco de los expedientes tramitados por el Fiscal de Sala, en particular la practicada en Munilla (La Rioja), en colaboración con la Unidad Técnica de la Unidad Coordinadora, cuyo resultado permitió la detección de ejemplares de la especie protegida *Rosalia alpina* en los hayedos objeto de explotación en los montes de La Rioja.

5. Participación en acciones formativas dirigidas a los distintos Cuerpos y Escalas de Agentes Forestales y Medioambientales de diversas Administraciones, destacando asimismo la intervención en jornadas especializadas, en particular la XV Reunión de la Red de Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo, celebrada en enero de 2025 en Ávila.

3.6.4 LA UNIDAD TÉCNICA ADSCRITA AL FISCAL DE SALA COORDINADOR DE MEDIOAMBIENTE

La Unidad Técnica está integrada por un grupo de profesionales expertos técnicos que prestan apoyo especializado en la Unidad Especializada.

Durante el ejercicio 2025, la Unidad Técnica adscrita al Fiscal de Sala ha continuado desempeñando sus funciones de apoyo especializado en la investigación de ilícitos penales con incidencia ambiental.

El eje metodológico de la Unidad se ha centrado en la identificación, evaluación y valoración tecnicocientífica de los riesgos ambientales y de las consecuencias derivadas de las actividades investigadas, aportando criterios objetivos que sirvan de ayuda al proceso judicial.

Durante 2025, las principales categorías de informes periciales elaborados han sido las siguientes:

- Extracciones ilícitas de agua destinadas a usos agrícolas, ganaderos y abastecimiento poblacional, con afecciones relevantes a masas de agua subterránea y superficial.
- Vertidos procedentes de actividades agrícolas y ganaderas, con impacto en la calidad de aguas superficiales, subterráneas y suelos.
- Emisiones de gases refrigerantes en centros de tratamiento de vehículos fuera de uso, derivados de una gestión inadecuada de gases que contribuyen al calentamiento global.
- Gestión inadecuada de residuos de diversa procedencia, con afecciones al medio y potencial riesgo para la salud pública.
- Contaminación odorífera en entornos urbanos, con análisis de impacto sobre la calidad de vida y la normativa aplicable.
- Afecciones a fauna silvestre vinculadas al empleo de técnicas cinegéticas o prácticas no autorizadas.
- Impactos sobre especies protegidas y sus hábitats en el medio natural.
- Emisiones difusas y vertidos asociados a la actividad minera, con incidencia en la calidad del aire, aguas subterráneas y medio marino.

En el desarrollo de los informes, además del análisis exhaustivo de la documentación obrante en los expedientes, ha sido necesario realizar inspecciones *in situ* para la toma de muestras ambientales (agua, suelo, aire, residuos), así como coordinar las actuaciones con las unidades adscritas, cuya intervención ha sido esencial para garantizar la acreditación formal de las diligencias y asegurar la cadena de custodia de las evidencias obtenidas.

Estas actuaciones han permitido aportar conclusiones periciales fundamentadas en criterios científicos, normativos y técnicos, esenciales para la valoración jurídica de los hechos investigados.

La Unidad Técnica ha desarrollado también funciones de carácter formativo, impartiendo acciones especializadas y participando como órgano consultivo en foros técnicos y grupos de trabajo relacionados

con la protección del medio natural, la gestión de espacios protegidos y la aplicación de normativa ambiental sectorial.

El ejercicio 2025 ha consolidado el papel de la Unidad Técnica como órgano de referencia en el apoyo técnicocientífico a la Fiscalía en materia ambiental. La integración de conocimientos especializados, la coordinación con unidades operativas y la aplicación de metodologías rigurosas han permitido avanzar en la investigación de conductas con impacto ambiental y en la defensa del interés público en este ámbito.

3.6.5 *MOSSOS D'ESQUADRA* DE ENLACE

Desde septiembre de 2024 se ha formalizado la adscripción de una unidad de la Policía de la Generalitat-*Mossos d'Esquadra* (en adelante PG-ME) al Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo de la fiscalía general del Estado. Dicha unidad está integrada por un efectivo de la *Divisió de Medi Ambient* de la policía autonómica.

Esta colaboración se materializa con la presencia periódica de un funcionario policial en la sede de la Fiscalía, y se apoya en un canal de comunicación oficial y de tramitación mediante una cuenta de correo electrónico bajo el dominio corporativo @fiscal.es (fiscalia.uamossos@fiscal.es).

El objetivo principal de esta unidad es la de colaborar con la Unidad Especializada de Medioambiente y Urbanismo mediante la interacción y contacto con las fiscales adscritas, así como la coordinación y colaboración con el resto de los servicios adscritos al Fiscal de Sala.

Durante las primeras visitas a la Unidad se concertaron reuniones de presentación e interacción con cada uno de los servicios adscritos. En estas reuniones se dio a conocer la estructura de la PG-ME, profundizando en su modelo competencial para la gestión de incidentes medioambientales. De la misma manera, cada una de las otras unidades adscritas expuso su estructura, sus funciones y competencias.

En el marco de las funciones de seguimiento y auxilio judicial durante este período se ha colaborado en las siguientes investigaciones, de las cuales la Fiscalía de Sala realizaba un seguimiento:

- Expediente Gubernativo n.º 398/23, relativo a comercialización ilegal de gases fluorados en Girona y Tortosa.
- Diligencias Preprocesales n.º 186/24, relativas a la promoción urbanística *Pla de Llevant*, zona de playa de Gavà.
- Diligencias Preprocesales n.º 27/25, sobre la afectación de *Reseda hookeri*, planta protegida, en Santa Susanna.

- Expediente Governativo n.º 42/25, relacionado con el núcleo zoológico ilegal *Duc de Bichon* en Lliçà de Vall.
- Expediente Governativo n.º 253/25, relativo al incendio forestal en la zona de Paüls (Tarragona).
- Diligencias Preprocesales n.º 139/25, de contaminación acústica por el Festival Terramar en Sitges.

Por último, cabe destacar que se han llevado a cabo diferentes actividades representativas y relaciones institucionales. Se destacan de ellas la participación como ponente en el Seminario de Fiscalías de Medio Ambiente, celebrado en las instalaciones del CENEAM (Valsain) en mayo de 2025 y la visita institucional que realizó el entonces Fiscal de Sala Coordinador y una de las fiscales adscritas al Complejo Central de la PG-ME en la que también participaron el Director General de la Policía, el Comisario en Jefe de la PG-ME y otros mandos del cuerpo policial en septiembre 2025.

4. TRATA DE PERSONAS Y EXTRANJERÍA

4.1 Introducción

La Fiscalía de Trata de Seres Humanos y Extranjería, cuyas competencias iniciales están recogidas en la Instrucción de la FGE 5/2007, pero que se han visto ampliadas a lo largo de los años, especialmente a la lucha contra la trata, tal y como se reconoce en el Real Decreto 311/2023 de 25 de abril de 2023 (BOE de 26 de abril de 2023), por el que se acuerda dar a la Unidad el nombre que actualmente ostenta, coordina una especialidad diversa y compleja, que cuenta con unas características específicas derivadas tanto de la gravedad de los delitos de trata y la dificultad de sus investigaciones, relacionados frecuentemente con la delincuencia organizada internacional, como de la especial incidencia que el fenómeno migratorio tiene en nuestro país por su configuración geográfica, frontera con el continente africano, y los lazos culturales e idiomáticos que nos ligan con Iberoamérica.

La creciente preocupación a nivel mundial por la trata y el tráfico de personas determina que esta Unidad trabaje en un modelo que progresivamente mejore y modernice nuestro trabajo para dar respuestas, más eficaces y coordinadas, a las numerosas cuestiones que se plantean en todo el territorio nacional. Este compromiso supone no solo hacer un seguimiento de todas las investigaciones policiales y judiciales que constituyen nuestra competencia, sino además velar de manera

primordial por la protección de las víctimas de trata y por los derechos de la población migrante, trabajando para que la Fiscalía española se mantenga como referente en el sector, a cuyo fin participamos en numerosos foros nacionales e internacionales, grupos de trabajo y actividades que tienen esa finalidad.

Por parte de la Unidad se mantiene un control exhaustivo de todas las causas que se inician en España en materia de trata de seres humanos, así como aquellas especialmente cualificadas sobre delitos contra los derechos de las y los ciudadanas/os extranjeras/os y prostitución, mediante la incoación de las correspondientes Diligencias de Seguimiento (DS) en las que se documentan todas las vicisitudes del procedimiento hasta su finalización mediante una resolución judicial firme. Durante el año 2025, se ha elaborado y publicado un informe pormenorizado de la evolución criminológica del fenómeno de la trata de personas en nuestro país relativo al año 2024, en base a los datos obtenidos del estudio y análisis de las citadas diligencias.

Del seguimiento y registro de las citadas causas se obtienen los datos necesarios para la realización de la memoria, así como para la emisión de los informes requeridos por los distintos organismos e instituciones, nacionales e internacionales, involucrados en la lucha contra estos fenómenos delictivos (CITCO, Relatoría Nacional contra la trata, Delegación de Gobierno para la Violencia de Género, Eurostat, GRETA, OSCE). En este sentido, se sigue utilizando la plataforma informática diseñada ad hoc que se inauguró en 2024 de la que ya se trató en la Memoria del pasado año.

En este periodo anual, esta Unidad ha continuado elaborando un Boletín Jurisprudencial recopilatorio de todas las sentencias relativas al delito de Trata de Seres Humanos, reseñando las más interesantes dictadas en relación con los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, prostitución y delitos contra los derechos de los trabajadores extranjeros, tanto de las Audiencias Provinciales como de los Tribunales Superiores de Justicia, así como del Tribunal Supremo, incluyendo incluso algunas dictadas por Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se le ha otorgado un nuevo formato más intuitivo y completo, incluyendo comentarios jurídicos y técnicos, incorporando enlaces para poder consultar las sentencias directamente en las plataformas online.

En materia formativa, la Unidad ha seguido durante este año asumiendo compromisos y responsabilidades *ad intra* y *ad extra* de la Fiscalía, como la organización y participación del módulo de Trata de Personas y Extranjería dentro de la formación inicial de fiscales, la puesta en marcha del Curso Online de Iniciación en la Especialidad de

Trata de Personas y Extranjería para miembros de la Carrera Fiscal, así como el diseño y dirección de cursos en materias propias de nuestra especialidad para formación continuada de fiscales, colaborando en estas tareas con la FGE y el CEJ; asimismo, se ha seguido participando activamente en proyectos formativos y jornadas nacionales en colaboración con universidades, colegios de abogados, el Centro de Estudios Jurídicos, el Consejo General del Poder Judicial y otras entidades e instituciones públicas, (ayuntamientos, delegaciones y subdelegaciones de gobierno), y privadas, especialmente con organizaciones de la sociedad civil que pertenecen a la Red Española contra la Trata.

Respecto al fenómeno migratorio, durante el año que se analiza cabe reseñar que, según fuentes del Ministerio del Interior, ha disminuido notablemente el número de llegadas por accesos irregulares, (vía marítima o a través de las vallas de Ceuta y Melilla), en concreto el descenso ha sido del 27,8 %, habiendo llegado por estos canales 17.990 inmigrantes (frente a los 24.902 del año anterior). Es de destacar que tal descenso se debe, fundamentalmente, a la caída del número de migrantes llegados por la ruta canaria, habiendo disminuido en un 41,2 %, arribando por esta vía 11.321 migrantes (frente a los 19.262 del 2024); sin embargo, ha habido un considerable aumento de las llegadas por vía marítima a la península y a Illes Balears, especialmente a estas últimas, habiéndose incrementado en un 25,8 % (5.600 migrantes frente a los 4.452 del año anterior). Respecto a las entradas por vía terrestre, disminuyeron en un 15,3 % las de Ceuta, sumando un total de 978 migrantes; sin embargo, aumentaron las de Melilla en un 350 %, pasando de 18 a 81 personas las que entraron por esa vía.

A pesar de que, en general, han descendido las cifras después de la importante crisis migratoria acaecida durante los años 2023 y 2024, los números arrojados por las estadísticas han continuado siendo muy importantes, por lo que hemos seguido manteniendo una línea de coordinación constante con la Fiscal Superior de Canarias así como con los/as fiscales delegados/as de las zonas afectadas, además de con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad especializadas, en aras a coordinar las investigaciones surgidas relacionadas con la inmigración ilegal, de gran complejidad por su vinculación con la delincuencia organizada transnacional.

Las entradas por estos canales irregulares suponen un incremento importante de la actividad y compromisos de los/as fiscales delegados/as de las zonas afectadas y de esta Unidad, pues lleva aparejada multitud de problemas, no solo relativos a implementar lo necesario para perseguir las conductas delictivas de tráfico, sino también para garantizar los derechos de los inmigrantes en los centros de acogida y

de internamiento, adquiriendo especial relevancia todas las cuestiones surgidas por el aumento progresivo de posibles menores no acompañados. Del mismo modo, durante el año, se han seguido presentado numerosas cuestiones relacionadas con devoluciones de extranjeros y procesos de protección internacional y asilo.

Con relación a las relaciones interinstitucionales nacionales, debemos señalar que la Unidad ha seguido manteniendo una interlocución permanente con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, las unidades especializadas de Guardia Civil (Unidad Técnica de Policía Judicial, Unidad Central Operativa y Jefatura de Información), *Ertzaintza*, *Mossos d'Esquadra*, y con CITCO, en el análisis y seguimiento operativo de los delitos previstos en los artículos 177 bis y 318 bis del Código Penal.

Asimismo, se ha continuado participando de manera activa en los principales foros y mesas de trabajo especializados, entre los que cabe destacar los siguientes:

i) Elaboración del Plan Nacional de Trabajo Forzoso y otras Actividades Forzadas, impulsado por el Ministerio de Trabajo.

ii) Incorporación al grupo de trabajo para la elaboración de una Guía de trabajo forzoso, impulsada en el seno del Consejo General del Poder Judicial

iii) Evaluación del Plan Estratégico Nacional contra la Trata (PENTRA) y participación en los trabajos preparatorios del nuevo Plan 2026-2030.

iv) Colaboración con la Mesa Nacional de Trasplantes para el diseño del futuro Protocolo contra la trata con fines de extracción de órganos.

v) Coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para la implementación del Reglamento UE 2024/3015, que prohíbe la introducción en el mercado europeo de productos fabricados con trabajo forzoso.

vi) Participación en el Grupo de trabajo para la actualización del Protocolo de Protección de Víctimas de Trata de la Comunidad de Madrid

vii) Participación activa en el Foro Social contra la Trata, la Relatoría Nacional, el Ministerio de Igualdad –DGVG– y diversas instituciones del ámbito social y asistencial, focalizada estos dos últimos años en el impulso del nuevo Anteproyecto de Ley Integral contra la Trata de Seres Humanos.

Del mismo modo, durante 2025, la Unidad ha continuado dirigiendo iniciativas para mejorar la atención, protección y asistencia

integral a las/os supervivientes de la trata, manteniendo continuos contactos y reuniones con las diferentes organizaciones no gubernamentales comprometidas con los objetivos citados, participando en jornadas de sensibilización y capacitación de forma constante.

En otro orden de cosas, la entrada en vigor de la LO 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, ha generado nuevas exigencias de formación, armonización competencial y diálogo institucional. La Unidad ha mantenido reuniones con el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del CGPJ y su Comisión de Igualdad, con el fin de coordinar actuaciones y promover criterios coherentes.

En la *esfera internacional*, nuestra actividad se ha visto incrementada nuevamente, y se ha participado en numerosos proyectos, liderados por distintos organismos, como el Consejo de Europa, OIM, OSCE, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, PACCTO 2.0, FIIAPP, UNODC o REDTRAM. Así, venimos participando como puntos de enlace de España en dos Focus Group de Eurojust, el de trata de personas y el de tráfico de migrantes, y en el del Consejo de Europa también sobre tráfico, para los que ha sido designada una de las fiscales adscritas a la Unidad, que también ha sido nombrada miembro del Comité de Expertos PC-TM del citado Consejo. Del mismo modo, por Orden PJC/1178/2024 del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, otra de las fiscales adscritas fue designada Corresponsal Nacional de Eurojust para asuntos de trata de seres humanos, desempeño que ha seguido ejerciendo durante 2025. Asimismo, la Unidad actúa como punto de contacto de la Red de Trata y Tráfico de Personas (REDTRAM), incardinada dentro de la Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos (AIAMP), habiéndose tramitado en el marco de esta actuación durante este año más de 27 expedientes de cooperación internacional, además de haber participado en la coordinación de la reunión anual iberoamericana.

4.2 En relación con las expulsiones sustitutivas del Proceso Penal (artículos 57.7 LOEX y 89 CP)

4.2.1 INCIDENCIAS SI LAS HUBIERA, EN LA APLICACIÓN DEL ART 57.7 DE LA LOEX. COORDINACIÓN CON LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y CONTROL DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

Durante el ejercicio 2025, los/as fiscales delegados/as de Trata de Personas y Extranjería (FDTPE), han emitido un total de 1.287 infor-

mes relativos a expulsiones de ciudadanos extranjeros incurso en procedimientos penales, cifra que supone un incremento del 15,20 % respecto a los 1.117 informes emitidos en 2024, consolidando así la tendencia ascendente ya iniciada en 2023. En cuanto a su distribución territorial, en 2025 los mayores volúmenes de actividad se concentran en las provincias de Madrid (219), Gipuzkoa (100), Málaga (123) y Asturias (136).

En general, los informes son favorables, y se ajustan a los criterios de la FGE (Circular 2/2006) sobre la materia.

Sigue suscitando dudas la posibilidad de aplicar la expulsión del art 57.7 LOEX cuando ya hay condena (no susceptible de sustitución conforme al art 89 CP), a la vista de la expresión *procesado o imputado* utilizada en el precepto. También cuando se trata de una pena suspendida, o cuando se ha impuesto una pena no privativa de libertad que, *a priori*, no puede cumplirse en el país de origen. En la Memoria del año 2023 se trató esta cuestión, de difícil solución si no se aborda una reforma que confiera soporte legal a esta posibilidad. De hecho, las audiencias provinciales emiten resoluciones contradictorias en esta materia (a favor, por ej., Navarra, Vizcaya; en contra Las Palmas, Cantabria). La interpretación favorable a autorizar la expulsión se fundamenta en el agravio comparativo que supone informar desfavorablemente la expulsión de quienes tienen antecedentes penales frente a los que carecen de ellos, y en una interpretación *amplia* de los términos *procesado o imputado*. Además, existe el riesgo de que se puedan alcanzar conformidades con penas inferiores a un año con el fin de eludir la expulsión autorizada en otras causas. Finalmente hay informes en los que se alega que las penas pendientes pueden cumplirse en su país si el ciudadano extranjero es expulsado, como sucede con la prohibición de aproximación o comunicación.

Los/as fiscales delegados/as, reiteran en sus memorias del año 2025, la imposibilidad de ejercer un control efectivo sobre esta materia, al depender de la voluntad de colaboración y de la diligencia de los/as fiscales de la plantilla, que emiten los informes en el curso de los procedimientos que tienen asignados. Asimismo, persisten los problemas de registro en el sistema Fortuny y en las aplicaciones de gestión procesal propias, lo que dificulta la obtención de datos agregados fiables a nivel provincial y estatal.

Se subraya, un año más, la importancia de la comunicación fluida y ágil con la Brigada Provincial de Extranjería. Por ejemplo, para que la/el fiscal solicite antes del juicio un informe de arraigo, o para que pida que en la hoja sobre la situación de irregularidad del extranjero consten sus circunstancias personales; así como para estar informado

a tiempo de si un ciudadano extranjero no va a poder ser documentado o aceptado por las autoridades de su país de origen.

Asimismo, se clarifica definitivamente la cuestión que puso de manifiesto la delegada de Navarra en la Memoria anterior, acerca de la necesaria o potestativa audiencia al interesado en el trámite del art. 57.7 LOEX, pues tal y como se refirió, aunque este trámite no se encuentra previsto en la ley, la audiencia del interesado/a sí que está recogida, como requisito esencial, en el art. 247 del Reglamento de Extranjería, tanto en el anterior (RD 557/2011) como en el actualmente vigente (RD 1155/2024).

4.2.2 DIFICULTADES DETECTADAS PARA MATERIALIZAR LA EJECUCIÓN DE LAS EXPULSIONES, PESE A CONCURRIR LOS REQUISITOS LEGAMENTE ESTABLECIDOS

Las memorias territoriales vuelven a poner de manifiesto que la ejecución efectiva de las expulsiones, tanto las acordadas durante la fase de instrucción conforme al art. 57.7 LOEX como las impuestas en sentencia al amparo del art. 89 CP, continúa viéndose obstaculizada por problemas estructurales persistentes que, lejos de disminuir, se han consolidado como uno de los principales factores que comprometen la eficacia real de este instrumento legal. Las causas de la tardanza son diversas: el colapso que sufren los órganos judiciales, la no localización del investigado o penado, la no resolución en sentencia de la expulsión y su retraso a la fase de ejecución, la existencia de otras responsabilidades penales pendientes, o simplemente, que el órgano sentenciador no comunica a la autoridad gubernativa puntualmente el fallo condenatorio incumpliendo de esta forma lo dispuesto en la DA 17.^a LO 19/2003 y en el art. 257 RELOEX.

No obstante, son el déficit de documentación y la limitada colaboración consular los elementos que, un año más, se erigen como el principal factor de frustración de expulsiones. Varias Fiscalías (Sevilla, Illes Balears, Valencia, Murcia y Zaragoza) subrayan que los consulados de Marruecos y Argelia mantienen una posición extremadamente restrictiva. Así, Marruecos solo acepta la repatriación si el interesado presenta pasaporte original en vigor, documento que muchos penados ocultan deliberadamente y, Argelia, por su parte, prácticamente no documenta expulsiones, hasta el punto de que en algunas provincias esta vía se considera materialmente inviable.

No obstante, algunas provincias ofrecen un contrapunto positivo. Segovia, por ejemplo, constituye un caso excepcional dentro del pano-

rama nacional: de 16 solicitudes de expulsión, 14 fueron autorizadas y 13 de ellas llegaron a ejecutarse efectivamente, demostrando que, cuando los elementos administrativos y documentales confluyen adecuadamente, la expulsión sigue siendo una herramienta eficaz.

4.2.3 PROBLEMAS DETECTADOS EN LA APLICACIÓN DE LA EXPULSIÓN SUSTITUTIVA DEL ART. 89 DEL CP

Los datos de la FGE correspondientes al ejercicio 2025 ponen de manifiesto que las solicitudes de sustitución de la pena privativa de libertad superior a un año por la expulsión del territorio nacional mantienen una evolución claramente ascendente. Así, si en 2023 se registraron 4.144 solicitudes y en 2024 esta cifra se elevó a 4.656, en 2025 se alcanzaron 5.551 peticiones. Ello supone un incremento del 19,2 % respecto al año anterior y del 34 % en relación con 2023, consolidando una tendencia al alza continua en el empleo de esta medida, especialmente en procedimientos por delitos contra la propiedad, contra la seguridad vial o relacionados con el mantenimiento del orden público.

A esta evolución cuantitativa se añade un incremento en la actividad desplegada en las distintas fases del proceso penal, así durante 2025, los/as fiscales formularon 481 solicitudes de expulsión sustitutiva en trámite de sentencia y otras 700 en fase de ejecución.

Un fenómeno emergente durante 2025 es el incremento de peticiones voluntarias de expulsión por parte del penado en fase de ejecución, especialmente en Madrid, Navarra y Cataluña, incluso cuando la sentencia no lo previó originalmente; esta situación ha supuesto que se eleve desde la Fiscalía de Madrid una consulta a esta Unidad para determinar si se puede proceder a ejecutar una expulsión solicitada por primera vez por el propio penado, en la última fase de cumplimiento de la pena de prisión impuesta en sentencia, siendo actualmente esta cuestión objeto de estudio.

4.2.4 APLICACIÓN A CIUDADANOS COMUNITARIOS, EXTRANJEROS CON PERMISO DE RESIDENCIA, PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EXCEPCIÓN DE DEFENSA DEL ORDEN JURÍDICO Y RESTABLECIMIENTO DE LA CONFIANZA EN LA VIGENCIA DE LA NORMA

Los/as fiscales delegados/as (FDTE) reiteran que en esta materia se siguen los criterios fijados en las Circulares de la FGE 5/2011 y 7/2015 y que, con relación al principio de proporcionalidad, se atiende

a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, en particular el arraigo, lo que normalmente sucede si el ciudadano tiene permiso de residencia. Es absolutamente excepcional la aplicación de la expulsión sustitutiva a los ciudadanos comunitarios, tanto es así que en las memorias provinciales elaboradas para este año 2025, se manifiesta que no se solicitó la expulsión sustitutiva de ningún ciudadano comunitario durante el año 2025, al entender que no concurrieron los requisitos de amenaza grave al orden público exigidos por el marco europeo y en consonancia con la doctrina de la FGE anteriormente señalada.

Respecto de los extranjeros con permiso de residencia, las memorias de 2025 coinciden en que la expulsión sustitutiva solo se solicita cuando existe una ausencia total de arraigo, situación que –según reiteran Fiscalías como Sevilla, Toledo, Navarra, Zaragoza, Málaga, Ourense, Pontevedra y Salamanca– es poco frecuente.

De hecho, muchas fiscalías relatan que cuando el investigado o acusado acredita residencia legal, empleo o vínculos familiares estables, la petición se retira en el propio acto del juicio, o bien se interesa su denegación en ejecución. Esto coincide con las memorias de Navarra, donde varios fiscales retiraron solicitudes al acreditarse arraigo documental en la vista oral; y de Zaragoza, que informa de 14 juicios en 2025 en los que el fiscal retiró la petición por arraigo acreditado.

Esto supone que, de nuevo en 2025, el principio de proporcionalidad vuelve a ser determinante para decidir si procede o no la expulsión sustitutiva. Las fiscalías señalan que, aunque la medida se solicita con frecuencia en fase de instrucción, su aplicación real se ve muy limitada porque muchos penados acreditan arraigo suficiente –familia, trabajo, residencia prolongada o dependencia económica de terceros–, lo que lleva a denegar la expulsión en sentencia o en fase de ejecución.

4.2.5 INTERNAMIENTO EN CIE PREVIO A LA EXPULSIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENA

La aplicación de la D.A. 17.^a de la LO 19/2003 ha sido interesada en 156 ocasiones, señalando los/as fiscales delegados/as el carácter residual de esta previsión. En la práctica, la regla general es que los penados continúen en prisión cuando ya estaban sujetos a privación cautelar de libertad, y su permanencia en libertad si estaban en esa situación y la condena no es elevada. En cuanto a la medida cautelar de internamiento en CIE prevista en el art 89.6 del CP, se ha solicitado

en 138 supuestos, siguiendo el criterio general de aplicarla en penas susceptibles de suspensión.

4.3 Medidas cautelares de internamiento

4.3.1 EXPEDIENTES DE INTERNAMIENTO

Durante el ejercicio 2025, las fiscalías provinciales tramitaron un total de 2.510 informes de internamiento en Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), al amparo del artículo 61 de la LOEX. De ellos, 1.682 fueron favorables y 828 desfavorables, lo que supone que dos de cada tres informes (67 %) apoyaron la adopción de esta medida cautelar, frente a un 33 % que la consideró improcedente. Este equilibrio refleja una práctica prudente y motivada, en la que la decisión de la fiscalía se adopta caso por caso y atendiendo tanto a la disponibilidad real de la expulsión como a las circunstancias personales del extranjero. En términos evolutivos, la comparativa con los dos ejercicios anteriores revela una tendencia a la estabilización. Tras los 2.726 informes de 2023, la cifra descendió ligeramente a 2.428 en 2024, para repuntar nuevamente hasta los 2.510 informes en 2025, lo que supone un incremento del 3,3 % respecto al año anterior.

Se aprecia un mayor filtro en las resoluciones judiciales a la hora de valorar las circunstancias concurrentes en cada caso, especialmente el arraigo, circunstancia en la que coincide tanto la fiscal delegada de Barcelona como la de Madrid, al haber aumentado la proporción de denegaciones de internamiento con relación a las solicitudes.

4.3.2 INSPECCIÓN Y CONTROL DE LOS CIE, CATE Y SALAS DE INADMITIDOS Y SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE AEROPUERTOS

El artículo 4.2 EOMF y la Instrucción 5/2007 encomiendan a los/as fiscales delegados/as de Trata de personas y Extranjería la misión de visitar periódicamente los CIE de la respectiva provincia, velando por el respeto de los derechos de los internos y levantando la correspondiente acta.

En España actualmente se encuentran en funcionamiento 6 centros de internamiento de extranjeros en concreto en Madrid, Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria (Barranco Seco), Algeciras, Murcia y Valencia; el de Hoya Fría en Tenerife ha permanecido inoperativo todavía en 2025.

En Madrid (CIE de Aluche), Se realizó durante 2025 una visita de la delegada a este centro, donde describe que se encuentra sometido a un incremento de ingresos y con problemas estructurales de saturación. Las solicitudes de asilo continuán siendo el principal factor que precipita el cese anticipado de muchos internamientos, al no poder completarse su tramitación en los plazos legalmente previstos.

En Barcelona (CIE de Zona Franca) se efectuó al menos una visita a este CIE y se manifiesta un funcionamiento estable, si bien con un descenso general de internamientos. Las dificultades se concentran en la tramitación de solicitudes de protección internacional, que suelen obligar a poner fin al internamiento antes de que pueda ejecutarse la devolución o expulsión.

En Murcia (CIE de Sangonera), la fiscal delegada realizó cuatro visitas al centro donde la problemática anteriormente referida tiene una especial incidencia, suponiendo prácticamente la imposibilidad de documentar expulsiones de nacionales de Marruecos y Argelia, lo que disuade a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de solicitar internamientos cuya ejecución final sería inviable. La Fiscalía de Murcia también visitó su CATE, subrayando que el centro no reúne condiciones óptimas para la estancia de personas durante las primeras 72 horas.

El CIE de Zapadores en Valencia fue objeto de tres inspecciones por parte de fiscalía en 2025, que reflejan una mejora en los índices de repatriación efectiva. No obstante, sigue siendo frecuente que los internamientos cesen anticipadamente por la presentación de solicitudes de asilo.

En Algeciras-Los Barrios (Cádiz) se mantiene una dinámica estable pero marcada por la alta rotación de personas ingresadas, asociada al volumen de llegadas marítimas y al uso del centro como infraestructura de tránsito para procesos de devolución inmediata.

Finalmente, en Las Palmas (CIE de Barranco Seco), la fiscalía advierte en sus inspecciones periódicas que, pese al elevado número de llegadas irregulares a las islas, el número real de internos es reducido, pero se subrayan deficiencias estructurales tanto en el propio CIE como en los CATE de Lanzarote y Fuerteventura, instalaciones que continuán funcionando con carácter provisional y sin condiciones óptimas para la atención de personas migrantes durante las primeras 72 horas, sin una regulación específica.

Respecto a las salas de inadmitidos y solicitantes de protección internacional en aeropuertos, las memorias destacan la necesidad de un control constante:

En Madrid-Barajas, la fiscalía mantuvo seguimiento continuado durante 2025 de las incidencias detectadas en las visitas realizadas en

2024 (5 de febrero, 13 de agosto y 28 de noviembre), en el marco del Expediente Gubernativo 4/2024, debido a episodios críticos de sobresaturación.

En Barcelona-El Prat, la fiscalía señala la necesidad de visitas periódicas dada la presión creciente de rutas aéreas.

4.3.3 DETECCIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

La detección de posibles víctimas de trata en CIE y CATE continúa siendo una tarea especialmente compleja, debido a la corta duración de la estancia en muchos de estos centros, la desconfianza de las víctimas y la falta de condiciones idóneas para entrevistas especializadas.

Las memorias reflejan que en 2025:

En Barcelona (CIE de Zona Franca), se aplicó el Protocolo interno de detección en dos casos, sin que ninguno concluyera con identificación positiva.

En Las Palmas, pese al acceso de ONGs y ACNUR tanto al CIE como a los CATE, no se detectó ninguna víctima, destacándose que los CATE, por su alta rotación, no permiten realizar intervenciones con el tiempo y garantías suficientes.

En Madrid-Barajas, durante las inspecciones realizadas y el seguimiento posterior, no se identificaron situaciones concluyentes de trata, si bien se activó en varias ocasiones el protocolo correspondiente.

En conjunto, las fiscalías coinciden en señalar que la detección de víctimas en estos recursos sigue siendo extraordinariamente difícil, por la naturaleza del internamiento y la brevedad de las estancias.

4.3.4 FINALMENTE RESPECTO A LA COORDINACIÓN CON LOS JUECES/ZAS DE CONTROL DE ESTANCIA

Las memorias de 2025 vuelven a poner de manifiesto que la coordinación entre los/as fiscales delegados/as y los Jueces/zas de Control de Estancia es generalmente fluida y constante, concretamente cabe destacar:

i) En Las Palmas, la comunicación con el Juez de Control del CIE de Barranco Seco es directa y permanente, permitiendo supervisar en tiempo real cualquier incidencia.

ii) En Murcia, el Juzgado de Instrucción n.º 9 (actual Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia) competente para el control del

CIE de Sangonera, remite informes periódicos sobre quejas e incidencias de los internos.

iii) En Valencia, la fiscalía informa de una colaboración similar, con respuesta regular a quejas y solicitudes planteadas por los internos.

iv) En Barcelona, los Jueces/zas de Control tramitaron expedientes coordinados con intervención expresa del Ministerio Fiscal, especialmente en relación con solicitudes de los internos y ONGs.

En todas las provincias con CIE, la intervención del Ministerio Fiscal en los expedientes de estancia es considerada constante, accesible y eficaz, y no se reseñan incidencias significativas en la cooperación con los órganos judiciales.

4.4 Delito de Trata de Seres Humanos

4.4.1 CAUSAS INCOADAS. ACUSACIONES. SENTENCIAS

Los resultados que arrojan las estadísticas de la Fiscalía General del Estado (FGE) en 2025 indican un total de 297 procedimientos judiciales por delitos de trata de seres humanos (TSH). No obstante, esta cifra precisaría ser matizada, tal como después explicaremos. En efecto, según los registros de nuestra Unidad el dato ajustado a la realidad es 204 procedimientos, lo cual, en todo caso, supone un ligero ascenso en relación con los registrados en 2024 (181). La incidencia judicial por comunidades autónomas coloca en los primeros lugares a Andalucía (31), Madrid (30), Cataluña (27), Comunidad Valenciana (25), Canarias (15) Castilla y León (13), País Vasco (12) y Castilla-La Mancha, Aragón y Extremadura (6). Se han incoado 26 Diligencias Preprocesales de investigación en Fiscalía (en 2024 se incoaron 18).

Los Expedientes Gubernativos de Seguimiento, o Diligencias de Seguimiento (DS) de causas por delito de Trata de Seres Humanos abiertos en nuestra Unidad en 2025 ascienden a 165, apreciándose un ligero incremento respecto a 2024 (se incoaron 150). Este aumento es coherente con el de los procedimientos antes referido. Venimos poniendo de manifiesto en informes anteriores que los problemas de registro en aplicaciones como FORTUNY o AVANTIUS tiene mucho que ver con el desfase estadístico entre los datos de nuestra Unidad y los de la FGE, y así lo han expuesto expresamente en sus memorias los/as fiscales delegados/as de Córdoba, Huelva, Cádiz, Zaragoza o Castellón. Todos ellos/as manifiestan que la verificación de las cifras

es muy complicada, suponiendo una indagación casi órgano judicial por órgano judicial. La delegada de Murcia expone que en el registro informático constan 14 procedimientos en esa comunidad cuando el dato real comprobado son 5. Pero el caso más llamativo es Alicante, donde, según el fiscal delegado la puesta en marcha del sistema JUSTA arroja el resultado no contrastado de 107 procedimientos (según los registros de nuestra Unidad el dato real serían 14, de ahí el reajuste referido en el párrafo anterior). Asimismo, la modificación de la calificación jurídica inicial del atestado y la definitiva genera desajustes en los datos estadísticos difíciles de solventar. Atendiendo a las diferentes modalidades de trata, los datos que arrojan las diligencias de seguimiento de 2025, en comparación con los años anteriores, son los siguientes:

	2022	2023	2024	2025
TSH sexual.	91	116	110	121
TSH mixta laboral/sexual	0	0	0	10
TSH laboral	18	40	33	23
TSH mixta act. delictivas/mendicidad	0	0	0	1
TSH mendicidad	1	1	0	0
TSH actividades delictivas	3	3	4	4
TSH mixta actividades delictivas/laboral. . .	0	0	0	2
TSH extracción órganos	1	0	0	0
TSH matrimonio forzado	1	2	2	4
Servidumbre	0	0	1	0
Total	115	162	150	165

Aunque con ciertas oscilaciones, apreciamos una tendencia a la estabilización en la cifra de investigaciones por delito de TSH en los últimos 4 años. Por otro lado, la trata con fines de explotación sexual sigue siendo sin duda mayoritaria, constituyendo el 73 % de las investigaciones, frente al 13,9 % de la trata laboral. Esta última habría descendido respecto del año 2024 (22 %) si bien en 2025 constan 10 supuestos de trata mixta con finalidad de explotación laboral y también sexual, y 2 casos de trata mixta para actividades delictivas y explotación laboral, por lo que en realidad no habría tal descenso. Se mantienen los casos de trata con fines de comisión de actividades delictivas, y aumenta la trata para matrimonio forzoso (4 investigaciones frente a 2 en 2024). Se ha registrado un caso de TSH mixta para actividades delictivas y práctica de la mendicidad. No constan casos de trata con fines de tráfico de órganos.

4.4.1.1 *Escritos de calificación*

En el año 2025, han sido presentados 46 escritos de acusación provisional en causas seguidas por delitos de TSH, lo cual supone un 76,9 % más que en 2024, año en el que se formularon 26 calificaciones. Del total, 34 son por delito de TSH sexual, 4 por TSH laboral, 3 por TSH mixta laboral/sexual, 3 por TSH para matrimonios forzados, 1 por trata para servidumbre (sexual), y 1 por trata mixta para servidumbre sexual y laboral. No constan calificaciones por TSH para actividades delictivas.

4.4.1.2 *Sentencias*

En 2025, se han dictado 26 sentencias en materia de TSH, por las Audiencias Provinciales, en primera instancia, De éstas, 13 han sido condenatorias por delito de TSH, 9 absolutorias totales y 4 absolutorias por trata, pero condenatorias por otros delitos. Los Tribunales Superiores de Justicia han dictado 7 sentencias relativas a este delito, resolviendo recursos de apelación, que en 5 casos han sido confirmatorias de las condenas, y en 2 han confirmado sentencias absolutorias. Constan 5 sentencias del Tribunal Supremo. Todas estas resoluciones, han sido objeto de análisis en los boletines jurisprudenciales que se elaboran en la Unidad.

4.4.1.3 *Sentencias en Primera Instancia*

Por trata *con fines de explotación sexual*, se han dictado 21 sentencias (11 condenatorias por trata, 4 condenatorias por otros delitos y 6 absolutorias), habiendo resultado condenadas por trata 29 personas (15 hombres y 14 mujeres), y otras 16 por delitos relacionados, siendo absueltas 34 personas (16 hombres y 18 mujeres). Las víctimas reconocidas en Sentencia por delito de TSH Sexual han sido 37 todas ellas mujeres (36 mayores de edad y una menor).

Por trata mixta *con fines de explotación sexual y actividades delictivas* se ha dictado 1 sentencia absolutoria (3 hombres absueltos)

Por trata *con fines de explotación laboral* se han dictado 2 sentencias, una absolutoria y otra condenatoria, habiendo sido condenado un hombre y reconocido otro hombre como víctima, ambos de Pakistán.

Por trata *con fines de actividades delictivas* constan 2 sentencias, una absolutoria (4 hombres y 2 mujeres resultaron absueltos), y otra

condenatoria para 3 hombres de Rumania (uno por trata, y los otros dos por otros delitos)

4.4.1.4 *Sentencias Dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia y el Tribunal Supremo*

Se han dictado 7 sentencias en segunda instancia por los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas de Cataluña (2), Comunitat Valenciana, Galicia, Castilla y León, Illes Balears y Canarias. Las 5 sentencias del Tribunal Supremo dictadas en casación han sido confirmatorias de las condenas impuestas en la instancia.

Destacamos la STSJ de Galicia 134/2025, de 4 de noviembre de 2025, que confirma la condena impuesta en la SAP A Coruña 132/2025, de 8 de abril de 2025 a más de 53 años de prisión para uno de los acusados por 7 delitos de TSH, y que aporta un enfoque social y de género de gran relevancia en la valoración del testimonio de las víctimas de TSH sexual, captadas por su situación de vulnerabilidad, pero conocedoras de que su destino es el ejercicio de la prostitución, afirmando que *quien no se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad, de necesidad evidente, incluso de desesperación, no aceptaría las condiciones de explotación a que se ven sometidas, lo cual es relevante para comprender el proceso de captación y vulnerabilidad*. En esta línea se pronuncia también la SAP Cáceres 349/2025, de 21 de noviembre de 2025. En el otro extremo, encontramos la SAP Burgos Secc.1.ª 308/2025, de 27 de octubre de 2025, resolución absoluta por trata que estimamos adolece de falta de perspectiva victimológica, y realiza una valoración incompleta de las pruebas practicadas, tratándose de víctimas que saben que vienen a ejercer la prostitución. En este caso, se contaba con el testimonio de 10 testigos protegidos. La sentencia ha sido recurrida en apelación por el Ministerio Fiscal.

4.4.2 PROBLEMAS DETECTADOS EN LA ARTICULACIÓN DE LA PRUEBA PRECONSTITUIDA. OTRAS ACTUACIONES Y CUESTIONES SOBRE VÍCTIMAS

Conforme a nuestras DS la cifra global de potenciales víctimas asciende a 1.246, de las cuales 875 han sido identificadas formalmente y otras 371 son víctimas en grave riesgo (personas no identificadas formalmente como víctimas de trata, pero en situaciones que indican una posibilidad alta de que lo sean por el lugar donde fueron halladas,

su situación o por su edad próxima a la minoría). Debemos hacer constar que las cifras extraídas de las DS son provisionales, ya que se trata de investigaciones en curso, que se actualizan constantemente, por lo que pueden variar. La cifra supone un 57,9 % más que en 2024 (se detectaron 789 víctimas) lo cual indica que, aunque el número de investigaciones y procedimientos tienda a estabilizarse (con un ligero aumento), el fenómeno criminal crece, en buena parte por la capacidad de los autores de abarcar a un número mayor de víctimas con más facilidad, utilizando las tecnologías de la comunicación. Además, algunos supuestos de trata laboral que están aflorando (para explotación en actividades agrarias), afectan a cifras muy elevadas de personas, como más abajo veremos. En cuanto a la trata sexual se han identificado 442 víctimas, lo cual supone un incremento del 48,3 % en relación con 2024 (416), y otras 362 en grave riesgo (de las cuales 375 fueron identificadas formalmente y 9 son víctimas potenciales). En trata laboral el aumento ha sido del 54,84 %, en línea con el crecimiento que ya se percibió el año pasado, habiéndose localizado 384 víctimas en situación de explotación laboral. A las anteriores hay que unir las 23 víctimas de situaciones de trata *mixta* para explotación o servidumbre laboral y sexual, y otras 3 para actividades delictivas y explotación laboral. Se han identificado 27 víctimas de trata para actividades delictivas, 1 de trata mixta para actividades delictivas y mendicidad, y 4 para matrimonios forzados.

De las 804 víctimas de *TSH sexual*, 797 son mujeres mayores de edad y 4 mujeres menores, 2 mujeres transexuales y 1 hombre. No se han identificado víctimas con discapacidad en 2025. Esto implica que prácticamente la totalidad de las víctimas de trata sexual identificadas y en grave riesgo siguen siendo mujeres. Si a ello se añaden las 4 mujeres víctimas de TSH con fines de matrimonio forzado, y las de las otras modalidades delictivas, es evidente que el fenómeno de la trata de seres humanos exige un abordaje de género, que asuma sin ambages la situación de mayor vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres.

Un año más, las víctimas de *TSH sexual* son mayoritariamente latinoamericanas, entre el 70 % y el 80 %, destacándose que continúa el ascenso de las víctimas colombianas, 329 en 2025 frente a 242 en 2024, así como las venezolanas, 109 en 2025. Obsérvese que al menos el 54,5 % de las víctimas de TSH sexual son de estas dos nacionalidades. Asociamos este creciente aumento al paralelo incremento del flujo migratorio y de peticionarios de asilo y protección internacional procedentes de estos países. Destaca también Paraguay (31) y Brasil (17). En relación con otras áreas geográficas, hay que destacar el

aumento significativo de las víctimas de trata sexual procedentes de países asiáticos, 35 de China (5 en 2024), 13 de Tailandia (3 en 2024) y 13 de Vietnam. En 2025 se han identificado solo 5 víctimas de Rumanía (en 2024 se identificaron 7), 7 de España, 1 de Bulgaria y 1 de Portugal. No se han identificado víctimas de Ucrania (aunque hay investigaciones en curso con posibles víctimas de esta nacionalidad). En cuanto al continente africano se han identificado 2 víctimas de Nigeria y 4 de Marruecos. La evolución en cuanto a las nacionalidades sigue siendo clara: la preponderancia de víctimas nigerianas y rumanas hace unos años, pese a que siguen presentes, ha dado paso a una apabullante mayoría de mujeres latinoamericanas.

Se constata en nuestras DS que España, además de ser lugar de destino para la explotación de víctimas de TSH sexual, se utiliza también como país de tránsito hacia otros lugares de Europa (Francia, Alemania, Países Bajos, Malta...), por constituir la puerta natural de Iberoamérica al continente europeo. Asimismo, algunos tratantes permanecen asentados en nuestro país, desde donde controlan *a distancia* a las víctimas enviadas a otros países (a modo de centro de operaciones y de *call center*)

Entrando ahora en el análisis de las personas investigadas por TSH sexual, según nuestras DS, la cifra asciende a 509, frente a 423 en 2024. Del total, 241 son hombres, 265 mujeres y 3 mujeres transexuales. La mayoría de los/as investigados/as son colombianos/as, 125, hay 111 españoles/as, 61 de Venezuela, 39 de China, y 22 de República Dominicana, como cifras más reseñables. Sigue siendo significativo que el 52 % sean mujeres. Sin duda, la feminización de la pobreza en los países iberoamericanos y los condicionantes culturales, formativos y sociales están detrás del alto número de mujeres latinoamericanas investigadas, muchas de las cuales han sido originariamente víctimas de TSH y/o explotación, pues en el caso de Europa, el porcentaje de mujeres investigadas disminuye (en torno al 30 %).

Ya hicimos constar en las memorias de 2023 y 2024, y más arriba también se ha mencionado, que el nuevo perfil de víctimas, sobre todo procedentes de Iberoamérica, que han podido ejercer la prostitución anteriormente en sus países de origen, y/o ser conocedoras de que la actividad que van a desarrollar en España es esa, pero que son engañadas en cuanto a las condiciones finales, que serán de abuso, coacción y explotación, continúa conformando un obstáculo tanto para la detección e identificación de estas personas como víctimas de TSH, como para la persecución penal del delito, por lo que nos remitimos a los informes de años anteriores. Sin embargo, añadiremos que este cambio de perfil puede responder a que los tratantes saben que traer a

estas mujeres les facilita la impunidad, porque es más probable que las autoridades judiciales no den verosimilitud a sus denuncias y declaraciones, y, consiguientemente, que ellos no resulten procesados, o, en última instancia, que sean absueltos. Debemos insistir en hacer valer la jurisprudencia del Tribunal Supremo conforme a la cual el engaño *parcial* o en las condiciones también puede ser un medio comisivo típico, y en la necesidad de un enfoque victimológico en la valoración de la credibilidad de los testimonios de estas testigos, en la línea de las sentencias más arriba citadas.

Se ha expuesto al inicio de este epígrafe que la disminución en las cifras de DS incoadas en 2025 por *TSH laboral* en relación con 2024 es insignificante por existir 12 casos de trata mixta. Por otro lado, la cifra de víctimas identificadas por esta modalidad de trata en 2025, se ha incrementado significativamente. Se ha apuntado más arriba cómo están aflorando casos de trata laboral en el sector agrícola con un numero elevadísimo de víctimas identificadas, confirmándose así las informaciones que nos llegan de las unidades policiales especializadas de Policía Nacional, Guardia Civil y *Mossos d'Esquadra*, sobre el crecimiento de esta modalidad de trata. Nos remitimos a informes anteriores en relación con las dificultades de persecución de la TSH laboral, tanto por la vulnerabilidad de sus víctimas, derivada de su imperiosa necesidad de trabajar y su situación de irregularidad administrativa, como por la deficiente tipificación penal de los delitos finales de esclavitud, trabajos forzosos y servidumbre, y la compleja delimitación con el derecho laboral sancionador, todo lo cual genera gran inseguridad jurídica y confusión entre los investigadores y operadores jurídicos.

Conforme a las DS incoadas en 2025, se han contabilizado 384 víctimas de TSH con fines de explotación laboral, mayoritariamente hombres, 335, frente a 22 mujeres, así como otras 27 víctimas cuyo sexo no consta. Según nuestros registros, 78 personas han sido investigadas por TSH laboral en 2025, de los que 57 son hombres. En cuanto a los sectores económicos, destacan la actividad agrícola y pecuaria, el servicio doméstico, hostelería y restauración, limpieza, la construcción/talleres/albañilería, salones de masajes y estética, entre otros. Especialmente relevantes, por su volumen y complejidad, son las DP 364/2025 del Juzgado de 1.^a Instancia e Instrucción (Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia) de La Roda. En esta causa, la Unidad de Trata de Personas y Extranjería de la Fiscalía General del Estado asumió un papel central en la coordinación y supervisión del procedimiento, cuyos hechos se desarrollan en Villalgordo del Júcar (una localidad de 1.000 habitantes en la provincia de

Albacete), tratándose de un caso paradigmático de trata de seres humanos con fines de explotación laboral que afectó a un número excepcionalmente elevado de víctimas (inicialmente detectadas 267) –principalmente hombres de origen nepalí en situación de especial vulnerabilidad– y que reveló la magnitud y complejidad de este fenómeno en el sector agrícola. La activación temprana de la respuesta institucional, la incoación de diligencias de seguimiento y el refuerzo de la Fiscalía Provincial, permitieron asegurar una investigación eficaz y garantizar la protección integral de las víctimas, reforzada mediante la identificación completa realizada por la UCO y la tramitación ágil y coordinada de sus derechos administrativos por parte del CNP y la Subdelegación del Gobierno. Este caso, que ha exigido la intervención directa de la Fiscalía de Sala para armonizar criterios y supervisar la actuación en el territorio, ha puesto de manifiesto importantes carencias estructurales en los recursos asistenciales para víctimas de trata laboral, en especial cuando se trata de hombres, y ha puesto de relieve la necesaria creación de un itinerario común de detección, atención y coordinación para esta modalidad delictiva, que vemos que está proliferando detectándose casos análogos en otras provincias como Castellón, Caspe, Murcia o Soria.

En las 12 DS mixtas, para explotación laboral y otras finalidades (explotación sexual y actividades delictivas) constan 26 víctimas identificadas y 21 personas investigadas.

Respecto a la TSH con fines de actividades delictivas, se han incoado 4 DS, y hemos contabilizado 27 víctimas, uno de ellos un menor de edad. En las DP 205/2025 del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Osuna (hoy Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia), seguidas por presunto delito de contrabando y pertenencia a organización criminal, con motivo de un registro en una nave industrial se comprobó por la fuerza actuante que en la misma funcionaba una fábrica ilegal de tabaco, siendo detenidas en su interior 18 personas de distintas nacionalidades, entre ellas seis ciudadanos vietnamitas que pasaron a disposición judicial por su presunta participación en los delitos investigados, concluyéndose finalmente que estos ciudadanos vietnamitas eran en realidad víctimas de sendos delitos de trata con fines de explotación para realizar actividades delictivas

Asimismo, se han abierto 4 DS por TSH para matrimonios forzados, con 4 víctimas, todas ellas mujeres menores de edad y 11 investigados, procedentes de Rumania, Mali y Senegal. Una de las DS se refiere a las DP 70/2025 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N.º 2 de Don Benito (actual Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia), con investigación a la postre truncada. Otras

DS se refieren a las DP 2640/25, del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Lleida, inhibidas al Juzgado de Instrucción n.º 1 de Tudela, DP 801/2025 (en ambos supuestos actuales Secciones de Instrucción de los respectivos Tribunales de Instancia), relativas a un matrimonio forzado de una menor de edad por parte de sus progenitores, que procedieron a la *venta* de su hija a un matrimonio extranjero. Por último, nos referiremos a una situación detectada por la delegada de Las Palmas de Gran Canaria en los últimos meses del año 2025, consistente en un importante aumento de llegadas de mujeres muy jóvenes y niñas, fundamentalmente de Gambia, Costa de Marfil y de Guinea, habiéndose detectado en la entrevista previa a la determinación de edad evidencias de que muchas de ellas tienen como destino países europeos, donde se sospecha que contraerán matrimonio con hombres, que ya se encuentran allí, y con quienes se ha concertado el casamiento, sin que ellas puedan aportar datos, sin perjuicio de que pueda ser otro tipo de explotación al que van destinadas.

Finalmente, se ha abierto 1 DS por TSH para actividades delictivas y mendicidad, que se refiere a las DP 1565/2025 del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Barakaldo (ahora Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia), con origen en la investigación de un presunto delito de estafa, al observar la unidad policial que existían varias personas que habían utilizado la identidad de un hombre nacido en 1.939 para cometer los delitos de estafa, tratándose de una potencial víctima de TSH para la comisión de dicho delito y de mendicidad.

Las DS incoadas durante 2025 nos permiten constatar el uso de alguna red social o webs de anuncios a través de los cuales los tratantes contactan con las víctimas, si bien es muy habitual la captación mixta, en la que se combina la relación personal por razón familiar, de amistad o de otro tipo, con el uso de las redes sociales o plataformas digitales (consta captación por internet en 18 DS, captación directa en 24 casos, y 15 supuestos mixtos, además de otros 40 en los que intervienen familiares, amigos o terceros). Internet se emplea frecuentemente para el anuncio de los servicios de las mujeres, mediante imágenes de contenido sexual cuya difusión puede ser utilizada igualmente como amenaza para presionarlas. El legislador español tiene de plazo hasta el 15 de julio de 2026 para adecuar nuestro derecho interno a la Directiva UE 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024 que prevé como agravante «el hecho de que el autor de la infracción haya facilitado la difusión o haya difundido, a través de tecnologías de la información y la comunicación, imágenes, vídeos o material similar de carácter sexual que impliquen a la víctima.».

Sobre la prueba preconstituida y la protección de los testigos, los/as fiscales delegados/as exponen en sus memorias que la prueba testifical preconstituida y el reconocimiento del estatuto de testigo protegido, puede considerarse ya generalizado, en relación con las víctimas de trata. En la memoria de Madrid, se expone como se utiliza la videoconferencia y se oculta el rostro del testigo, pero se insiste en la necesidad de la *doble grabación* de la declaración preconstituida, una íntegra, para su visualización en su día por el órgano de enjuiciamiento, y otra, con imagen pixelada y voz distorsionada, para su entrega a las partes, con el fin de armonizar la protección del testigo con las garantías procesales y el principio de inmediación. La delegada de Barcelona, manifiesta que, cada vez está más extendido, sobre todo, en la capital, el sistema de doble grabación, y apunta que, si los órganos judiciales no cuentan con medios técnicos propios para ello, se recaba auxilio de medios tecnológicos a Cuerpos y Fuerzas de Seguridad; sin embargo, parece seguir siendo una excepción, a la vista de los innumerables problemas técnicos que, en relación con la distorsión de la voz y la imagen refieren las memorias de Pontevedra, Orense, Almería, Murcia, o Madrid, entre otras. Varios delegados aluden también a las dificultades que surgen para la citación de las víctimas que se han ausentado y no están localizables en el momento de la testifical preconstituida (la delegada de Sevilla llega a proponer que reflexionemos sobre la conveniencia de no proceder al retorno asistido de las víctimas hasta que no se practique la prueba preconstituida), a los problemas para encontrar intérpretes idóneos, así como a las reticencias que ponen los jueces de instrucción, cuando hay muchas víctimas, por saturar la agenda judicial. En la memoria de Tarragona leemos que, con el fin de que el/la fiscal especialista esté presente en la preconstituida, el órgano judicial celebra estas testificales en la guardia.

En todo caso, la función tuitiva del Ministerio Fiscal en relación con las víctimas de TSH, nos obliga a velar por los derechos que les reconoce la Ley 4/2015 *del Estatuto de la Víctima*, y a agotar todos los medios a nuestro alcance a fin de remover los obstáculos que se presentan en esta materia. Un ejemplo, lo encontramos en la Fiscalía de Área de Alcalá de Henares, donde a lo largo del año 2025 se han practicado, en un procedimiento por trata laboral, las testificales preconstituidas de 39 víctimas, a lo largo de 16 días, con suspensiones de algunas de las declaraciones, una vez convocados todos los asistentes, por problemas técnicos con los distorsionadores de voz. Como aspecto positivo, también en la Fiscalía de Área de Alcalá de Henares, en 2025 se han celebrado dos testificales preconstituidas de víctimas que

habían retornado a su país. Asimismo, memorias como la de Pontevedra, Almería, Alicante, Illes Balears, entre otras, destacan el papel de las ONGs y las Oficinas de Atención a Víctimas, tanto en relación con los informes de vulnerabilidad como en la práctica de las testificales preconstituidas.

La delegada de Castellón pone de manifiesto los problemas de alojamiento y protección de víctimas de TSH que son particularmente gravosos en los procedimientos en los que las víctimas son varones (TSH con fines de explotación laboral), ya que tienen que permanecer en los albergues municipales hasta que hay alguna plaza en el único recurso existente para ellos (Cruz Roja), obteniendo en consecuencia que, ante la situación de desprotección, terminen abandonando el recurso, perdiendo el rastro y la mayoría de las veces abocando el procedimiento al archivo. Esta problemática se ha puesto de manifiesto de forma alarmante en las DP 364/2025 del Juzgado de 1.^a Instancia e Instrucción (hoy Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia) de La Roda anteriormente referidas.

Terminamos este apartado, haciendo una breve referencia a la Jurisprudencia en la materia. La delegada de Madrid destaca en su informe el resultado de un juicio celebrado en 2024 contra diez acusados por el abuso y corrupción generalizada de una menor (12-13 años), en el que se dictó sentencia condenatoria contra todos menos uno de los acusados. En 2025 ha recaído sentencia confirmatoria por el TSJ de Madrid, y por el Tribunal Supremo, que convalida la validez de la declaración de la menor recibida como prueba preconstituida en instrucción, frente a la declaración vertida por la misma en el acto del juicio oral, en la que se retractó de parte de lo declarado anteriormente. La validez y eficacia de la prueba preconstituida se aborda en la SAP Málaga Secc. 7.^a Melilla, 58/2025, de 31 de julio (sobre prueba preconstituida practicada en instrucción, en la que no intervino la defensa de la acusada), en la SAP Barcelona, Sección 7.^a, 831/2025 de 24 de noviembre, y en la STSJ Cataluña 299/2025, de 09 de septiembre de 2025. También es de interés la SAP Málaga de 11 de septiembre de 2025 que no da por válida la prueba preconstituida de un testigo protegido, dado que no es referido por número o código alguno al inicio de la declaración, y que declara a través de un teléfono móvil, con notables deficiencias.

Finalmente, destacamos las sentencias STS 1006/2025, de 10 de diciembre de 2025 y, nuevamente, la STSJ Cataluña 299/2025, de 9 de septiembre de 2025, que abordan la preservación del anonimato de los testigos protegidos, por parte del órgano de enjuiciamiento, señalando que no se produce indefensión por preservar la identidad de los

testigos protegidos cuya testifical preconstituida fue reproducida en el juicio.

4.4.3 CUESTIONES QUE EN MATERIA DE COMPETENCIA SE HAN DETECTADO A RAÍZ DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LO 1/2025 DE MEDIDAS EN MATERIA DE EFICIENCIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA

La mayoría de los/as fiscales delegados/as (FDTPE) refieren no haber detectado todavía problemas en este sentido, dado el poco tiempo de vigencia de la nueva atribución competencial, si bien prevén que serán muchos. Sin embargo, a la fecha de emisión del presente informe, en la Unidad ya hemos tenido noticia de varias incidencias (v.g., la Sección de Violencia sobre la Mujer del Tribunal de Instancia de Barcelona ha rechazado la competencia en un asunto de TSH en el que la investigada era una mujer; y la de Valladolid ha dividido una causa abriendo dos piezas separadas por delitos de tráfico de drogas y tenencia ilícita de armas revelados en las escuchas telefónicas de los mismos investigados por TSH).

4.4.4 REFERENCIA A LAS REUNIONES DE COORDINACIÓN CELEBRADAS AL AMPARO DEL PROTOCOLO MARCO DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA, ASÍ COMO A LA COORDINACIÓN CON ONGS Y FFCC DE SEGURIDAD

La mayoría de los/as delegados/as exponen en sus memorias que se han celebrado las reuniones de coordinación previstas en el Protocolo Marco de 2011, y todos refieren el excelente clima de colaboración interinstitucional, y la gran utilidad de estos encuentros en los que periódicamente Fiscalía, Sociedad Civil, FFCCS, Delegaciones del Gobierno, Inspección de Trabajo, IML y representantes de la Consejerías de las CCAA con competencias en la materia, tienen la oportunidad no solo de entablar contacto personal, sino de poner en común información, experiencias, y obstáculos a remover de forma coordinada en materia de protección de víctimas. En algunas provincias no se han convocado las reuniones, pero los/as delegados/as tienen previsto celebrarla en el primer trimestre de 2026, y señalan que, en todo caso, se han mantenido reuniones bilaterales con Guardia Civil y Policía Nacional, así como con las ONGs que actúan en sus territorios, siempre que ha sido necesario por algún caso concreto, o cuando se lo han requerido. Además, los/as fiscales delegados/as también asisten a

las reuniones de la Mesa de Trata o Mesa de Prostitución previstas en los Protocolos autonómicos, o convocadas por algunas Delegaciones de Gobierno.

Son destacables algunos resultados obtenidos en estas reuniones, como el caso de Pontevedra, donde se ha logrado implementar la unión, como Anexo en el propio atestado, de un informe de vulnerabilidad de la víctima (que las FFCCS deberán solicitar a la ONG de referencia) donde consten sus circunstancias en el país de origen y las concurrentes en el momento de sufrir explotación; así como la información a la víctima de los datos para contacto de la Oficina de Atención a Víctimas (OAV). Nos hacemos eco de la necesidad de que las OAVs sean también convocadas a las reuniones de coordinación, pese a no estar previsto en el Protocolo Marco, que se firmó con anterioridad a la creación de dichas Oficinas.

4.4.5 DIFICULTADES EN LA APRECIACIÓN DE LOS REQUISITOS DE LA ORGANIZACIÓN Y/O GRUPO CRIMINAL. EMPLEO DE TÉCNICAS ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN, ESPECIAL REFERENCIA AL AGENTE ENCUBIERTO

Las memorias de los/as fiscales delegados/as revelan que en este delito podemos encontrar desde sujetos que, de forma individual o con la ayuda de algún familiar (en Navarra se investiga a una mujer brasileña que captó y explotó a su propia hija), realizan todas las acciones del tipo penal previsto en el art 177 bis del CP; pasando por pequeños grupos, poco articulados, o clanes familiares que, por ejemplo, alquilan uno o varios inmuebles, contando con la colaboración de encargadas por turnos, que con frecuencia ejercen a su vez la prostitución para ellos, inscribiéndose más bien las conductas en lo que sería un grupo criminal o supuestos de coautoría por cooperación necesaria (memorias de Madrid, Murcia); hasta investigados integrados en grandes organizaciones criminales transnacionales. Entre estos últimos, el fiscal delegado de Badajoz cita un preocupante salto cualitativo criminológico, detectado en la llamada operación *Maracaibo*, en la que las víctimas resultan captadas y controladas por duras organizaciones criminales latinoamericanas, como la venezolana *Tren de Aragua*. Otro ejemplo lo tenemos en una de las causas instruidas en 2025 en la Audiencia Nacional que investiga la presunta existencia de una organización criminal dedicada a la captación y tráfico, a través de internet, de mujeres de nacionalidad ucraniana y rusa con destino principalmente a España y con la finalidad de su explotación sexual.

Ninguna duda cabe de que estamos ante una compleja organización criminal en la Operación *Night Rose*, del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Denia (Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia), investigada conjuntamente por Policía Nacional y Guardia Civil, y donde se liberaron 162 víctimas y se investiga a 35 personas, habiéndose practicado 20 registros en 4 provincias.

En cualquier caso, los/as delegados/as expresan las dificultades probatorias que en muchos casos supone acreditar la jerarquía y distribución de funciones, la cadena de mando y la continuidad en el tiempo, así como el reparto de las ganancias y relaciones financieras entre los partícipes, circunstancias todas ellas que deben constar de forma clara y precisa en los atestados policiales, particularmente en los oficios en los que se solicitan al Juzgado de Instrucción (Secciones de Instrucción de los Tribunales de Instancia) medidas restrictivas de derechos fundamentales. Así mismo, destacan la necesidad de acudir en muchos casos a la cooperación judicial internacional.

Aunque en ninguna memoria hay referencia al uso del agente encubierto en investigaciones por trata, se constata que las intervenciones telefónicas son frecuentes como medio investigativo. No obstante, los nuevos métodos de comunicación a través de aplicaciones de mensajería encriptada hacen que se recurra sistemáticamente al volcado del contenido de los dispositivos electrónicos incautados en las entradas y registros, o en las detenciones, porque ahí puede accederse al caudal de comunicaciones diversas entre los investigados, o entre estos y sus víctimas, o los clientes (tanto conversaciones, como audios, videos o fotografías), lo que puede suponer un importantísimo elemento de prueba (memoria de Madrid). Por referirse a esta cuestión, citamos aquí la SAP Baleares 211/2025, de 23 de mayo de 2025, que aborda la validez, como prueba de cargo, de los mensajes de WhatsApp aportados a la causa por medio de capturas de pantalla, analizando los requisitos de la prueba electrónica y el momento procesal para su impugnación.

4.4.6 INVESTIGACIONES PATRIMONIALES Y FINANCIERAS. COMISO DE BIENES. RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

De las memorias de los/as fiscales delegados/as se infiere que la investigación patrimonial y financiera es ya una constante en las diligencias policiales y judiciales por delitos de TSH y prostitución, haciéndose cargo de ellas, por regla general, los propios grupos policiales especializados en TSH, que las incluyen en los atestados. No

obstante, si es preciso, se cuenta con la colaboración de los grupos patrimoniales, y en algunos lugares como Sevilla, en la UCRIF Provincial se ha puesto en marcha recientemente un nuevo grupo dedicado a estas investigaciones que, se pretende trabaje de manera transversal y coordinada con los grupos de TSH. Ocasionalmente, se derivan las investigaciones a la ORGA o al SVA. Es frecuente que se solicite al Juzgado de Instrucción (Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia) información bancaria, y que se insten medidas cautelares, como embargos de los saldos y congelación de cuentas, obteniéndose datos muy relevantes del análisis de los giros postales enviados por los investigados y las propias víctimas a sus países de origen. La investigación patrimonial es decisiva porque de ella puede derivarse un delito de blanqueo de capitales, además de ser la fuente de obtención de recursos para resarcir a las víctimas a través de la indemnización. Pero es igualmente fundamental como elemento corroborador de la versión de los hechos ofrecida por la víctima, tal como pone de manifiesto la delegada de Sevilla, y como indicio de las relaciones entre los distintos miembros de las organizaciones criminales, y entre éstos y las víctimas, permitiendo determinar que el destinatario final de las ganancias obtenidas es quien está en la cabeza de la estructura criminal.

Sin embargo, los/as fiscales delegados/as constatan, las dificultades para determinar la trazabilidad de las ganancias que se trasladan al extranjero, a países donde la cooperación internacional es compleja o imposible, tal como menciona la delegada de las Palmas en relación con las redes africanas. En la memoria de la fiscal delegada de Ourense se expone que en 2025 se intentó constituir, con motivo de la investigación de una causa por trata, un Equipo Conjunto de Investigación (ECI) al objeto de investigar tanto la captación de las víctimas en origen, como los bienes adquiridos en el extranjero con las ganancias ilícitas, resultando que el Juez Instructor acordó la exclusión del Ministerio Fiscal como colíder del ECI, resolución que fue recurrida por la Fiscalía pero confirmada por la Audiencia Provincial, lo que provocó que no pudiera constituirse el mismo. Finalmente hubo que acudir a la emisión de una Comisión Rogatoria por parte de Brasil dirigida a las autoridades españolas.

El comiso de bienes tiene por objeto, como regla general, el dinero, teléfonos móviles y vehículos utilizados para el traslado de las víctimas a los fines de prestar los servicios sexuales, intervenidos en las entradas y registros.

En cuanto a la responsabilidad de las personas jurídicas, no consta que en 2025 se haya dirigido acusación contra ninguna. Las organi-

zaciones y grupos criminales de trata no suelen utilizar entidades con personalidad jurídica como *pantalla* de sus actividades delictivas, funcionando de manera informal, sin una estructura jurídica detrás. No obstante, el delegado de Illes Balears cita en su memoria las DP n.º 1571/2024 del Tribunal de Instancia, Sección de Instrucción, plaza n.º 11 que tiene por objeto la investigación de un posible delito de TSH con fines de explotación laboral, en el seno de la cual se encuentran investigadas dos personas jurídicas. Y la delegada de Huesca hace referencia a unas DP del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Fraga (Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia), en las que existen indicios de un grupo de empresas frutícolas y de ETT, que proveen trabajadores para su campaña agrícola, y que estarían sometiendo a los trabajadores extranjeros a condiciones de alojamiento que atentan contra sus derechos.

4.4.7 COORDINACIÓN CON FFCC DE SEGURIDAD E INSPECCIÓN DE TRABAJO EN INVESTIGACIÓN DE TRATA LABORAL

En materia de coordinación con FFCCS e Inspección de Trabajo nos remitimos a lo manifestado en el apartado 4 de este epígrafe. La relación con los/as fiscales delegados es fluida y adecuada. La inspección de Trabajo y las FFCCS realizan inspecciones coordinadas en locales de alterne, en establecimientos regentados por ciudadanos extranjeros o con mayoría de empleados extranjeros, y trasladan a la Fiscalía los casos en que los hechos pueden ser constitutivos de delito. Como ejemplo de ello, la delegada de Ourense expone que en 2025 se incoaron 40 diligencias preprocesales de investigación, en virtud de las actas que la Brigada de Extranjería practica de manera periódica y coordinada con la Inspección de Trabajo. Asimismo, la delegada de Murcia alude en su memoria a que la Inspección de Trabajo remite a fiscalía todas aquellas actas de infracción levantadas por sanciones muy graves a las distintas empresas que contraten trabajadores de manera irregular, sin contrato de trabajo, o sin darles de alta en la seguridad social, o de empresas que reiteradamente contraten a trabajadores extranjeros con merma de sus derechos. Todo ello ha dado lugar a la incoación en aquella Fiscalía de 9 diligencias de investigación en 2025. En caso de acordarse el sobreseimiento por considerar la inexistencia de delito o por no estar acreditado, se ha notificado a la Inspección remitente, por si procediera la sanción en vía administrativa.

4.5 Delitos Contra los Derechos de los Ciudadanos Extranjeros (318 bis CP)

4.5.1 CAUSAS INCOADAS. ACUSACIONES. SENTENCIAS

Durante el ejercicio 2025, la actividad procesal desarrollada respecto a los delitos previstos en el artículo 318 bis del Código Penal ha experimentado un notable incremento respecto al año precedente. Así, se han incoado un total de 830 procedimientos judiciales, cifra que no solo supone un aumento relevante respecto a los 682 procedimientos iniciados en 2024, sino también respecto al ejercicio 2023, en el que –según reflejábamos en la Memoria del año pasado– el volumen de causas se había mantenido estable y en niveles muy similares a los de 2024. Este crecimiento acumulado, pone de manifiesto un repunte sostenido en la actividad delictiva asociada al favorecimiento de la inmigración irregular, así como una mayor visibilidad e intensidad de las investigaciones seguidas en todo el territorio nacional.

En efecto, entre las modalidades consolidadas, las fiscalías provinciales han reiterado la presencia de rutas marítimas altamente peligrosas, frecuentemente operadas desde el litoral argelino o marroquí, en las que se emplean embarcaciones de mayor tamaño, barcos de pesca o motores de alta potencia, en sustitución de las pateras convencionales, con el objetivo de transportar un número creciente de personas en una única travesía. Asimismo, se mantiene la utilización de redes de transporte terrestre que ocultan a los migrantes en camiones o furgonetas, prácticas reseñadas especialmente en Cádiz o Murcia, o en vehículos particulares en Andalucía y Comunitat Valenciana, así como la introducción mediante documentación auténtica usada por terceros –el denominado método *lookalike*– especialmente detectado en aeropuertos españoles (principalmente en Barajas y el Prat).

En paralelo surgen o se intensifican nuevas modalidades delictivas, particularmente en territorios afectados por la inmigración marítima de largo recorrido. En este sentido, destaca la aparición de travesías extremadamente peligrosas documentadas en Canarias, en las que los patrones ejercen violencia física contra los migrantes, emplean armas blancas o atemorizan a los ocupantes durante travesías de más de 1.000 kilómetros, circunstancias descritas en múltiples diligencias incoadas en la provincia de Santa Cruz de Tenerife. A ello se suman operativas crecientemente transnacionales, en las que parte esencial de la organización se encuentra asentada en España –incluyendo *guarderías* donde se ocultan motores y embarcaciones– mien-

tras la estructura jerárquica superior actúa desde los países de origen, dificultando enormemente la investigación.

Se constata, además, un incremento en la utilización de rutas aéreas complejas, que combinan vuelos desde países sin exigencia de visado o tránsitos por Rusia, Turquía o de la región de Oriente Medio y Norte de África, modalidad que afecta especialmente a migrantes latinoamericanos y africanos. Igualmente, diversas fiscalías alertan del aumento de personas que se sitúan en las inmediaciones de centros de estancia o zonas portuarias para explotar la vulnerabilidad de los recién llegados, ofreciéndoles transportes o gestiones administrativas a precios abusivos, modalidad detectada en varias provincias en 2024 y que vuelve a mencionarse en 2025.

Finalmente, debe destacarse la proliferación de tramas mixtas en las que la entrada irregular es solo el primer eslabón de una secuencia delictiva que desemboca en delitos de trata de seres humanos, con fines de explotación sexual o laboral principalmente. Estas operaciones complejas, ampliamente documentadas en Tenerife, Valencia, Tarragona o Albacete, revelan que numerosos supuestos de inmigración irregular están íntimamente conectados con dinámicas de explotación posteriores, lo que requiere, una investigación conjunta y coordinada de ambos fenómenos delictivos.

4.5.2 APLICACIÓN DEL TIPO PENAL DE AYUDA A LA PERMANENCIA CON INDICACIÓN DE LOS SUPUESTOS MÁS FRECUENTES

La aplicación del subtipo de ayuda a la permanencia (318 bis 2 CP) continúa produciéndose sin incidencias relevantes.

Como en años anteriores, los supuestos más frecuentes incluyen:

i) Simulación de relaciones laborales, especialmente en sectores con alta presencia de migrantes vulnerables (cuidado de personas mayores, agricultura y hostelería).

ii) Matrimonios fraudulentos y parejas de hecho simuladas, práctica reiterada en provincias como Barcelona, Murcia, Granada y Almería, señalada por sus fiscales delegados/as como una modalidad en alza. Modalidades en las que hay que solicitar además la cancelación de la inscripción registral realizada como consecuencia de la simulación.

iii) Falsedad documental vinculada a pasaportes, certificados de nacimiento, contratos laborales o tarjetas de estancia o residencia.

iv) Redes de transporte ilícito que facilitan desplazamientos internos o entre países europeos, mediante documentos auténticos uti-

lizados por terceros (*método look-a-like*), señalado de forma específica por fiscalías de Andalucía y Cataluña.

4.5.3 DIFICULTADES EN LA APRECIACIÓN DE LOS REQUISITOS DE LA ORGANIZACIÓN Y/O GRUPO CRIMINAL. INVESTIGACIONES PATRIMONIALES Y FINANCIERAS DE LAS REDES DE TRÁFICO DE PERSONAS. EL COMISO DE BIENES. RESPONSABILIDAD DE PERSONAS JURÍDICAS

Las fiscalías territoriales coinciden en que persisten importantes dificultades para acreditar la existencia de una organización criminal en el sentido que exige el art. 570 bis CP. Las investigaciones ponen de relieve estructuras cada vez más dinámicas, transnacionales y poco estables, con funciones cambiantes entre los intervinientes. Esta realidad ha sido subrayada de forma reiterada.

Así pues, la delegada de Madrid vuelve a advertir de la defectuosa regulación del tipo básico del art. 318 bis CP, para supuestos que no alcanzan plenamente la estructura de organización criminal, pero superan con claridad la mera cooperación puntual. En este mismo sentido, la delegada autonómica de Canarias, indica que esta deficiencia dificulta la obtención temprana de medidas de investigación tecnológica, necesarias para desarticular redes internacionales en fases incipientes.

i) Organizaciones que emplean rutas marítimas

En relación con las organizaciones que operan por vía marítima, se aprecia:

- La sustitución de pateras por barcos de pesca o embarcaciones de mayor capacidad, para maximizar el número de migrantes por viaje, señalada en Andalucía y Valencia.
- El uso de rutas circulares: salida desde la península, recogida en aguas argelinas y retorno a España, detectado en Murcia y Almería, incluyendo *guarderías* donde se ocultan motores, patrones y migrantes.
- Destaca el delegado de Tenerife la importancia de las inspecciones técnicooculares realizadas en los cayucos antes de su destrucción, que han permitido asegurar terminales móviles, dispositivos GPS, brújulas y objetos utilizados durante la travesía, cuya incorporación a las diligencias ha sido esencial para identificar a los patrones, reconstruir rutas y acreditar episodios de violencia. La conservación temporal de estas embarcaciones, ha sido solicitada por el Ministerio Fiscal y ha resultado determinante para sostener acusaciones especialmente

complejas, incluidas aquellas con fallecidos y múltiples heridos, reforzando la prueba objetiva más allá de las declaraciones de las víctimas.

ii) Organizaciones que emplean rutas aéreas para introducir migrantes de manera ilegal en España:

Por vía aérea las fiscalías territoriales vienen constatando durante 2025 patrones cada vez más diversificados y sofisticados de entrada irregular, que revelan la continua adaptación de las redes criminales a los controles fronterizos.

- El acceso inicial a países sin exigencia de visado, seguido de una permanencia irregular prolongada en España constituye una de las modalidades más recurrentes. En estos supuestos, los migrantes acceden legalmente a un Estado que permite la entrada sin visado y, desde allí, se desplazan posteriormente a nuestro país utilizando vuelos internos del espacio Schengen o billetes adquiridos a través de intermediarios, lo que dificulta la trazabilidad del itinerario y la detección temprana de la irregularidad. Muchas fiscalías subrayan que este método se ha consolidado debido a su bajo riesgo y a la facilidad con la que las estancias de corta duración se transforman en situaciones de permanencia irregular, especialmente cuando intervienen redes que ofrecen alojamiento, transporte o documentación fraudulenta.

- Paralelamente, continúa observándose el uso de rutas aéreas indirectas a través de Rusia, Turquía o países de Oriente Medio y Norte de África, que funcionan como verdaderos corredores de tránsito. Las organizaciones criminales estructuran los viajes en varios tramos para fraccionar el desplazamiento y dificultar la identificación de los responsables en origen. Estas rutas suelen implicar la utilización de agencias de viaje opacas o la adquisición de billetes de última hora, con escalas diseñadas para evitar controles exhaustivos y facilitar el acceso final a territorio español. Las Fiscalías destacan que estas operativas requieren un seguimiento más estrecho y la cooperación con autoridades de tránsito para identificar patrones comunes y vínculos entre pasajeros y redes de captación.

- Finalmente, se mantiene una operativa consolidada entre nacionales de diversos países iberoamericanos que acceden a España mediante vuelos comerciales en calidad de turistas para, posteriormente, permanecer en situación irregular una vez superados los plazos legales de estancia. En numerosos casos, estas personas pasan a integrarse en circuitos de economía informal o en situaciones de especial vulnerabilidad, en redes que combinan la inmigración irregular con

explotación laboral o sexual principalmente. La reiteración de este patrón evidencia la necesidad de reforzar la detección temprana en aeropuertos y el análisis de perfiles de riesgo, asociados a llegadas aparentemente regulares

4.6 Procedimientos por delitos contra los Derechos de los Trabajadores Extranjeros (arts. 311.1.º y 3.º, 311 bis y art. 312.2.º CP)

4.6.1 CAUSAS. ACUSACIONES. SENTENCIAS

Según las estadísticas de la FGE en 2025, en relación con estas modalidades delictivas que abordamos conjuntamente, se han incoado un total de 286 procedimientos judiciales, frente a los 207 de 2024. Se han formulado 61 escritos de calificación, y se han dictado 36 sentencias. Constan incoadas 73 Diligencias Preprocesales de investigación (es de significar que 43 de ellas se han incoado en la Comunidad Autónoma de Galicia), que han dado lugar a 7 denuncias o querellas. Los datos, con las reservas mencionadas anteriormente en cuanto dificultades para el registro y control de estos asuntos, revelan una cierta estabilización en relación con el año anterior.

Por comunidades autónomas, la mayor incidencia en cuanto a causas penales corresponde a Murcia (67) seguida de Cataluña (61), Madrid (54), Comunitat Valenciana (24), Andalucía (22), Castilla y León (15), Canarias (13) y País Vasco (12).

4.6.2 PROBLEMAS DE PRUEBA CON ESPECIFICA REFERENCIA A LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE EMPRESARIO, TRABAJADORAS DE ALTERNE QUE NIEGAN TAL CONDICIÓN Y PRECONSTITUCIÓN DE LA PRUEBA. COORDINACIÓN CON FFCCS E INSPECCIÓN DE TRABAJO

En este punto, cabe reproducir lo expuesto más arriba en el epígrafe sobre la idónea y fluida coordinación con la Inspección de Trabajo y FFCCS. Las Diligencias Preprocesales que han sido incoadas en 2025 tiene su origen en el traslado al Ministerio Fiscal, del tanto de culpa por parte de la Inspección de Trabajo, y son un reflejo de la excelente coordinación institucional.

La delegada de Pontevedra expone que en el año 2025 el tema más discordante fue el mantenido con la TGSS en relación con la petición de responsabilidad civil en el art 311.3 CP, ya que el Ministerio Fiscal la calcula atendiendo a las cuotas devengadas el día de la inspección,

mientras que la TGSS atiende a las cuotas devengadas durante todo el tiempo de cotización (presumiendo que la trabajadora de alterne ha desempeñado actividad laboral tras la citada inspección).

También se ha insistido a la Inspección Laboral en la necesidad de inspecciones conjuntas en pisos y chalets particulares en los que, junto con las personas que ejercen la prostitución, concurren otras personas con funciones de encargadas, recepcionistas, telefonistas, etc., en el marco de una relación laboral. Igualmente, cuando se anuncian y se ofertan no sólo servicios sexuales sino también otro tipo de servicios incardinados en relaciones laborales reguladas legalmente como los masajes.

La memoria de Madrid, plantea la cuestión de la autoría en este delito, ya que aunque parezca claro que el sujeto activo ha de ser el empresario, que es quien *da trabajo*, la determinación no está exenta de problemas. Por ello, en estos procedimientos, en la Fiscalía de Madrid se tiene en cuenta que, aunque la acusación se debe dirigir principalmente contra la persona que aparece como administrador de la mercantil, no es en absoluto infrecuente que quien realmente ejerce el poder de organización y gestión de la empresa sea una persona distinta de la que aparece en el Registro Mercantil como tal, favoreciendo de esta forma la evasión de responsabilidades. Por ello, en estos casos, cuando hay suficientes elementos para entender que esto es así, se formula acusación contra ambos, como coautores de un delito en el que el Código Penal configura el sujeto activo con un impreciso *los que den ocupación*. En relación con la individualización del autor en este tipo de delitos es frecuente también la interposición entre el empresario y los trabajadores irregularmente contratados de empresas intermedias de trabajo temporal que el investigado presenta –a veces extemporáneamente, incluso en el acto del juicio– como las verdaderas contratadoras, y por tanto, obligadas a efectuar las altas en la Seguridad Social. Ello obliga a intentar determinar en fase de instrucción si estamos efectivamente ante una subcontratación de los servicios de personal de la empresa (con el consiguiente problema del dolo del empresario principal) o bien ante una forma de tratar de diluir la responsabilidad penal de aquel. En la Memoria de Murcia, leemos que en muchas ocasiones la entidad mercantil titular de la explotación del negocio ni siquiera se encuentra inscrita en el registro, por lo que hay que dirigir los escritos de acusación únicamente contra el *encargado* del local. También en Murcia se han planteado problemas ante la dificultad de determinar el lugar donde tiene su sede la empresa y la competencia territorial para conocer del asunto, ya que en ocasiones el local donde se efectúa el alterne está en una localidad y la sede de la

empresa, donde supuestamente se deberían haber efectuado los contratos laborales, está en otra localidad.

Uno de los problemas que de forma recurrente refieren los/as fiscales delegados/as en sus memorias es el de la dificultad para conseguir, no solo la denuncia, sino la prueba testifical de los/as trabajadores/as en estas modalidades delictivas. La delegada de Madrid expone que en muchas ocasiones los trabajadores irregularmente contratados se alinean a favor del investigado, al considerarlo como una persona que les ha prestado ayuda. En otros términos, la delegada de Zaragoza, expone que la falta de colaboración de las propias víctimas, que no quieren reconocer ante la policía y ante los tribunales su condición de tales, es por el temor a las represalias de sus explotadores. En el caso del alterne ante la Policía o los inspectores de trabajo muchas mujeres afirman ser *clientes* del local.

El problema, según se desprende del informe de Ciudad Real, no es solo la dificultad de que denuncien, sino la imposibilidad de identificar y localizar a los trabajadores extranjeros para tomarles declaración en sede judicial, lo que ha determinado que, en aquella provincia, en el año 2025 se haya acordado el sobreseimiento provisional en no pocos procedimientos o que se encuentren paralizados, pendientes de la práctica de la testifical. Paradigmática es la referencia del delegado de Córdoba en su memoria cuando expone que el perfil de los sujetos pasivos de estos delitos sigue siendo principalmente de trabajadores agrícolas que participan durante la temporada de recogida de los distintos cultivos de la zona (aceituna, naranja, trigo, etc.). Buena parte de estos procedimientos son de difícil tramitación dada la itinerancia de los trabajadores extranjeros en el ámbito agrícola, lo que en ocasiones hace que su localización resulte muy costosa. Al ser numerosos los perjudicados (generalmente cuadrillas de trabajadores que desempeñan su labor agrícola durante escasos días en el lugar donde ocurren los hechos) es difícil igualmente la preconstitución de la prueba. Estas cuadrillas de trabajadores extranjeros son comandadas generalmente por la persona que les ofrece trabajo y los dirige (manijero), el cual coopera necesariamente en la ejecución del delito, siendo en la mayoría de las ocasiones también de nacionalidad extranjera.

Entre las dificultades para la identificación de los trabajadores en la memoria de Lleida se constata que se ha detectado por parte de Policía Nacional un numeroso aumento de usurpación del estado civil, mediante la utilización de lo que llaman *contratos heredados*, esto es, usar la identidad de otra persona que ya tiene permiso de residencia en España, siendo lo más común heredar los contratos de trabajo, utilizando el DNI, NIE o tarjeta roja para trabajar en sectores del campo o

de la hostelería, lo que permite cotizar a los verdaderos titulares durante un tiempo, y poder después acreditar el arraigo bajo su propia identidad. Se han abierto varias operaciones, en todo el territorio español, practicando detenciones en colaboración o soporte a otras provincias.

Las dificultades en la determinación del verdadero responsable y la obtención de testificales obligan a una compleja labor de indagación en los Registros Mercantil y de la Propiedad, la Tesorería General de la Seguridad Social, la Inspección de Trabajo, Ayuntamientos, Agencia Tributaria, y en no pocas ocasiones a solicitar informes a los grupos policiales de delitos económicos.

No obstante, desde Madrid se advierte que, al contrario de lo que ocurre con el delito del art. 318 bis CP que adolece de una gran imprecisión en la descripción típica, en los delitos contra los derechos de los trabajadores extranjeros del art. 311.3 del CP, el cumplimiento de los porcentajes previstos, dado su carácter objetivo, convierte la defensa en tarea difícil. Sin embargo, la acreditación de los porcentajes exigidos por el artículo 311.3 CP que resulta relativamente accesible en clubs con plantillas amplias y estructuras estables, se vuelve compleja en establecimientos de pequeña dimensión, donde el número de trabajadores es fluctuante o difícil de constatar. En estos supuestos, la prueba depende en gran medida de las actas de Inspección de Trabajo, pero la constatación del porcentaje mínimo suele requerir intervenciones sucesivas, vigilancia previa o testimonios de trabajadores que raramente desean implicarse.

Algo parecido ocurre con el tipo residual del art. 311 bis CP (contratación reiterada de trabajadores extranjeros en situación irregular). Respecto a la indeterminación del concepto *reiteración* del artículo 311 bis a) CP, diversas fiscalías han puesto de manifiesto la necesidad de criterios jurisprudenciales más precisos. La inexistencia de doctrina consolidada del Tribunal Supremo obliga a acudir a jurisprudencia menor para delimitar cuándo la contratación de personas extranjeras sin permiso de trabajo supera la frontera de lo meramente ocasional y se convierte en una práctica sostenida y punible. Esta incertidumbre, genera soluciones dispares entre órganos judiciales, lo que supone en múltiples ocasiones, inseguridad jurídica.

4.7 Delitos de Prostitución

4.7.1 CAUSAS INCOADAS. ACUSACIONES. SENTENCIAS

Según los datos de la FGE, se han incoado 227 procedimientos judiciales por delitos de prostitución coactiva de los arts. 187 y 188

del CP. Pero esta cifra requeriría la misma matización que en el caso de la TSH, ya que los datos de Alicante y Valencia (46 y 32 procedimientos) deben reajustarse. Nuestra estimación es un total de 153 procedimientos judiciales. Muchas de las causas por prostitución (no asociadas al delito de TSH) son por hechos encuadrables en el art 187.1 párrafo segundo del CP, es decir, por explotación, no por determinación coactiva a la prostitución. La cifra supone un ascenso en relación con los 127 procedimientos abiertos en 2024. De ellos 44 corresponden a Madrid, 34 a Cataluña, 20 a Andalucía, 10 a Canarias, 9 a País Vasco, 7 a Galicia, y 5 a Castilla y León. La delegada de Madrid destaca el incremento en materia de procedimientos por prostitución (con o sin trata), ya que se han contabilizado 44 nuevas incoaciones en 2025 (Madrid y Secciones Territoriales) frente a las 30 del año anterior. Asimismo, se han incoado 16 Diligencias Preprocesales de investigación fiscal, y se ha presentado en 6 casos denuncia o querella.

Constan 41 calificaciones presentadas, la mayoría en Madrid (13), Castilla y León (6) Galicia (5), Cataluña (4), Andalucía (4) y Canarias (3). Nos sigue llamando la atención que, al igual que en 2024, no conste la incoación de ningún procedimiento en Murcia, Cantabria o Asturias. Tampoco en Castilla la Mancha o La Rioja. En 2025 se han incoado en nuestra Unidad 26 DS por delito de prostitución coactiva y lucrativa (tipos agravados). La mayoría se corresponden con causas de Madrid (13), Barcelona y Málaga. El número de víctimas detectadas asciende a 96, todas mayores de edad, salvo 5 menores, y se ha investigado a 111 personas.

Según los datos de la FGE en 2025, se han dictado 34 sentencias por delito de prostitución coactiva, la mayoría en Cataluña (12), Andalucía (7) y Madrid (7). Nos hacemos eco aquí de la SAP Lugo 215/2025, de 9 de julio en la que se condena a una mujer a 29 años de prisión como autora de dos delitos de prostitución de menores en concurso con delitos continuado agresión sexual, siendo la víctima su propia hija, a la que obligó a mantener relaciones sexuales con dos hombres de manera prolongada en el tiempo a cambio de dinero.

4.7.2 PROBLEMAS DETECTADOS EN LA APLICACIÓN DEL TIPO PENAL DEL ART. 187.1 PÁRRAFO SEGUNDO DEL CP

Empezamos este apartado, con la reflexión contenida en la memoria de la fiscal delegada de Madrid, según la cual: «si bien como indica la Jurisprudencia, “no todo lucro derivado de la prostitución” es delic-

tivo, si ese lucro se obtiene sin respetar la dignidad de la víctima, por más que ello sea habitual, y que la víctima lo acepte –en todos los casos que hemos visto subyace una situación de precariedad máxima de la misma–, el responsable de imponer esas condiciones comete el tipo penal: así, no se respeta la dignidad de la mujer o el hombre que ejerce cuando se le coarta su libertad ambulatoria; cuando no se le permite rechazar determinados clientes o servicios; cuando no se respeta su más que necesario descanso, obligándole a estar siempre disponible; cuando se le conmina a dormir en una cama con tres mujeres más, cama que tienen que abandonar tan pronto como llega un cliente; cuando se les impone traficar con drogas, y en muchas ocasiones consumirlas con el cliente, con el consiguiente riesgo de adicción; cuando se les imponen servicios sin protección, con el consiguiente riesgo de enfermedades de transmisión sexual, y así podríamos continuar. Sin embargo, estas y otras son las condiciones que escuchamos una y otra vez, en las declaraciones preconstituidas de las víctimas de delitos relativos a la prostitución. Y creemos necesario dejar claro que, por más que estas sean situaciones habituales en el contexto de la prostitución, no pueden aceptarse sin más como unas “condiciones normales” en este tipo de actividad: si se considera inaceptable el trabajo 24/7 en una actividad laboral normal (lo que sin duda plantearía la aplicación del tipo penal de explotación laboral del art. 312.2 del CP), mucho menos habría de serlo si la actividad consiste en mantener relaciones sexuales a cambio de dinero, por más que se consienta.».

Una adecuada comprensión de esa realidad impondría, a nuestro juicio, la necesidad de abordar una reforma legal en la que se tipifique penalmente todo lucro procedente de la prostitución ejercida en un contexto de control. En ocasiones, en las sentencias se ha reflejado una especie de aceptación como normal de una serie de condiciones, en cuanto habrían de considerarse inherentes al ejercicio de una actividad como la prostitución. De hecho, en 2025 la STSJ de Madrid 79/2025, de 19 de febrero (Rec. contra SAP Madrid 573/2024, 26 de septiembre de 2024) desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la absolución por el delito de explotación lucrativa en relación con unos hechos probados en los que se hacían constar condiciones objetivas de explotación. A la firma de la presente Memoria, se está valorando la interposición de recurso de casación contra esta sentencia. Algunos/as delegados/as (Pontevedra, Burgos, Barcelona) coinciden en la dificultad de probar la situación de vulnerabilidad o necesidad y las condiciones de explotación cuando se trata del ejercicio de la prostitución con el consentimiento de la víctima. Es uno de los principales escollos, ya que los tribunales frecuentemente

concluyen que existe una posibilidad de *alternativa* a dicha situación. Los/as fiscales formulan acusación de forma prevalente por el art. 187.1 párrafo segundo b) cuando concurren las situaciones abusivas de explotación referidas en el párrafo anterior. En la memoria de Granada, se señala la necesidad de arbitrar medios de prueba periféricos, como los informes de las ONGs sobre la situación de las víctimas para acreditar la vulnerabilidad, o las grabaciones de las casas, en las que se ejerce la prostitución una vez se practiquen entradas y registros, con el fin de acreditar visualmente el tamaño de las habitaciones en las que viven las mujeres, hacinadas en muchos casos, el estado de las mismas y demás datos relevantes para acreditar la imposición de condiciones abusivas.

4.7.3 DIFICULTADES EN LAS INVESTIGACIONES DE ACTIVIDADES DE PROSTITUCIÓN QUE SE DESARROLLAN EN DOMICILIOS PARTICULARES

Persisten los problemas derivados de la ubicación mayoritaria de los lugares de explotación sexual en pisos, chalets y casas particulares puestos de manifiesto en la Memoria de 2024 (clandestinidad, volatilidad) y que son comunes con el delito de trata con fines de explotación sexual. Pero, atendiendo a la memoria de Madrid y a las de otros territorios que constituyen destinos turísticos, debemos destacar una tendencia, que posiblemente se consolidará, a recurrir a pisos de alquiler vacacional a través de plataformas en internet, alquilados durante periodos de tiempo muy cortos, por los que van moviendo a las víctimas. Ello genera importantísimos problemas de investigación al no existir una ubicación fija en la que llevar a cabo la actividad investigativa, como vigilancias o entradas y registros, para comprobar unas condiciones de habitabilidad, que en pisos turísticos se presumen aceptables. Por otro lado, la movilidad de las víctimas las hace mucho más difíciles de detectar y localizar. Además, estos casos suscitan importantes problemas jurídicos en materia de jurisdicción (en ocasiones los pisos turísticos se encuentran en el extranjero, en diversos países de la UE, por los que las víctimas son trasladadas asumiendo los investigadores la gestión de los mismos desde algún punto de España) y de competencia territorial (cuando los pisos se encuentran en varios lugares del territorio nacional).

La delegada de Madrid señala que se ha generalizado la solicitud por parte de la policía del cierre y precinto de los pisos utilizados para el ejercicio de esta actividad, habiendo emitido el Ministerio Fiscal

informe favorable en los casos en los que el piso en cuestión se dedica exclusivamente a esa actividad y no constituye vivienda de ninguna persona, lo que obliga a extremar –en el operativo de explotación de la investigación, con la entrada y registro– las acciones de coordinación con las ONGs especializadas, a los efectos de acoger, en su caso, a las personas que se encuentran en el inmueble en el momento de la entrada y registro. Las dificultades de acceso a las mujeres que están en los pisos, tanto para las FFCCS, como para las ONGs, hacen que la denuncia sea una fuente esencial de información, refiriendo la delegada de Murcia que en estos casos están resultando muy útiles las llamadas al *teléfono de atención a víctimas de trata*, que pueden ser anónimas, y de las que han partido varias investigaciones.

4.8 Organización interna de la Fiscalía

Con relación a la recogida y gestión de datos a través de las bases correspondientes, es de reseñar la carencia efectiva de la herramienta que se puso en funcionamiento en 2024 referida fundamentalmente a los delitos de TSH, teniendo deficiencias que aún no han sido solventadas y presentando grandes dificultades a la hora de la extracción de datos sistematizada, por lo que se sigue promoviendo la mejora de la misma o su sustitución por otra más eficiente. En este contexto, con la finalidad de reforzar los mecanismos de análisis, se ha optado por la utilización de la plataforma DATALAB, que nos permite suplir parcialmente las carencias anteriormente reseñadas, y avanzar de manera significativa en la extracción, el cruce y el análisis individualizado de los datos disponibles.

La Unidad de Trata de Personas y de Extranjería, trabaja a diario coordinando la actuación de los/as fiscales delegados/as provinciales (FDTPE), y con los enlaces de áreas, asesorándoles y prestándoles el apoyo jurídico que puedan precisar, así como estableciendo criterios interpretativos comunes. La red de especialistas, sigue conformada básicamente por el mismo número de fiscales ya señalado en memorias anteriores, y que asciende, aproximadamente, a 101 entre los/as fiscales delegados/as y adscritos a los mismos, enlaces de fiscalías de área y fiscalías especializadas. Con el fin de agilizar y mejorar la comunicación con la Red se ha habilitado un canal en TEAMS, a través del cual se difunden informes nacionales e internacionales de interés en materias de la especialidad. Asimismo, este canal facilita la celebración de reuniones virtuales para el análisis de cuestiones específicas que afectan a más de una provincia, permitiendo la resolución

coordinada de incidencias y garantizando una actuación homogénea en todas las fiscalías. Finalmente, con el objetivo de favorecer la especialización de los fiscales de nueva incorporación a la Red, se ha acordado con el CEJ facilitar su acceso al curso online de iniciación a la especialidad desde el momento de su incorporación. De este modo, podrán disponer desde el inicio de los materiales y conocimientos necesarios para afrontar con mayor seguridad sus funciones en el ámbito de la trata y tráfico de personas.

Durante el periodo objeto de esta Memoria, se ha mantenido una relación constante y fluida con otras Unidades especializadas en aspectos de competencia común, especialmente con Violencia sobre la Mujer, Menores, Criminalidad Informática, Cooperación Internacional y Personas con Discapacidad y Mayores.

Durante el año 2025, la Unidad ha estado integrada por la Fiscal de Sala, dos fiscales adscritas y una Secretaría compuesta por tres funcionarias, una de ellas nombrada de refuerzo; estando asistida, además, por un Inspector Jefe de Policía Nacional de la UCRIF, un Capitán de la Guardia Civil de la UTPJ y un Subinspector de *Mossos d'Esquadra*, que ejercen funciones de enlace con sus respectivos cuerpos, siendo de reseñar que el último ha sido designado precisamente este año.

5. SEGURIDAD VIAL

5.1 Introducción

Comienzo esta primera Memoria que suscribo como Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial con un emotivo y cariñoso recuerdo a mi predecesor en el cargo, el Excmo. Sr. D. Luis del Río Montesdeoca, cuyo fallecimiento el 30 de enero de 2025 dejó un intenso vacío, que sigue presente en todos los integrantes de la Unidad de Seguridad Vial que dirigía y con los que compartió el trabajo diario. Nos queda, en todo caso, su recuerdo y proyectos como legado.

Esta triste circunstancia ha condicionado la composición y la actividad de esta Unidad durante todo el primer semestre del ejercicio 2025, pues el nombramiento del nuevo Fiscal de Sala Coordinador no se produjo hasta el 6 de mayo de 2025, en virtud del RD 368/2025 (BOE 7 de mayo), tomando posesión del cargo el 30 de junio siguiente. Desde la Unidad se estima obligatorio destacar el rigor técnico-jurídico de los dos predecesores en el cargo en las labores de coordinación, su importante presencia institucional y sus cualidades

profesionales y humanas al frente de una red de especialistas integrada por un nutrido conjunto de fiscales.

Sentado lo anterior, la presente Memoria de la Unidad Especializada de Seguridad Vial de la Fiscalía General del Estado, pretende reflejar los aspectos más relevantes de toda la actividad desplegada por el Ministerio Fiscal en el ámbito de la seguridad vial en el ejercicio 2025. Es el resultado de la imprescindible aportación de todos los fiscales que componen la Red de especialistas en seguridad vial, tanto los fiscales adscritos a la Unidad como las y los fiscales delegadas/os y de enlace en las Fiscalías Provinciales y de Área.

Procede en este punto realizar una sucinta consideración a la composición y actividad de la Unidad Especializada de Seguridad Vial de la Fiscalía General del Estado durante 2025. Su plantilla, con una vacante desde principios de año, se ha visto completada en el último trimestre del año con el nombramiento de un fiscal adscrito en fecha 12 de septiembre de 2025. Su incorporación a la Unidad completa la plantilla de fiscales, junto con la otra fiscal adscrita integrada en aquella desde 2020. En cuanto al personal de secretaría debe reseñarse la incorporación de un funcionario del cuerpo de tramitación en el mes de junio, cubriéndose así la plaza que había quedado vacante.

Todas estas circunstancias no han afectado a la actividad ordinaria de la Unidad de Seguridad Vial, que ha salido adelante gracias al esfuerzo y el compromiso diario del excelente grupo humano que la forma. Así, en relación con la actividad específicamente gubernativa, distinta de la de seguimientos a que luego nos referiremos, el volumen de registro y tramitación de expedientes gubernativos ha experimentado un moderado incremento, respecto del ejercicio anterior, al pasar de los 167 expedientes incoados en 2024 a los 182 en 2025, aunque dentro de unos márgenes estables desde el año 2023, después de los espectaculares incrementos producidos tras el necesario acomodo de la incoación y registro de tales expedientes al Reglamento del Ministerio Fiscal.

Resulta obligado finalizar este preámbulo, destacando el inicio de un ambicioso proyecto de tramitación digital de expedientes, no sólo gubernativos, sino de todo orden, en el que se ha implicado la secretaría de la Unidad. El proyecto se ha iniciado digitalizando desde su incoación en carpetas y archivos informáticos todos los expedientes iniciados en 2025, tanto gubernativos como de seguimiento, para cumplir el objetivo de *papel cero* que ya marcaba, en cuanto a estos últimos, la Instrucción 1/2015 FGE, de 13 de julio, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*. Ahora bien, esta digitalización, que se limita a un

archivo informático de documentos, sigue conviviendo con las tradicionales carpetillas en formato físico, pues se carece de una aplicación o entorno digital que permita que la tramitación de los expedientes se desarrolle íntegramente de forma digital o electrónica, aunque ya se han desarrollado gestiones con la Unidad de Apoyo de la FGE para impulsar esta implementación; y con el mismo objetivo de *papel cero* se ha superado la recepción de comunicaciones físicas a través de correo ordinario que algunas delegaciones venían haciendo.

5.2 Actividad de la Unidad: seguimientos, mecanismos de coordinación, instrumentos de protección de víctimas, formación, grupos de trabajo y reuniones, ámbito internacional y medios de comunicación

5.2.1 COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS DELEGACIONES. EN ESPECIAL LOS SEGUIMIENTOS

En este aspecto, la labor fundamental de la Unidad especializada, en relación con la función de coordinación y supervisión del Fiscal de Sala como garantía del principio constitucional de unidad de actuación, se manifiesta en la tramitación de los expedientes de seguimiento, a través de los cuales se realiza la esencial actividad de supervisión y control de calidad de los escritos de calificación formulados y sentencias recaídas, en las causas de especial relevancia, a saber, las seguidas por delitos de homicidio o lesiones imprudentes de los arts. 142 o 152 CP (y los subtipos hiperagravados de los arts. 142 bis y 152 bis), en este último supuesto cuando se refieran a lesiones de singular gravedad –en especial lesiones medulares y cerebrales–, conforme a lo ordenado en la Circular 10/2011 FGE, de 17 de noviembre, *sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de seguridad vial*, así como en la precitada Instrucción 1/2015 FGE.

Es imprescindible resaltar la importancia de esta actividad. Mediante las funciones de seguimiento y supervisión de procedimientos no sólo se impulsa la necesaria unificación de criterios en la aplicación de la ley penal, sino que con la inestimable colaboración y trabajo de toda la red de fiscales delegados/as y de enlace se incentiva, asimismo, la satisfacción del interés social, consistente en la protección de los derechos de las víctimas de siniestros viales: a través de estos seguimientos se impulsa, por una parte, la celeridad en la tramitación de los procedimientos y la activación, en no pocos casos, del mecanismo de la oferta y respuesta motivada para el pronto abono de las indemnizaciones, y,

por otra, se salvaguardan sus derechos resarcitorios, al garantizar que el ejercicio de las acciones civiles por el Ministerio Fiscal se adecúen al sistema de valoración introducido por la Ley 35/2015 (el *baremo de tráfico*), superando en no pocos casos, las disfunciones apreciadas en la cuantificación de algunos conceptos resarcitorios de dificultosa o compleja valoración, razón por la que las delegaciones reciben positivamente los oficios de supervisión remitidos.

Se analizan, a continuación, algunas de las cuestiones puestas de manifiesto, con ocasión de la tramitación de seguimientos por la Unidad destacadas por los y las fiscales delegados/as, en sus respectivas memorias provinciales, a fin de dar una panorámica general sobre la actividad de las distintas delegaciones.

Cumple destacar, en primer lugar, la buena salud de que goza el modelo de relación funcional con las policías de tráfico e institucional con las autoridades administrativas, según subraya la generalidad de los delegados, con reuniones periódicas de coordinación y participación en las Comisiones provinciales y autonómicas de Tráfico y Seguridad Vial; por su parte, la generalizada e inmediata comunicación del atestado en siniestros con fallecido o de especial relevancia, ha permitido a estos la activación del seguimiento previsto en la Circular 10/2011 de la FGE, sin esperar al traslado judicial.

Por otro lado, en relación con la última reforma de la imprudencia viaria, producida por la LO 11/2022, de 13 de septiembre, las delegaciones se expresan en la misma línea que en años pasados: salvo en algún aislado territorio, la objetivación de la imprudencia asociada a la infracción grave de la normativa de tráfico y la persecución de oficio del delito leve de homicidio imprudente no han conllevado un incremento apreciable en el volumen de procedimientos penales; asimismo, las praxis judiciales de archivo *a limine* detectadas en alguna delegación, a pesar de la concurrencia de aquella infracción normativa con lesiones tributarias de tratamiento médico, se han corregido por la vía de recursos sistemáticamente estimados, de suerte que puede decirse que no existen disfunciones en este punto.

Nos referimos a continuación a algunos de los procedimientos de especial relevancia que han sido objeto de seguimiento por la Unidad, destacando al mismo tiempo la labor realizada por los delegados en su despacho y tramitación.

Comenzando por los siniestros de autobús, damos cuenta de la situación procesal de los referidos en anteriores ejercicios:

– En relación con el siniestro producido en octubre de 2023, en una zona céntrica de la ciudad de Cádiz en el que un autobús, inva-

diendo mediana y acera, atropelló a varias personas resultando cuatro fallecidos y varios heridos, se ha formulado acusación por el fiscal delegado de Cádiz contra el conductor y el titular de la empresa de transporte de viajeros por cuatro delitos de homicidio por imprudencia grave, con aplicación del art. 142 bis del CP, estando pendiente el procedimiento del señalamiento del juicio oral ante la AP.

– Por su parte, la fiscal delegada de Huelva da cuenta de la próxima finalización de la instrucción en relación con la causa seguida en la Palma del Condado por el siniestro de autobús ocurrido en mayo de 2023, que afectó a las trabajadoras *temporeras* de una empresa agrícola que circulaban como pasajeras en el autobús, falleciendo una de ellas y sufriendo lesiones otras 39; el retraso en su conclusión viene motivado por la complejidad de la fase de investigación, derivada de la residencia en el extranjero de los perjudicados y el tiempo transcurrido para la estabilización de las lesionadas.

– Finalmente, en relación con la imputación y graduación de la imprudencia en supuestos de pérdida de aptitudes psicofísicas por conductores profesionales, es de singular relieve la sentencia de 11 de junio de 2025 del Juzgado de lo Penal n.º 2 de Avilés que, si bien no es firme y se halla pendiente de varias apelaciones, condena como responsable de cinco delitos de homicidio y doce delitos de lesiones por imprudencia grave profesional, todos ellos en concurso ideal, al conductor del autobús que el 3 de septiembre de 2018, tras ignorar la señalización de obras que cortaba al tráfico un carril de la carretera por la que circulaba, colisionó con una pilastra, ocasionando el fallecimiento de cinco personas y resultando varias lesionadas –siniestro de gran trascendencia mediática en su momento–, siendo, en esencia, el fundamento de la conducta imprudente apreciada, de acuerdo con el relato histórico de la sentencia, el conocimiento por el acusado de que no cumplía los requisitos del Reglamento General de Conductores en relación con las necesarias aptitudes psicofísicas para la conducción de autobuses, a pesar de lo cual, siendo conocedor del riesgo que generaba, continuó desarrollando su actividad como conductor profesional. Es ineludible destacar la labor que, en coordinación con esta Unidad, realizó para el buen éxito del procedimiento la entonces fiscal delegada de Asturias.

Por otra parte, en relación con procedimientos seguidos por delitos de conducción con manifiesto desprecio por la vida ajena y resultados dolosos, nos referimos a los siguientes: en primer lugar, en el procedimiento de jurado, que referimos el año pasado, sustanciado por una carrera ilegal entre dos vehículos en una zona céntrica y concurrida de

Santander en febrero de 2023, que tuvo como resultado el fallecimiento del conductor de un ciclomotor, la sentencia dictada en apelación por el TSJ de Cantabria, que condenaba a ambos conductores, en coherencia con la acusación del Ministerio Fiscal, por sendos delitos de conducción con manifiesto desprecio por la vida ajena del art. 381 CP, y al conductor que colisionó con el ciclomotor, además, por un delito de homicidio doloso, ha sido confirmada por la STS 626/2025, de 1 de julio, salvo en lo relativo a la individualización de la pena por este último delito.

Asimismo, ya existe sentencia condenatoria firme en el procedimiento de jurado del que también se daba cuenta el año pasado seguido como consecuencia de una persecución policial que tuvo lugar en abril de 2023 en el Paseo de Extremadura de Madrid durante la que el acusado, en su huida a gran velocidad, arrolló a varias personas y causó el fallecimiento de dos peatones; en aquella se ha condenado al acusado, en esencia, por un delito del art. 381 CP en concurso del art. 382 con dos delitos de homicidio doloso del art. 138 CP.

También se da cuenta este año del escrito de acusación formulado en el procedimiento de jurado seguido por un siniestro producido en la M-30 de Madrid, en julio de 2021, en el que falleció una persona como consecuencia de un *pique* entre dos conductores que circulaban compitiendo a gran velocidad, habiendo dirigido el Ministerio Fiscal la acusación contra aquellos por sendos delitos del art. 381 CP en concurso del art. 382 con un delito de homicidio doloso del art. 138 CP y otro de lesiones igualmente dolosas; cuando redactamos estas líneas se está celebrando el juicio oral.

En la misma línea, ya se ha formulado escrito de acusación, según refiere el fiscal delegado de Murcia, en los dos procedimientos, aludidos el pasado ejercicio, que se incoaron en 2024 como consecuencia de la denominada conducción suicida o kamikaze del art. 381 CP: en el primero, en que fallecieron dos personas y tres resultaron heridas, la acusación lo ha sido por el delito del art. 381 en concurso del art. 382 con dos homicidios dolosos y tres tentativas de homicidio, mientras que en el que resultó herida grave una persona la acusación se ha presentado por un delito del art. 381 CP en la misma relación concursal con un delito de homicidio doloso en grado de tentativa.

Ambos procedimientos (Madrid y Murcia) son de singular relevancia para decantar y unificar criterios de aplicación en relación, por una parte, con la punición de la pluralidad de homicidios dolosos en concurso del art. 382 y, por otra, con el tratamiento como tentativa de homicidio de los supuestos en que el art. 381 concurre con sujetos

lesionados (*vid.* Conclusión 5.^a de las Jornadas de especialistas de 2023).

Por otro lado, en cuanto a los procedimientos en los que se ha suscitado la aplicación del art. 142 bis CP, el fiscal delegado de Ciudad Real da cuenta de la STSJ Castilla-La Mancha 24/2025, de 17 de marzo, que confirma la sentencia referida en el pasado ejercicio que, acogiendo el criterio del Ministerio Fiscal –notoria gravedad de la imprudencia– y descartando el de la acusación particular –que imputaba los resultados a título de dolo eventual–, condenó por delito del art. 142 bis CP en siniestro producido por conducción a velocidad típica del art. 379.1 CP, bajo la influencia del alcohol y drogas del art. 379.2 CP (con aplicación del art. 380 CP) e inobservancia de señal de *ceda el paso* en una intersección de calles de la localidad de Argamasilla de Alba, produciendo el fallecimiento de tres personas y otras tres lesionadas.

Finalmente, nos referimos a diversas cuestiones que, las y los delegadas/os destacan en sus memorias. Así, en relación con los vehículos de movilidad personal (en adelante VMP), gran parte de aquellos siguen insistiendo, como en ejercicios anteriores, en el aumento de la siniestralidad urbana asociada a este tipo de vehículos, cuyos usuarios son claramente vulnerables frente al resto de vehículos motorizados pero que, en ocasiones, son también vulnerantes frente a otros colectivos como el de peatones, en la medida en que se da cuenta de la incoación de diversos procedimientos penales y formulación de acusaciones contra conductores de VMP por delitos de resultado imprudente, en algunos casos con fallecidos/as o lesionados/as de gravedad.

Se pone de manifiesto, asimismo, la dificultad existente en algunos territorios para obtener informes periciales fiables sobre la catalogación de algunos de estos vehículos, cuando existen indicios de encontrarnos no ante VMP, sino ante auténticos ciclomotores o, incluso, motocicletas.

A ello se une el elevado volumen de denuncias administrativas formuladas contra los usuarios de estos VMP en algunas ciudades, las más numerosas por su circulación por la acera, seguidas de la sobreo-ocupación del vehículo por dos o más personas, utilización de dispositivos de telefonía móvil mientras se conduce o uso de cascos o auriculares.

En definitiva, no puede desconocerse que nos encontramos ante una forma sostenible de movilidad llamada a quedarse en nuestras ciudades y a convivir con el resto de usuarias/os de la vía pública, pero, al mismo tiempo, urge la adopción de todo tipo de medidas que corrijan las disfunciones apuntadas, no sólo de vigilancia, disciplina y

sanción, sino también preventivas y educativas, como las que se propusieron hace ya unos años en el Dictamen 2/2021 del Fiscal de Sala.

En otro orden de cosas, son varias las memorias provinciales que dan cuenta de la incoación de diligencias de investigación penal por indicios de delito del art. 385 CP en relación con la existencia de deficiencias en las vías públicas que generaron peligro para sus usuarios que, o bien se hallan en curso, o fueron finalmente archivadas por carecer de relevancia penal, sin perjuicio de que su tramitación ha contribuido en algunos casos a corregir aquellas.

Por otra parte, en materia de protección de víctimas, y a pesar de todos los esfuerzos realizados desde la aprobación del baremo introducido por la Ley 35/2015, especialmente en lo relativo a la elaboración y distribución entre policías y juzgados de los formularios que contienen todos los presupuestos fácticos determinantes de los distintos conceptos resarcitorios para su pronto acceso al procedimiento (*vid.* Dictamen 3/2016), siguen existiendo delegaciones que ponen de manifiesto la falta de aquellos datos en el momento de formular el escrito de acusación y ejercitar acciones civiles. Por el contrario, la generalidad de delegados/as pone de relieve la labor que desarrollan al recibir y asistir a todas las víctimas que lo solicitan, así como el buen funcionamiento y relación con las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, aunque destacan la escasa utilización de este recurso por las de siniestros viales, lo que atribuyen al elevadísimo grado de personación con letrado.

Por otra parte, no suelen existir protocolos de mediación o justicia restaurativa específicamente relativos a seguridad vial en la mayor parte de los territorios, sin perjuicio de alguna iniciativa concreta: así, el delegado de Alicante señala que la AP ha elaborado un protocolo para introducir de forma estructurada la mediación penal en los juzgados y tribunales de la provincia, y la Generalitat Valenciana ha creado los llamados Servicios de Orientación y Mediación que funcionan en varias sedes aunque con escasa incidencia en materia de seguridad vial; por su parte, las respectivas delegadas de varias de las fiscalías de Cataluña destacan el impulso que en ellas se da a la justicia restaurativa en el marco de la *Estratègia de Justícia Restaurativa 2030* de esa Comunidad Autónoma, con algunos procedimientos por delitos viales de resultado imprudente derivados a estos recursos; o, finalmente, las actuaciones del delegado de Cádiz con el equipo de mediación penal para favorecer la derivación a justicia restaurativa de juicios por delito leve en determinadas circunstancias. Sin perjuicio de estas iniciativas particulares, teniendo en cuenta la nueva regulación introducida en esta materia por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en*

materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, en la disposición adicional novena de la LECrim, resulta necesario impulsar las posibilidades que ofrece la justicia restaurativa en nuestro ámbito.

Finalmente, es necesario poner de relieve, en este ejercicio con especial intensidad, las deficiencias advertidas en los sistemas de gestión procesal para la recogida de datos estadísticos que, si bien otros años se referían fundamentalmente a los delitos de resultado imprudente en el ámbito vial –por la imposibilidad de aquellos sistemas de diferenciarlos de los producidos en otras esferas de riesgo–, en este ejercicio se extienden a la calidad y fiabilidad de los datos relacionados también con los delitos viales de peligro de los arts. 379 y ss. CP, especialmente en aquellos territorios en que han sido implantados nuevos sistemas de gestión procesal, como en el caso de la entrada en funcionamiento del programa Just@ en la Comunitat Valenciana. Todo ello obliga a interpretar los datos globales con la necesaria cautela y prudencia, como reflejaremos en el apartado estadístico de esta Memoria.

5.2.2 OTROS MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y UNIFICACIÓN DE CRITERIOS

5.2.2.1 *Unificación de criterios en relación con la conducción tras pérdida de vigencia judicial del art. 47.3 CP*

Abordamos aquí la unificación de criterios en relación con las conducciones realizadas tras la pérdida de vigencia judicial del permiso o licencia *ex* art. 47.3 CP, como consecuencia de una condena penal a pena de privación del derecho a conducir por tiempo superior a dos años una vez cumplida esta. La solución sustantiva que sobre estas conductas postulaba la Circular 10/2011 de la FGE en el art. 468 CP había provocado, según se puso de manifiesto en las Conclusiones de las Jornadas de Fiscales Especialistas de 2021, 2023 y 2024, problemas aplicativos y diversidad de interpretaciones judiciales que aconsejaban valorar la pertinencia de reexaminar aquel criterio, por lo que en las Jornadas de 2023 se concluyó «aguardar por razones de prudencia a que sea resuelto el recurso de casación actualmente pendiente ante el TS». El recurso, que había sido interpuesto por el Ministerio Fiscal, precisamente con la finalidad de provocar un pronunciamiento del Alto Tribunal sobre la cuestión controvertida, cristalizó finalmente en la STS 850/2025, de 16 de octubre, en la que se arrumbó el criterio de la precitada Circular y se declaró la atipicidad de las conductas discutidas.

Al tratarse de una STS aislada y no de Pleno, por el Fiscal de Sala Coordinador de la Unidad se elevó el 30 de octubre de 2025 Exposición Razonada al Excmo. Sr. Fiscal General del Estado por entender, en virtud de lo expuesto, que quedaba extramuros de sus atribuciones revisar o desactivar la doctrina vinculante contenida en la Circular 10/2011 de la FGE. Ello ha quedado resuelto en la Consulta 1/2026 de la FGE, de 5 de marzo, *sobre la tipicidad de la conducción de vehículos de motor o ciclomotores tras la pérdida de vigencia del permiso o licencia y una vez cumplida la pena de privación del derecho a conducir*, en la que se adopta, en línea con la STS 850/2025, una postura favorable a la atipicidad de tales conducciones. Su publicación ha obligado a una actividad de coordinación del Fiscal de Sala con las delegaciones y las policías de tráfico en relación con los criterios de actuación en la instrucción de atestados. Ahora bien, la solución de atipicidad adoptada como consecuencia del vacío normativo apreciado no supone despreciar la gravedad de tales conductas para la seguridad vial y su merecimiento de respuesta penal por su contenido de injusto material similar al de otras expresamente tipificadas, y de ahí la propuesta de reforma legislativa que se realiza por la Unidad.

5.2.2.2 *Actualización y control de la vigencia de las conclusiones de las jornadas de especialistas en seguridad vial*

En el segundo semestre del ejercicio, como consecuencia de la publicación de la Instrucción 2/2025 de la FGE, de 15 de julio, *sobre las jornadas de fiscales especialistas y sus conclusiones*, se ha realizado, en cumplimiento de lo marcado en su apartado 3.7, un importante y arduo esfuerzo tendente a cumplir la labor de actualización y control de la vigencia de todas y cada una de las conclusiones de las jornadas de especialistas en seguridad vial desde la creación de la especialidad, en el período comprendido entre las primeras conclusiones del año 2008 y las últimas de 2024.

El resultado del trabajo realizado ha cristalizado en un completo documento recopilatorio que compendia los dieciséis años de esfuerzo colectivo realizado por la Red en las diferentes Jornadas, con el convencimiento –que subyace en la Instrucción– de su utilidad en el seno de nuestra carrera. En él se recogen y recopilan exclusivamente las conclusiones vigentes, sistematizadas por materias, descartando las que se han considerado carentes de vigencia, derogadas o superadas por doctrina posterior, o aquellas con un valor meramente programá-

tico, sin perjuicio de incluir algunas de estas últimas que, junto a aquel valor, añaden otros matices que pueden ser de utilidad en el seno de la especialidad.

5.2.2.3 *Nota Informativa sobre la reforma introducida por la Ley 5/2025 en materia de responsabilidad civil y seguro obligatorio*

La relevante reforma producida en el seno de la especialidad por la Ley 5/2025, de 24 de julio, *por la que se modifican el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras*, motivó la elaboración de una profusa y exhaustiva Nota Informativa, en la que se exponían las líneas maestras de la reforma y se proponían algunos criterios interpretativos de determinados preceptos, para que todos los extremos de esta importante modificación fueran puntualmente difundidos en el seno de la especialidad a la entrada en vigor de la Ley.

La reforma es trascendental, en cuanto afecta no solo a ciertos conceptos resarcitorios del denominado baremo, sino que redefine a efectos del seguro y su cobertura conceptos tan relevantes como los de *vehículo a motor* o *hecho de la circulación*, amplía las funciones del Consorcio de Compensación de Seguros en supuestos de daños causados deliberadamente (dolosos), e impone un nuevo aseguramiento obligatorio de los definidos como vehículos personales ligeros.

5.2.2.4 *Otras actividades de la Unidad de Seguridad Vial relacionadas con la unificación de criterios*

En este sentido, debemos señalar que la Unidad ha venido elaborando, a lo largo de todo el ejercicio el resumen jurisprudencial de 2025, que en el momento de redactar estas líneas acaba de ser difundido a todas las delegaciones y fiscalías territoriales. Se trata de una actividad que sirve asimismo como instrumento adicional para impulsar la unidad de actuación al garantizar el acceso no solo de la Red especializada –como foro de intercambio de información aludido en la Instrucción 5/2007 de la FGE–, sino de toda la carrera, a las sentencias de mayor relevancia dictadas por los tribunales de justicia en el

ámbito de la seguridad vial, cumpliendo así el objetivo marcado por la Instrucción 1/2015 de la FGE.

El resumen jurisprudencial del presente ejercicio 2025, que es el más extenso de los realizados desde que se inició esta actividad, se nutre fundamentalmente de sentencias del TS y AP, también se ha tratado alguna STJUE y, aunque se ha optado por prescindir de sentencias dictadas por juzgados, se ha incluido alguna de especial interés, como la novedosa y pionera Sentencia 424/2025, de 11 de diciembre, del Juzgado de 1.^a Instancia n.º 29 de Barcelona, primera que integra la perspectiva de género en la valoración de la prueba pericial biomecánica llevada a cabo con *dummies* tradicionales.

Asimismo, otra faceta relacionada con la unificación de criterios ha sido la frecuente actividad de coordinación con las delegaciones territoriales, como en años anteriores, a fin de decidir sobre la eventual preparación de recursos de casación o, fundamentalmente, sobre la interposición de recursos de apelación, habitualmente en los procedimientos judiciales que son objeto de seguimiento al referirse a homicidios imprudentes o lesiones de singular gravedad, aunque también en alguna causa seguida exclusivamente por delitos de peligro. Por el contrario, a diferencia de años anteriores, en este ejercicio no se ha producido ninguna actividad de coordinación con la Fiscalía del TS en relación con recursos de casación, sin perjuicio de alguna comunicación de carácter informal producida en varios asuntos concretos.

Finalmente, se hace mención sucinta a otro plano relacionado con las funciones de supervisión, derivado de las visitas de inspección cuyas actas son remitidas al Fiscal de Sala, conforme a lo dispuesto en la Instrucción 1/2015 de la FGE, por los y las fiscales superiores y la Inspección Fiscal. En este ejercicio 2025, algunas visitas de inspección han efectuado recomendaciones en torno a la ampliación de funciones de ciertas delegaciones o enlaces que se abordarán, con carácter general, en las próximas jornadas de especialistas antes de activar, en su caso, propuestas de mejora concretas conforme a lo previsto en la Instrucción 5/2007 de la FGE.

5.2.3 PROTOCOLOS Y OTROS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Como en años precedentes, a lo largo de este ejercicio 2025, la Unidad de Seguridad Vial ha continuado desarrollando su actividad de promoción, seguimiento e impulso de protocolos y otros instrumentos

destinados a garantizar una mejor protección y atención a las víctimas viales.

Así pues, nos referimos a continuación a las actuaciones realizadas en 2025, en aplicación del *Protocolo Marco de Colaboración de la Fiscalía General del Estado con las compañías aseguradoras, las asociaciones de víctimas y los Colegios de la Abogacía para la mejor protección de los derechos de las víctimas*, firmado y puesto en funcionamiento el 3 de mayo de 2023. La Comisión de seguimiento del referido Protocolo, constituida por representantes de todas las partes firmantes bajo la presidencia del Fiscal de Sala, celebró su tercera reunión anual el 10 de diciembre de 2025. En esta ocasión, se abordaron ciertas disfunciones en la aplicación del baremo –puestas de manifiesto por alguna de las partes firmantes–, especialmente tras la publicación de la antes citada Ley 5/2025 de reforma, lo que ha servido para tomar conciencia de alguna de sus praxis aplicativas y adquirir compromisos recíprocos para corregir aquellas. A su vez, la citada reunión dio lugar a la aceptación de la propuesta de adhesión al referido Protocolo Marco, conforme a lo previsto en él, de trece concretas entidades aseguradoras –más allá de la general de la patronal del seguro, UNESPA, firmante inicial de aquel–, estando a la fecha de redacción de estas líneas, realizando las gestiones necesarias con la Unidad de Apoyo de la FGE para instrumentar la efectiva suscripción de las respectivas adendas.

Por otra parte, la Red de seguridad vial ha dado continuidad en este ejercicio a las labores de implantación y difusión de la *Guía de Buenas Prácticas para la atención inmediata a las víctimas en siniestros viales*, presentada en octubre de 2023, participando en jornadas relacionadas con su aplicación, como la organizada por la Fundación Mapfre junto con la Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos sobre los «Puestos de Mando Avanzados», sobre la base de que la Guía tiene como finalidad optimizar la coordinación de todos los servicios que intervienen en el momento del siniestro y, al mismo tiempo, la salvaguarda desde ese momento inicial, bajo el amparo del Ministerio Fiscal, de todos los derechos de las víctimas de siniestros viales.

5.2.4 FORMACIÓN

Debemos continuar destacando la apuesta firme de la Unidad de Seguridad Vial por la formación en esta materia, en cumplimiento de las previsiones del art. 22.3 EOMF e Instrucciones 5/2007 y 1/2015 de

la FGE, lo que se ha traducido en el ejercicio 2025 en una intensa actividad formativa que pasamos a describir.

En el marco de la Formación Inicial del Plan de Formación de la Carrera Fiscal del ejercicio 2025, la Unidad ha participado en el curso selectivo de la 63.^a Promoción de la Carrera Fiscal en la sede del CEJ, con una presentación de la especialidad e impartición de toda la materia relativa a seguridad vial, comprensiva tanto de los aspectos penales, como de una primera pero intensa aproximación al baremo de tráfico, con la novedad en la presente promoción de que la formación ha incluido la corrección telemática de una prueba de conocimientos, previamente elaborada por la propia Unidad, lo que ha permitido conocer el grado muy elevado de conocimientos adquiridos que redunda en el desenvolvimiento del principio de especialización, desde la primera incorporación a la Carrera Fiscal.

En el ámbito de la Formación Continuada se han desarrollado varias iniciativas formativas. Así, en este año 2025, ha tenido lugar el lanzamiento del primer curso *online* de iniciación a la especialidad de seguridad vial. Es necesario destacar que este curso requiere de una labor constante de la Unidad para la actualización del material y, así, a lo largo de 2025, se ha estado asimismo trabajando en aquella para que el curso *online* de iniciación que se ha incluido asimismo en el Plan de Formación de 2026 tenga un contenido actualizado, en cada una de sus ediciones anuales. El curso es esencial, desde el prisma del principio de especialización, para garantizar la continuidad de la Red de seguridad vial y que las nuevas incorporaciones a esta tengan un cierto nivel de especialización, en cuanto está destinado a fiscales no integrados en una sección especializada, a fin de facilitar su eventual acceso, o lleven menos de un año formando parte de aquellas.

Por otra parte, dentro asimismo de la formación continuada, en noviembre de 2025, se impartió, bajo la dirección del Fiscal de Sala, el curso presencial sobre actualización jurisprudencial en materia de delincuencia vial, que había sido igualmente propuesto con el objetivo de promover la necesaria formación y actualización de conocimientos de los y las fiscales asistentes en la muy profusa jurisprudencia relacionada con la materia de seguridad vial emanada de la Sala 2.^a del TS tras la reforma de la casación llevada a cabo por la Ley 41/2015.

Asimismo, en octubre de 2025 se impartió, bajo la dirección de la fiscal adscrita, la tercera edición del curso de formación de formadores sobre el Sistema de valoración del daño corporal (el conocido baremo de tráfico), como continuación de los realizados en 2021 y 2022, dirigidos todos ellos a formar a fiscales con cierto nivel de experiencia, especialmente las y los fiscales delegadas/os y de enlace de

seguridad vial, para que estos puedan posteriormente replicar la formación de forma descentralizada, extendiéndola así a todo el territorio. Así, en 2023 y 2024 se ofertaron, respectivamente, 25 y 30 *réplicas descentralizadas* sobre esta materia

Por su parte, el curso de formación de formadores impartido en 2025, tenía como objetivo, extender la formación a las delegaciones que todavía no la habían recibido y a los nuevos delegados recientemente incorporados a la Red, de forma que en el ejercicio 2026 se impartieran nuevas réplicas en aquellos territorios, donde todavía no habían tenido lugar o donde existe una mayor movilidad de fiscales. Es esta una relevante materia en la medida en que la correcta aplicación del baremo condiciona la salvaguarda de los derechos resarcitorios de las víctimas de siniestros viales, sin perjuicio, asimismo, de su importancia en aquellas otras esferas de riesgo y procedimientos penales en que aquel se aplica de modo orientativo.

Debemos destacar finalmente el Curso sobre reconstrucción de siniestros viales que, aun no propuesto por esta Unidad, se celebró en la Escuela de Mérida de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (ATGC) en el mes de septiembre bajo la codirección de los delegados autonómicos de Cataluña y de Extremadura, y que presentó un alto nivel técnico así como un novedoso formato que otorgó un tratamiento especial a las nuevas tecnologías de reconstrucción de siniestros viales, siendo de gran interés para la especialidad.

No se puede dar cuenta este año de la celebración de Jornadas de especialistas, como consecuencia de las particulares vicisitudes ya aludidas, por las que ha pasado la Unidad en 2025, estando ya convocadas, sin embargo, las de 2026.

5.2.5 GRUPOS DE TRABAJO Y REUNIONES

Nos referimos en este apartado a la labor –prevista en la Instrucción 5/2007– de coordinación general y colaboración con las autoridades y órganos competentes de las distintas Administraciones, con otros organismos y entidades relacionadas con la seguridad vial, así como, *ad intra*, con otras Unidades especializadas u órganos del Ministerio Fiscal.

En cuanto al primer ámbito, es ineludible reseñar la continua y fluida relación institucional y de coordinación que existe con la DGT, especialmente con su Unidad de Ordenación Normativa, así como con las diferentes policías de tráfico, con obligada mención de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (ATGC), muestra de ello es la

actividad de coordinación impulsada por el Fiscal de Sala con todas las policías de tráfico en relación con la instrucción de atestados como consecuencia del criterio de atipicidad de las conducciones con pérdida de vigencia judicial del art. 47.3 CP tras la STS 850/2025 antes citada, especialmente tras la publicación de la Consulta 1/2026; o la coordinación institucional desarrollada con la DGT por el mismo motivo. Otra faceta de esta misma colaboración con la DGT y, más en concreto, con el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, en materia de protección de víctimas, ha consistido en la participación de esta Unidad en el nuevo proyecto relativo al servicio de atención telefónica a víctimas de accidentes de tráfico que ha incluido, entre otras actuaciones, la participación del fiscal adscrito en la formación de los futuros técnicos que prestarán dicha atención con carácter previo a la puesta en marcha operativa del servicio.

Por otra parte, en el ámbito interno y por iniciativa de la Unidad de Apoyo, se ha constituido un grupo de trabajo con esta y la Subdirección General de Nuevas Tecnologías del Ministerio de Justicia (SGNTMJ) para la creación de una herramienta de IA que facilite la elaboración de escritos de acusación por delitos viales en el seno de las actuaciones de guardia. En este marco, la Unidad ha realizado una intensa labor de creación de modelos, participación en diversas reuniones con los integrantes del grupo y validación de las sucesivas versiones de la herramienta de IA aportadas por la SGNTMJ, para que sea operativa y útil.

En el mismo ámbito interno, se han mantenido diversas reuniones con la Unidad especializada de Personas con Discapacidad y Mayores, como consecuencia de la problemática surgida en relación con la disponibilidad de vehículos adaptados para la obtención del permiso de conducir por parte de personas con discapacidad que concluyó con una reunión final mantenida en noviembre con la citada Unidad especializada y la Fundación ONCE; el conocimiento de estos déficits ha permitido que en una primera fase la Unidad de Seguridad Vial canalice algunas posibles soluciones a través de las asociaciones de víctimas de siniestros viales y la Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE).

En otro orden de cosas, siguiendo la misma línea de ejercicios anteriores, a lo largo del año 2025 se han mantenido numerosas reuniones de trabajo con representantes de instituciones –públicas o privadas–, asociaciones de víctimas, particulares, etc. De todas ellas destacamos las más importantes, empezando por la que tuvo lugar en el mes de noviembre con todas las asociaciones de víctimas de siniestros de tráfico de ámbito nacional, con el objetivo de mantener una

primera toma de contacto con el nuevo Fiscal de Sala y de que le trasladaran todas sus inquietudes y demandas; sin perjuicio de las reuniones que asimismo tienen lugar con las propias víctimas a título personal, tanto en la sede de la Fiscalía General como por parte de todos los fiscales delegados que las reciben. Se han mantenido asimismo reuniones y contactos con el sector asegurador, en concreto con la patronal del seguro UNESPA, en materia de baremo y su reforma, con asistencia de la Unidad al acto de presentación de la Memoria Social del Seguro. Finalmente, la mantenida en septiembre con representantes de la Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la ITV (AECA-ITV), que sirvió para conocer la situación del parque de automóviles en España en relación con los problemas de absentismo en la ITV y deficiencias con las que se circula.

Por último, es constante la relación institucional con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, destacando este año la tradicional participación de la Unidad y del Fiscal de Sala en diversos actos de la Guardia Civil y de su Centro Universitario, como el día de la Patrona; las clausuras del Máster en Seguridad Vial y Tráfico; y el IX Curso en Reconstrucción de Siniestros Viales.

5.2.6 ÁMBITO INTERNACIONAL

En este ejercicio 2025, se ha asumido el compromiso de potenciar las relaciones de la Unidad de Seguridad Vial en el plano internacional. En este aspecto cabe destacar, en primer término, el proceso de elaboración, en íntima conexión y coordinación con la Unidad de Cooperación Internacional –quien lidera la solicitud y este proyecto–, de una propuesta de actividad en el seno de la programación Intercoonecta, convocada por resolución de 6 de mayo de 2025 de la Dirección de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID) del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. La actividad propuesta por esta Unidad consiste en la celebración de un Foro Iberoamericano sobre *Estrategias compartidas en la lucha contra la siniestralidad vial en América Latina y el Caribe y en la protección de las víctimas de siniestros viales*, reactivando así el que se lideró en el año 2011. Esta actividad se integra en la programación general de la fiscalía dirigida al *Fortalecimiento de los Ministerios Públicos de Latinoamérica y Caribe para garantizar los derechos de las víctimas y colectivos vulnerables* alineada con el objetivo de desarrollo sostenible *Paz, justicia e Institu-*

ciones sólidas (ODS16) dentro del Plan Director de la Agenda 2030; en el momento de redacción de estas líneas el proyecto se encuentra en fase de co-creación, pendiente de la firma del correspondiente convenio entre la FGE y la AECID.

En la misma línea, el fiscal delegado autonómico de Andalucía, por encomienda del Fiscal de Sala, intervino en el mes de octubre de forma telemática, como experto en la materia, en el 8.º Foro Iberoamericano de movilidad multimodal y justicia vial enmarcado en el XI Encuentro Iberoamericano FICVI (Federación Iberoamericana de Víctimas Contra la Violencia Vial).

5.2.7 MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ACTIVIDADES DIVULGATIVAS

Partiendo de la premisa de transmitir información veraz a la ciudadanía, de acuerdo con el art. 4.5 EOMF y la Instrucción 3/2005 FGE, de 7 de abril, *sobre relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación*, se ha continuado la línea de años previos concediendo entrevistas (así, a RTVE) o interviniendo en publicaciones (Anuario del Motor de El Mundo). Asimismo, la Unidad ha participado en diversos actos y jornadas divulgativas y de concienciación social, entre las que cabe destacar la tradicional intervención en el jurado y acto de entrega en el Senado de los Premios Ponle Freno de Atresmedia y de los Premios Nacionales de Cortometrajes de Educación Vial organizados por el RACE, en el XX Foro contra la Violencia Vial de la asociación Stop Accidentes, en la XVI Jornada de valoración del daño corporal de la Fundación Mapfre sobre la problemática relacionada con la regulación de los VMP, en el Congreso sectorial organizado por AECA-ITV sobre el valor social de la ITV, en el acto de presentación de la Memoria de Tráfico del Instituto Nacional de Toxicología y en los distintos actos del 16 de noviembre, en que se conmemoró el Día Mundial en recuerdo de las Víctimas de los Accidentes de Tráfico.

5.3 **Novedades normativas que afectan a la especialidad de Seguridad Vial**

En este ejercicio 2025, hemos asistido a una profusa producción normativa en nuestra materia. Nos referimos seguidamente a las normas más relevantes de entre las promulgadas este año, sin perjuicio de citar asimismo otras disposiciones de carácter reglamentario, como el RD 465/2025, de 10 de junio, *por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21*

de noviembre, en materia de señalización de tráfico, el nuevo Reglamento General de Carreteras aprobado por RD 899/2025, de 9 de octubre, y la Orden PJC/780/2025, de 21 de julio, de modificación del Reglamento General de Vehículos.

5.3.1 LA LEY 5/2025, DE 24 DE JULIO, DE MODIFICACIÓN DE LA *LEY SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL Y SEGURO EN LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR* (LRCSCVM) Y CREACIÓN DEL NUEVO SEGURO OBLIGATORIO PARA VEHÍCULOS PERSONALES LIGEROS

Es obligado hacer mención a esta ley por su relevancia para la actuación de la Unidad, en la medida en que la citada disposición legal introduce diversas modificaciones en el texto refundido de la LRCSCVM y, con ello, en las reglas aplicables para el cálculo y determinación de las indemnizaciones que corresponden a las víctimas de los siniestros viales.

Esas modificaciones traen causa, en algunos casos, de la necesidad de dar debida transposición a la Directiva (UE) 2021/2118 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2021, *por la que se modifica la Directiva 2009/103/CE relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad* (en adelante, Directiva 2021/2118). Ese es el caso, por ejemplo, de la nueva definición, a los efectos del seguro obligatorio, de los conceptos de vehículo a motor y de hecho de la circulación, cuyo respectivo ámbito es ampliado de forma relevante.

En otros casos, las modificaciones introducidas vienen a dar aplicación y carta de naturaleza legal a las recomendaciones formuladas por la Comisión de Seguimiento del Sistema de Valoración en el informe razonado que fue dado a conocer el 23 de julio de 2020, en cumplimiento de lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, *de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación*. En dicho informe se detallaban hasta cincuenta recomendaciones en las que existía absoluta unanimidad y que, en su práctica totalidad, han tenido efectivo reflejo en la Ley 5/2025.

Si bien, como es obvio, la exposición exhaustiva de sus contenidos excede del ámbito propio de esta Memoria, no pueden dejar de resaltarse los más relevantes. Así, en primer lugar, incorpora una clara mejora de las indemnizaciones por lucro cesante en el caso de víctimas con dedicación exclusiva a tareas del hogar, con el propósito de

evitar toda posible discriminación indirecta por razón de sexo, creando unas tablas indemnizatorias de aplicación específica en fallecimiento y secuelas y eliminando en las lesiones temporales la limitación a una mensualidad de SMI en caso de curación sin secuelas o con secuelas iguales o inferiores a tres puntos.

De igual modo, se introducen nuevos perjuicios personales particulares para el caso de fallecimiento de dos o más familiares (no ya solo de ambos progenitores), así como por la afectación de la vida sexual de los cónyuges y parejas de grandes lesionados, y se incrementa la indemnización por perjuicio personal en caso de pérdida de feto a causa del accidente cuando tiene lugar transcurridas las 32 semanas de gestación. Al tiempo que se permite el reconocimiento del perjuicio moral por pérdida de calidad de vida incluso en el caso de secuelas que no excedan de seis puntos.

También merecen destacarse otras modificaciones que, si bien no están directamente relacionadas con la concreta cuantificación de las indemnizaciones, conllevan una clara mejora de la salvaguarda de los derechos de las víctimas. En este sentido, cabe hacer referencia a la atribución a la Comisión de Seguimiento de la elaboración de las Bases Técnicas Actuariales, al reconocimiento del derecho a la entrega gratuita de una copia del atestado o informe equivalente, a la exigencia de que los informes médicos periciales que fundamenten la oferta o respuesta motivada de la aseguradora se acompañen con esta (so pena de no poder ser aportados luego en el ulterior proceso judicial), así como a la cobertura por el Consorcio de Compensación de Seguros de los daños causados a *las personas y en los bienes (...) por un vehículo a motor utilizado como medio para causar deliberadamente estos daños*. Todas estas modificaciones merecen una valoración claramente positiva por su clara contribución a la mejor realización del principio de reparación íntegra y a la debida salvaguarda de los derechos de las víctimas.

La Ley 5/2025 también introduce, en su disposición adicional primera, un nuevo y específico régimen de aseguramiento obligatorio para los denominados vehículos personales ligeros. Se trata de un concepto legal de nueva definición que comprende, como regla general, a todos aquellos vehículos que circulen por el suelo mediante una o más ruedas, dotados de una única plaza y propulsados exclusivamente por motores eléctricos, con una velocidad máxima de fabricación que esté comprendida en 6 y 25 km/h (o entre 6 y 14 km/h si su peso es superior a 25 kg) y que, por tanto, incluye a los denominados VMP.

Para hacer efectiva la aplicación de este nuevo régimen de aseguramiento (aplicable a partir del 2 de enero de 2026), el Gobierno ha aprobado también el Real Decreto 52/2026, de 28 de enero, que *modifica el Reglamento General de Vehículos*, definiendo dichos vehículos personales ligeros como una categoría de VMP y regulando su registro administrativo, así como los requisitos técnicos y medios de identificación de los VMP para poder circular, a saber, el certificado de circulación, la etiqueta identificativa y la placa de marcaje de fabricante (sin perjuicio de ciertos regímenes transitorios en su aplicación).

Al mismo tiempo, la Ley 5/2025 encomendó a la Comisión de Seguimiento la elaboración de un informe razonado que contuviera una propuesta de desarrollo reglamentario de este nuevo seguro obligatorio, que se ha dado a conocer el pasado 11 de diciembre de 2025. Tal y como en él se refleja y se relató en las Memorias de 2023 y 2024, esta Unidad ha intervenido, en los trabajos preparatorios que, a tal fin se desarrollaron por la citada Comisión de Seguimiento, teniendo así ocasión de exponer sus consideraciones sobre el particular, de las que el citado informe razonado se hace eco.

5.3.2 LAS DIRECTIVAS (UE) 2025/2205, *SOBRE EL PERMISO DE CONDUCCIÓN*, Y 2025/2206, *RESPECTO A DETERMINADAS MEDIDAS DE PRIVACIÓN DEL DERECHO A CONDUCIR*, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 22 DE OCTUBRE DE 2025

La primera de las Directivas citadas, con fecha de transposición el 26 de noviembre de 2028, aborda en esencia la nueva regulación del permiso de conducción. Entre sus aspectos más relevantes destacamos: la introducción y reconocimiento recíproco del permiso de conducción móvil –digital– como el formato por defecto (dejando a salvo el derecho a obtenerlo en formato físico o en ambos formatos); un sistema de acceso progresivo a las categorías de permisos de conducción, con una regulación de las edades mínimas de cada categoría a escala de la Unión y una nueva regulación de la validez temporal de los permisos; exámenes de obtención del permiso que garanticen formación en conducción ecológica y de vehículos de cero o bajas emisiones o en sistemas ADAS; la obligación de los Estados miembros de adoptar las disposiciones necesarias para que las personas con discapacidad puedan realizar el examen de conducir en un vehículo adaptado; la previsión de medidas para que, a través de la red del permiso de conducción de la UE, los cambios de residencia no se utilicen con el fin de eludir la anulación, retirada, suspensión o restricción del

derecho a conducir impuesta en otro Estado miembro (*turismo del permiso de conducción*); el establecimiento de un período de prueba mínimo de dos años para los conductores que han obtenido el permiso de conducción por primera vez (noveles) durante el cual se apliquen normas o sanciones más estrictas por conducir bajo los efectos del alcohol o se tomen medidas para reducir la conducción bajo los efectos de drogas; finalmente, la adopción de un sistema de conducción acompañada a escala de la Unión para determinadas categorías de permisos de conducción (preceptivamente para la categoría B y facultativamente para las C1, C1E o C con título CAP) antes de alcanzar la edad mínima exigida –a partir de los 17 años de edad–, supeditado a la obligación de ir acompañado en el asiento del copiloto por un conductor experimentado de al menos 24 años titular del correspondiente permiso con una antigüedad mínima de cinco años y *que sea capaz de darles directrices mientras conduzcan*, lo que, en nuestro ámbito, podría plantear en el futuro la eventual imputación de resultados a título de imprudencia en caso de concurrencia de conductas culposas.

Por su parte, la antes citada Directiva 2025/2206, con la misma fecha de transposición, supone un decidido avance en la efectividad de las privaciones del derecho a conducir a escala de la Unión, fuera de las fronteras del país de la infracción, superando así las insuficiencias de la normativa comunitaria que en este aspecto ya fueron advertidas en las Memorias de 2016 y 2017. Así, la Directiva tiene como objetivo la notificación y la ejecución de una privación del derecho a conducir impuesta por la comisión de una infracción en un Estado miembro distinto del que haya expedido el permiso de conducción o el de residencia normal, y ello con independencia de que en el Estado miembro de la infracción esta se califique como medida administrativa o penal. El ámbito de aplicación de la Directiva sólo se refiere a las privaciones del derecho a conducir derivadas de las siguientes infracciones: la conducción bajo los efectos del alcohol o de drogas, el exceso de velocidad o las conductas que incumplan las normas de tráfico y hayan provocado la muerte o lesiones graves de otra persona con un vehículo de motor; en nuestro derecho nacional abarcarían *prima facie*, en el ámbito penal, las conductas previstas en los arts. 379.1 y 2, 142 y 152 CP. La Directiva obliga al Estado miembro de la infracción a notificar sin demora –con transmisión del permiso– la privación del derecho a conducir –siempre que no pueda ser objeto de recurso– al Estado miembro de expedición, al que se impone –sin perjuicio de algunos motivos de exención– la obligación de ejecutarla, siempre que se trate de alguna de aquellas infracciones, que la duración de la privación sea de al menos tres meses (y de la que reste más

de un mes de cumplimiento), así como la de registrarla en el registro nacional de permisos de conducción, debiendo efectuarse todas la comunicaciones a través de la citada red del permiso de conducción de la UE.

5.3.3 LA LEY 9/2025, DE 3 DE DICIEMBRE, *DE MOVILIDAD SOSTENIBLE*

La Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible, incorpora diversas medidas de gran relevancia con las que se pretende hacer realidad la efectiva implantación en nuestro país de un modelo intermodal de movilidad sostenible para personas y mercancías. La Ley parte de un enfoque transversal, que se proyecta en distintos niveles y ámbitos (movilidad urbana, movilidad interurbana, transporte por carretera, ferrocarril y avión, etc.) e introduce, como instrumento esencial de cooperación y colaboración entre las distintas Administraciones, el Sistema General de Movilidad Sostenible, inspirado en otros sistemas nacionales existentes en el ordenamiento jurídico vigente.

La Ley dedica una atención específica a la movilidad en el ámbito urbano, la planificación de la movilidad activa y la movilidad inclusiva de las personas con discapacidad o movilidad reducida, y realiza una clara apuesta por el cambio modal hacia el transporte público colectivo, la movilidad activa (caminar, bicicleta, ciclos) y las soluciones intermodales, así como por la electrificación progresiva del parque móvil y el impulso de los combustibles alternativos. Y, como instrumento para su consecución regula los planes de movilidad sostenible de comunidades autónomas y entidades locales para grandes centros de actividad y para el trabajo, bajo una lógica de planificación integrada, basada en datos y con seguimiento periódico.

La aprobación de esta Ley cobra especial relevancia para la especialidad de Seguridad Vial, que viene mostrando desde tiempo atrás su compromiso con la movilidad sostenible, en la convicción de su íntima relación con la seguridad vial y de su indudable influjo en la reducción de las cifras de siniestralidad.

5.4 La estadística de procedimientos judiciales

5.4.1 INTRODUCCIÓN. LAS CIFRAS DE SINIESTRALIDAD VIAL

Comenzamos el estudio estadístico, como en años precedentes, con el análisis del balance provisional de siniestralidad vial de 2025 publicado por la DGT a principios de año. Se trata de datos provisio-

nales, referidos sólo a vías interurbanas y víctimas registradas hasta las 24 horas posteriores al siniestro, pues los datos definitivos, que incluyen víctimas registradas después de esas 24 horas y los relativos a vías urbanas, no se encuentran disponibles en el momento de redacción de estas líneas. De acuerdo con este balance provisional, en 2025 se produjo un ligero descenso en el número de siniestros mortales –14 menos que en 2024–, habiendo fallecido en las carreteras españolas 1.119 personas –35 menos que en 2024–, mientras que 4.936 personas resultaron heridas hospitalizadas –302 más que en el año precedente–. Las cifras de mortalidad son las más bajas de los años analizados (a salvo el año 2019 en que se registró el mínimo de 1.101 víctimas mortales, así como los años de pandemia sin movilidad normalizada) y este balance provisional se produce en un contexto de amplio incremento de las cifras de movilidad que en 2025 vuelven, nuevamente, a ser las mayores de toda la serie; de ahí que la tasa de siniestros mortales por millón de desplazamientos se haya situado en el valor más bajo de la serie examinada por la DGT, esto es, el 2,1%.

Puede afirmarse, por tanto, que el descenso producido en el número absoluto de víctimas mortales, en el contexto del importante incremento producido en los indicadores de movilidad, supone un avance significativo que en cierta medida rompe la tendencia a la estabilización de las cifras de siniestralidad vial advertidas en los últimos años, en línea con los buenos datos del primer trimestre de 2026 a que luego nos referiremos. En el mismo sentido, la Comisión Europea, en su última comunicación de 24 de marzo de 2026, ha publicado las cifras preliminares sobre las muertes en carretera en el conjunto de la UE, que sitúa alrededor de 19.400 en 2025, lo que representa una disminución del 2 % respecto a 2024, continuando así la línea descendente, por lo que, según la propia Comisión, dado el aumento de vehículos en las carreteras de la UE y los kilómetros recorridos, se trata de un logro significativo aunque el ritmo actual es insuficiente para que la mayoría de los Estados miembros alcancen el objetivo de la UE de reducir a la mitad las muertes y lesiones graves en carretera de aquí a 2030, siendo los avances desiguales según los países. Por su parte, según los mismos datos de la Comisión Europea, España sigue situándose como uno de los países que obtuvo mejores resultados que la media de la UE, con 36 víctimas mortales por millón de habitantes en 2025, frente a los 43 de la media global de la UE, mejorando las cifras de 2024.

5.4.2 LA ESTADÍSTICA DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES: DATOS GENERALES

En una primera valoración general, puede afirmarse que los datos estadísticos judiciales de los delitos de peligro contra la seguridad vial tipificados en los arts. 379 a 385 CP han sufrido en el ejercicio 2025 un notable descenso en relación con los del pasado año 2024, rompiendo la tendencia a la estabilización de 2023 y 2024 y el fenómeno de progresión al alza que se advirtió en el período postpandemia y que culminó en 2022, cuando se llegó a las cifras más elevadas de toda la serie histórica. Así, en 2025 disminuye de forma importante el volumen de actividad judicial representado por el número de procedimientos incoados por delitos contra la seguridad vial, así como la cifra de acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal y de sentencias judiciales de condena. Ahora bien, dado que las reducciones más acusadas se concentran en ámbitos territoriales muy determinados y que las deficiencias de los sistemas de gestión informática pueden haber afectado a la calidad de los datos, procede valorar los resultados del ejercicio con la debida cautela.

Tratamiento especial merece el indicador de procedimientos judiciales incoados pues, a diferencia de la cifra de acusaciones y sentencias que pueden referirse parcialmente a hechos punibles ocurridos en años previos, aquel representa el volumen de actividad judicial iniciada por hechos presuntamente delictivos que han tenido lugar el año en curso, esto es, ofrece una imagen fiel de la delincuencia vial indiciariamente detectada en el correspondiente ejercicio, sin perjuicio del resultado en que concluye aquella actividad judicial. Partiendo de esta premisa, en el ejercicio 2025 se incoaron algo más de 116.000 procedimientos, con una notable disminución respecto del año anterior (alrededor de 13.000 procedimientos menos), por lo que este indicador se sitúa en niveles inferiores a los de los años precedentes, pero por encima de los niveles prepandemia del período 2011-2020, de suerte que podemos insistir en la existencia de un importante volumen de delincuencia vial detectada, que revela la relevancia de la justicia penal de tráfico en España.

En esta primera valoración general debe destacarse un fenómeno que ya venía perfilándose en años anteriores y que se consolida en 2025: el cambio en la relevancia proporcional de los distintos delitos contra la seguridad vial. En un contexto de descenso general de los indicadores estadísticos, el delito de conducción bajo la influencia del alcohol y las drogas del artículo 379.2 del Código Penal pierde, por primera vez en la serie histórica, su primacía estadística, que pasa a

corresponder a los tres tipos de conducción sin permiso del artículo 384 del mismo texto legal, los cuales se convierten en los más relevantes en términos cuantitativos en todos los indicadores.

Por último, concluimos este apartado insistiendo, este año con más énfasis por las razones ya expuestas, en algunas deficiencias sistémicas de las aplicaciones informáticas de gestión procesal que nutren la estadística, que en 2025 alcanzan también al grado de fiabilidad en algunos territorios, tal como advierten sus delegados, a los delitos de peligro de los arts. 379 a 385 CP. Asimismo, siguen sin superarse las disfunciones expuestas en pasados ejercicios, de suerte que los sistemas de gestión procesal continúan sin ofrecer datos estadísticos depurados de los delitos de resultado imprudente en el tráfico viario de los arts. 142 y 152 CP, al no diferenciarlos de los cometidos en otras esferas de riesgo, como las laborales, sanitarias, etc. Y otro tanto ocurre con el delito de abandono del lugar del accidente del art. 382 bis CP y los tipos hiperagravados de los arts. 142 bis y 152 bis CP introducidos por la reforma de la LO 2/2019 (sin perjuicio del seguimiento individualizado que de estos últimos hace la Unidad de Seguridad Vial en cuanto a los fallecidos y lesionados de especial gravedad con base en la Instrucción 1/2015 de la FGE).

5.4.3 LA EFICACIA Y CELERIDAD DE LA RESPUESTA PENAL. PROCEDIMIENTOS INCOADOS POR DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD VIAL, ESCRITOS DE ACUSACIÓN Y SENTENCIAS. MENCIÓN ESPECIAL A LOS JUICIOS RÁPIDOS

5.4.3.1 *La eficacia y celeridad de la respuesta penal*

A pesar del referido descenso global de los datos estadísticos de delitos contra la seguridad vial, en el ejercicio 2025 se mantiene, aunque con menor incidencia porcentual, la tradicional relevancia cuantitativa de aquellos delitos en relación con el resto de tipologías delictivas, tanto en el volumen de actividad del Ministerio Fiscal como judicial: así, en el año 2025 se han formulado por el Ministerio Público 78.207 acusaciones por delitos contra la seguridad vial de los arts. 379 a 385 CP, que suponen el 23% del total de las 336.041 acusaciones presentadas por la Fiscalía por toda clase de delitos y en cualquier tipo de proceso; y han recaído 74.560 condenas por tales delitos viales, un 27% del total de las 278.695 condenas dictadas por cualesquiera delitos. Aunque estos porcentajes comparativos son moderadamente inferiores a los del año 2024 y ejercicios precedentes, siguen reflejando la importancia cuantitativa de la justicia penal de tráfico en nuestro país,

en la medida en que alrededor de una cuarta parte de todas las acusaciones y condenas recaen por delitos viales.

En otro sentido, la referida relevancia cuantitativa aparece íntimamente unida a la asimismo tradicional y consolidada celeridad de la persecución penal de la delincuencia de tráfico en España. Así, en el ejercicio 2025 se ha mantenido una proporción muy elevada de procedimientos incoados y acusaciones formuladas por el cauce de las diligencias urgentes: alrededor de tres de cada cuatro procedimientos incoados y cuatro de cada cinco acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal lo son en el marco de los llamados juicios rápidos.

Relevancia cuantitativa y celeridad que se conjugan, finalmente, con la eficacia de la justicia penal de tráfico considerando, según se pone de manifiesto en las memorias provinciales de los y las fiscales delegados/as, el porcentaje estimativo de sentencias de conformidad de aproximadamente el 90%. Todo ello consolida los fines de prevención general y especial de las penas impuestas en 2025, en la medida en que son ejecutadas, en su inmensa mayoría, de forma más o menos inmediata: 35.273 penas de privación del derecho a conducir y 1.577 pérdidas de vigencia judicial del permiso *ex art.* 47.3 CP, aproximadamente 52.000 penas estimadas de multa y 21.295 penas de trabajos en beneficio de la comunidad, además de las correspondientes penas privativas de libertad, estas últimas de carácter residual en el ámbito de los delitos viales de riesgo.

5.4.3.2 *Evolución de los procedimientos incoados, escritos de acusación y sentencias condenatorias. Diligencias de Investigación*

El primer indicador de delincuencia vial, a saber, el de procedimientos judiciales incoados en 2025 por delitos de peligro de los arts. 379-385 CP (excepción hecha del delito de abandono del lugar del accidente según lo adelantado), tanto por los trámites de diligencias previas de procedimiento abreviado como de diligencias urgentes de juicio rápido, ofrece la siguiente evolución en la última década:

Diligencias Previas+ Diligencias Urgentes	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Art. 379.1 CP .	902	813	842	889	1.562	1.193	1.111	1.455	1.413	1.302
Art. 379.2 CP .	61.177	59.466	69.121	68.039	57.262	70.674	77.133	68.791	63.466	53.811
Art. 380 CP . .	2.658	2.761	1.553	2.009	3.050	3.360	3.539	3.418	3.105	2.866

Diligencias Previas+ Diligencias Urgentes	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Art. 381 CP . .	204	190	87	207	297	268	267	390	367	354
Art. 383 CP . .	1.583	1.819	2.013	2.381	2.252	2.897	3.261	3.017	3.633	3.153
Art. 384 CP . .	31.262	30.875	36.649	40.670	37.172	47.058	51.431	50.185	56.918	54.118
Art. 385 CP . .	417	379	389	477	489	489	664	742	586	849
Total	98.203	96.303	110.654	114.672	102.084	125.939	137.406	127.998	129.488	116.453

El volumen de procedimientos incoados experimenta en 2025 un notable descenso anual, con una disminución aproximada de 13.000 procedimientos y una reducción porcentual anual del 10%, aunque sigue manteniéndose por encima de los niveles prepandemia de los años anteriores a 2020. El descenso es generalizado en todos los tipos delictivos, a salvo el residual del art. 385 CP.

Continuamos con el análisis de los otros dos indicadores estadísticos, a saber, los escritos de acusación formulados por el Ministerio Fiscal y las sentencias judiciales de condena, que en el ejercicio 2025 experimentan asimismo descensos muy relevantes en su evolución respecto del pasado ejercicio, aunque las disminuciones más importantes en términos absolutos se circunscriben a determinados territorios. Así, en 2025 se han formulado alrededor de 17.000 acusaciones menos que en 2024 (descenso porcentual del 18%) y se han dictado alrededor de 20.000 sentencias de condena menos (disminución porcentual del 22%). En consecuencia, el volumen de acusaciones y condenas de 2025 representa los niveles más bajos de estos dos indicadores durante todo el período postpandemia desde el año 2021, asimilándose más a las cifras alcanzadas en alguno de los ejercicios previos a la pandemia. Así, la cifra de acusaciones es de las más bajas de la última década, pero superior a las de 2017 y similar a las del período 2015-2019, mientras que el número de condenas es el mínimo de toda la serie histórica, a salvo el año de pandemia 2020, aunque asimismo similar al de alguna anualidad prepandemia.

En otro orden de cosas, en cuanto a la distribución de acusaciones y condenas por tipos delictivos, se reproduce el fenómeno, constante desde que se tienen registros, de que los delitos cuantitativamente más relevantes siguen siendo los de conducción bajo la influencia del alcohol y drogas del art. 379.2 CP y los tres tipos de conducción sin permiso del art. 384 CP, en cuanto ambos preceptos absorben más del 90% del volumen total de acusaciones y condenas –un 93% y 94% respectivamente–, en porcentaje similar al de anteriores ejercicios.

Ahora bien, como ya adelantábamos, en este ejercicio las tres tipologías de conducción sin permiso del art. 384 CP adquieren un importante peso porcentual hasta el punto de sobrepasar por primera vez en la serie histórica al delito de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas: así, en el ejercicio 2025 las acusaciones por delitos del art. 384 CP suponen el 51% del total de acusaciones (frente al 45% de 2024), mientras que las formuladas por el delito del art. 379.2 CP representan el 43% (frente al 48% de 2024); y algo similar ocurre con las condenas, en tanto las recaídas por delitos del art. 384 CP absorben el 53% del total (por un 44% en 2024), en tanto que las dictadas por delitos del art. 379.2 CP representan el 42% (por un 49% en 2024).

La siguiente tabla refleja la evolución estadística interanual de acusaciones formuladas y sentencias judiciales de condena:

Comparativa 2023-2025	Acusaciones MF 2023	Sentencias 2023	Acusaciones MF 2024	Sentencias 2024	Acusaciones MF 2025	Sentencias 2025
379.1 CP. .	659	587	763	691	724	677
379.2 CP. .	52.088	50.071	45.932	47.103	33.473	31.159
380 CP . . .	1.959	1.789	1.870	1.615	1.254	1.099
381 CP . . .	119	89	148	104	116	80
383 CP . . .	3.281	3.382	3.582	3.493	2.680	2.258
384 CP . . .	38.592	36.859	43.492	42.229	39.857	39.217
385 CP . . .	47	39	78	67	103	70
Total . . .	96.745	92.816	95.865	95.302	78.207	74.560

Por otra parte, el comportamiento de estos dos indicadores –acusaciones y condenas– por tipos delictivos es homogéneo, en el sentido de que existe una tendencia descendente general, con la única excepción del delito del art. 385 CP. Más abajo analizamos la evolución concreta de cada tipo delictivo.

Nos referimos, finalmente, a las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal del art. 5 EOMF. Así, en 2025 se han incoado 478 diligencias de investigación por los delitos viales de peligro de los arts. 379 a 385 CP, frente a las 552 de 2024 (reducción porcentual del 13%), en su práctica totalidad (95%) por los delitos de conducción sin permiso del art. 384 CP. Persiste, por ello, la evolución descendente que se venía advirtiendo en años anteriores, lo que no obstante se interpreta de forma favorable en cuanto presumiblemente obedece a la mejora en la instrucción de atestados por las policías de tráfico, así como en las comunicaciones interinstitucionales con las jefaturas pro-

vinciales de tráfico, juzgados y fiscalía, reduciendo la remisión duplicada de actuaciones.

5.4.3.3 Las tasas de resolución

Continuamos con el análisis de las denominadas tasas de resolución positiva, esto es, el cociente entre el número de asuntos resueltos por sentencia condenatoria y el de procedimientos incoados, que refleja la eficacia resolutoria de la jurisdicción penal en materia vial. Los datos de 2025 y su evolución anual se recogen en la siguiente tabla:

Delitos CSV	DP+DU 2025	Sentencias 2025	Tasa resolución 2025	Tasa resolución 2024
379.1 CP.	1.302	677	0,52 (52%)	0,49
379.2 CP.	53.811	31.159	0,58 (58%)	0,74
380 CP.	2.866	1.099	0,38 (38%)	0,52
381 CP.	354	80	0,23 (23%)	0,28
383 CP.	3.153	2.258	0,72 (72%)	0,96
384 CP.	54.118	39.217	0,72 (72%)	0,74
385 CP.	849	70	0,08 (8%)	0,11
Total	116.453	74.560	0,64 (64%)	0,74

En este ejercicio 2025, la tasa global de resolución refleja un moderado descenso de diez puntos porcentuales. Aun así, puede seguir afirmándose que un alto porcentaje de procedimientos incoados, concluye con sentencias condenatorias; además, si a estas resoluciones de condena se sumaran otras resoluciones de fondo definitivas, a saber, sentencias absolutorias y autos de sobreseimiento y archivo, la proporción entre procedimientos incoados y resueltos se situaría en un plano muy cercano a la igualdad. Ello consolida la rapidez y eficacia de la justicia penal de tráfico en nuestro país, consecuencia, fundamentalmente, de la elevada seguridad jurídica alcanzada en nuestra materia que deriva, por una parte, de la coordinación y unificación de criterios que ha proporcionado la especialidad en el seno del Ministerio Fiscal tras la Circular 10/2011 FGE y los nutridos instrumentos de coordinación posteriores de los Fiscales de Sala Coordinadores, y, por otra, de la copiosa doctrina jurisprudencial de la Sala 2.ª del TS, especialmente tras el impulso de la función nomofiláctica de la modalidad casacional que introdujo la Ley 41/2015, tanto en materia de delitos de peligro y resultado imprudente, como de responsabilidad civil. Son

muestras de ello, en 2025, entre las más importantes: en materia de imprudencia, las SSTS 59/2025, de 30 de enero, 320/2025, de 3 de abril, 977/2025, de 26 de noviembre, 1037/2025, de 17 de diciembre; las STSS 197/2025, de 4 de marzo; 906/2025, de 3 de noviembre, y 961/2025, de 20 de noviembre de 2025, sobre concursos y reincidencia; en materia de conducciones temerarias y con manifiesto desprecio por la vida de los demás las SSTS 64/2025, de 30 de enero, 1196/2024, de 12 de marzo de 2025, 626/2025, de 3 de julio, y 937/2025, de 12 de noviembre; sobre comiso la STS 8/2025, de 16 de enero; las SSTS 285/2025, de 27 de marzo, y 759/2025, de 24 de septiembre, sobre el delito del art. 383 CP; otras numerosas relacionadas con el delito de conducción sin permiso, entre las más importantes, las SSTS 85/2025, de 5 de febrero, 850/2025, de 16 de octubre, y 944/2025, de 17 de noviembre; finalmente, sobre responsabilidad civil, las SSTS 320/2025 antes citada, y 474/2025, de 27 de mayo.

5.4.3.4 *Distribución territorial de sentencias condenatorias*

El descenso en el volumen total de sentencias condenatorias se debe al experimentado en prácticamente todas las comunidades autónomas, produciéndose los mayores descensos en términos absolutos y por este orden en Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Madrid –en algunos de estos territorios los datos han de valorarse con cautela como consecuencia de las carencias ya advertidas en los programas de gestión procesal–. Por su parte, sólo se producen incrementos en Aragón, Islas Canarias, País Vasco y Castilla-La Mancha. A pesar de los importantes descensos referidos, las mayores aportaciones corresponden, como es habitual y por este orden, a Cataluña, Andalucía y Madrid, destacando el significativo incremento producido en las Islas Canarias, que pasan a ocupar el cuarto puesto, en detrimento de la Comunitat Valenciana, a lo que han podido contribuir las disfunciones señaladas. La siguiente tabla refleja estos datos estadísticos y su evolución anual:

CCAA	379.1 CP	379.2 CP	380 CP	381 CP	383 CP	384 CP	385 CP	Total 2025 (en paréntesis 2024)	Variación 2024-2025
Andalucía	147	3.577	173	13	179	8.099	9	12.197 (15.703)	-3.506
Aragón	25	1.128	47	3	77	814	2	2.096 (1.363)	+733
Asturias	10	293	8	1	22	517	0	851 (1.648)	-797
I. Baleares	19	446	11	0	23	1.921	3	2.423 (2.911)	-488
I. Canarias	29	2.798	29	4	174	3.184	0	6.218 (3.521)	+2.697

CCAA	379.1 CP	379.2 CP	380 CP	381 CP	383 CP	384 CP	385 CP	Total 2025 (en paréntesis 2024)	Variación 2024-2025
Cantabria	0	573	28	1	22	540	1	1.165 (1.306)	-141
Cataluña	108	8.358	354	19	930	8.275	7	18.051 (27.883)	-9.832
Extremadura	13	415	32	1	16	325	0	802 (1.308)	-506
Galicia	45	1.821	67	6	109	2.520	2	4.570 (5.422)	-852
La Rioja	4	270	8	1	7	227	1	518 (641)	-123
Madrid	143	4.369	121	9	301	3.749	41	8.733 (10.394)	-1.661
Murcia	4	360	11	1	32	1.599	3	2.010 (3.009)	-999
Navarra	5	553	20	1	47	446	0	1.072 (1.084)	-12
P. Vasco	9	2.059	56	5	166	1.077	0	3.372 (3.205)	+167
C. Valenciana	46	1.668	38	6	41	2.304	0	4.103 (9.432)	-5.329
C. La Mancha	33	1.471	51	5	53	1.894	0	3.507 (3.258)	+249
C. León	37	1.000	45	4	59	1.726	1	2.872 (3.214)	-342
Total sentencias .	677	31.159	1.099	80	2.258	39.217	70	74.560 (95.302)	-20.742

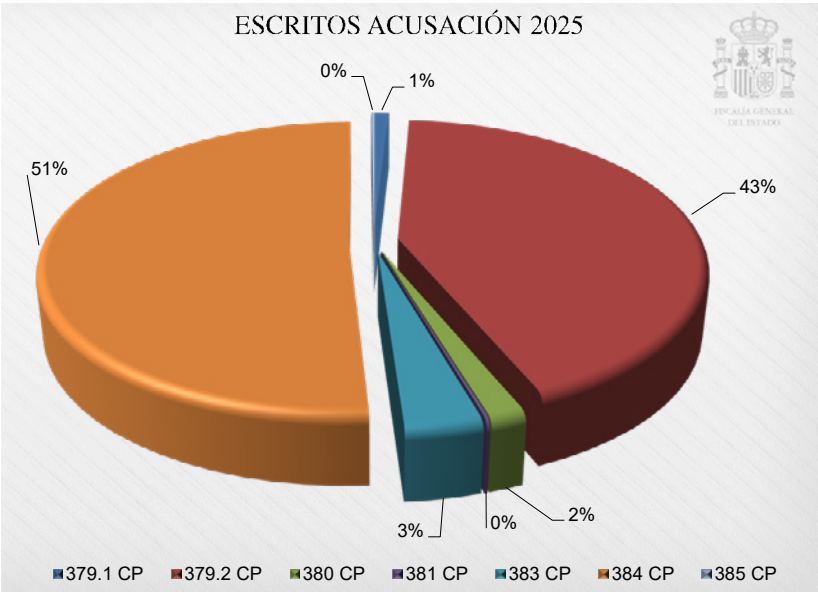
5.4.3.5 Los Juicios Rápidos en la delincuencia vial

Como ya adelantamos, en paralelismo con años anteriores, en el ejercicio 2025 el 71% de los procedimientos incoados (aproximadamente tres de cada cuatro) y el 84% (alrededor de cuatro de cada cinco) de las acusaciones formuladas por los delitos contra la seguridad vial de los arts. 379-385 CP se tramitaron a través del cauce procedimental de las diligencias urgentes de juicio rápido. La siguiente tabla refleja los anteriores datos:

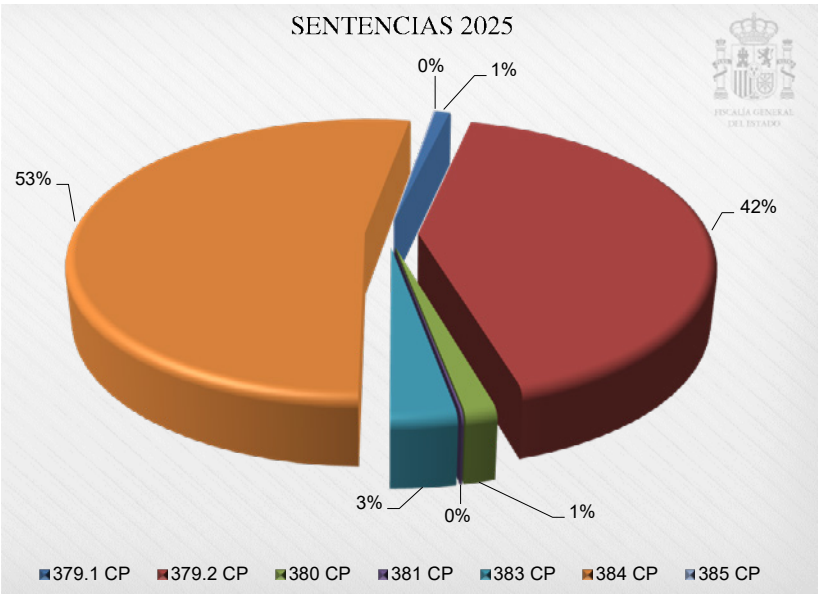
Delitos viales	D. Previas	D. Urgentes	Total
P. Incoados	33.247	83.206	116.453
E. Acusación	12.867	65.340	78.207

4.3.6 REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS

ESCRITOS DE ACUSACIÓN POR DELITOS



SENTENCIAS CONDENATORIAS POR DELITOS



5.4.4 EL EXCESO DE VELOCIDAD PUNIBLE

El ilícito del art. 379.1 CP no reproduce la tendencia alcista advertida los dos años previos de suerte que, en este ejercicio, disminuyen tanto la cifra de acusaciones como de condenas, con ligeros descensos porcentuales del 5% y 2%, respectivamente, en relación con el año anterior, aunque el volumen de condenas alcanza la segunda cifra mayor de toda la serie histórica, con la excepción del año 2024, que ocupa el primer lugar. Ahora bien, sigue siendo un tipo cuantitativamente residual al absorber menos del 1% de la cifra global de acusaciones y condenas por delitos contra la seguridad vial:

Comparativa 2023-2025	Acusaciones MF 2023	Sentencias MF 2023	Acusaciones MF 2024	Sentencias 2024	Acusaciones MF 2025	Sentencias 2025
379.1 CP	659	587	763	691	724	677

5.4.5 LA CONDUCCIÓN BAJO LOS EFECTOS DEL ALCOHOL O DROGAS Y LA NEGATIVA A SOMETERSE A LAS PRUEBAS PARA SU DETECCIÓN

Los datos estadísticos del delito de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas del art. 379.2 CP reproducen en 2025 la tendencia a la baja experimentada en los dos años precedentes y vuelven a experimentar notables descensos interanuales; así, en este ejercicio se han presentado alrededor de 12.000 acusaciones y recaído aproximadamente 16.000 sentencias menos que en 2024 (reducciones porcentuales anuales del 27% y 34% respectivamente). Estas progresivas reducciones sitúan ambos indicadores como los más bajos de toda la serie histórica, reproduciendo el fenómeno del pasado ejercicio:

Comparativa 2023-2025	Acusaciones MF 2023	Sentencias 2023	Acusaciones MF 2024	Sentencias 2024	Acusaciones MF 2025	Sentencias 2025
379.2 CP	52.088	50.071	45.932	47.103	33.473	31.159

Los descensos padecidos en los indicadores judiciales de acusaciones y condenas podrían obedecer, en parte, a la disminución de la actividad de control policial, pues en este ejercicio 2025 se ha reducido en un 17% los controles de alcoholemia realizados en el ámbito de la ATGC, aunque se han practicado más de seis millones de controles de este tipo. A lo anterior se añade una disminución no sólo de los indicadores judiciales, sino también de los sancionadores administrativos, al experimentar un importante descenso los expedientes administrativos por alcoholemia positiva incoados en sede de la DGT, con

aproximadamente 4.000 expedientes menos (-6%) que consolida su tendencia descendente. En consecuencia, no parece procedente afirmar que haya existido un traslado de la respuesta penal a la sancionadora administrativa en cuanto al binomio alcohol-conducción, sino que es más razonable insistir, como ya hicimos en los últimos años, en que puede estarse en presencia de una mayor concienciación vial por parte de la ciudadanía, recuperando parte de la pérdida inmediatamente después de la pandemia, aunque también puede existir una cierta traslación del consumo de alcohol a otras sustancias, considerando que en 2025 se ha incrementado el volumen de expedientes sancionadores por presencia de drogas incoados en el mismo ámbito de la DGT. Insistimos en que estas valoraciones son provisionales y han de considerarse con cautela, en cuanto no se dispone de datos sobre controles de alcoholemia y drogas realizados por otras policías de tráfico autonómicas o locales.

Finalizamos el análisis con el otro binomio de riesgo, drogas-conducción. En esta materia, los expedientes sancionadores administrativos por presencia de drogas incoados en el ámbito DGT reproducen la tendencia alcista advertida desde 2023, con alrededor de 3.000 expedientes más que en 2024 (aumento porcentual del 5%), alcanzando los mayores valores de toda la serie histórica. Por ello, insistimos, como en años precedentes, en la necesidad de nuevas políticas preventivas y educativas, además de las sancionadoras, que aborden el binomio drogas-conducción, en progresivo y alarmante desarrollo. Este incremento en el volumen de expedientes sancionadores administrativos es paralelo, aunque no proporcional, con el aumento que reflejan los controles de detección de drogas, que en 2025 alcanzan la cifra de 144.900 pruebas realizadas en el mismo ámbito ATGC, alrededor de 22.000 pruebas más que en 2024, lo que supone un moderado ascenso porcentual del 18%. Ahora bien, una gran parte de los resultados positivos se deriva a la vía sancionadora administrativa y sólo una pequeña parte accede a la jurisdicción penal, lo que se traduce en una respuesta residual, consecuencia de los requisitos típicos del delito del art. 379.2 CP, que exige para su apreciación, además de la presencia de la droga en el organismo, la constatación fehaciente de la influencia de tal ingesta en las facultades psicofísicas del sujeto, lo que no siempre es de fácil acreditación. Así, en el ejercicio 2025 se instruyeron en el ámbito de la ATGC 294 diligencias penales de los 3.274 resultados positivos a drogas en controles por accidente (9%), 75 de los 5.348 positivos en controles por infracción (1,4%) y 76 de los 49.918 positivos en controles preventivos (0,15%), es decir, un total de 445 diligencias penales, que suponen un ligero descenso por-

centual del 5% en relación con las 470 instruidas el anterior año, aunque esta cifra alcanza el segundo mayor nivel en términos absolutos de toda la serie histórica. Por ello, puede insistirse en la consolidación de una progresiva respuesta penal a este tipo de ilícitos, según señalan asimismo varios delegados provinciales en sus memorias, a lo que creemos ha podido contribuir el acta de signos externos y criterios para la instrucción de atestados contenidos en el oficio del Fiscal de Sala Coordinador de 18 de julio de 2019, cuya aplicación debe seguir extendiéndose entre las policías de tráfico y que ha sido recogido en la reciente Instrucción OBS 2026/06 de la DGT.

La siguiente tabla refleja los anteriores datos suministrados por la DGT:

Conducción alcohol o drogas	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Expedientes administrativos totales* (alcoholemia+drogas)	124.535	119.344	55.614	106.686	111.247	134.118	133.096	131.732
Expedientes administrativos (alcoholemia)	73.409	83.139	37.116	56.073	85.121	79.744	75.516	71.240
Expedientes administrativos (drogas) .	51.126	36.205	18.498	50.613	26.126	54.374	57.580	60.492
Procedimientos penales	69.121	68.039	57.262	70.674	77.133	68.791	63.466	53.811

* Los datos de expedientes administrativos de 2025 son provisionales a fecha de ejecución marzo 2026.

Finalmente, el delito de negativa a someterse a las pruebas de detección de alcohol y drogas del art. 383 CP, en fenómeno inverso al de 2024, reproduce en 2025 los descensos advertidos en 2023 y refleja relevantes reducciones porcentuales del 25% y 35% en el volumen de acusaciones y condenas, aunque permanece en niveles muy similares a los del período prepandemia:

Comparativa 2023-2025	Acusaciones MF 2023	Sentencias 2023	Acusaciones MF 2024	Sentencias 2024	Acusaciones MF 2025	Sentencias 2025
383 CP	3.281	3.382	3.582	3.493	2.680	2.258

5.4.6 LA CONDUCCIÓN TEMERARIA Y CON MANIFIESTO DESPRECIO POR LA VIDA DE LOS DEMÁS

Siguiendo la dinámica general de este ejercicio, los delitos de conducción temeraria de los arts. 380 y 381 CP experimentan en ambos

tipos notables descensos, tanto en el volumen de acusaciones como de condenas. Ahora bien, son tipologías delictivas con notables fluctuaciones en la serie histórica, por lo que no resulta prudente deducir conclusiones generales de tales datos:

Comparativa 2023-2025	Acusaciones MF 2023	Sentencias 2023	Acusaciones MF 2024	Sentencias 2024	Acusaciones MF 2025	Sentencias 2025
380 CP	1.959	1.789	1.870	1.615	1.254	1.099
381 CP	119	89	148	104	116	80

5.4.7 LA CONDUCCIÓN SIN PERMISO

Las tres modalidades típicas de conducción sin permiso del art. 384 CP, esto es, con pérdida de vigencia por pérdida total de puntos, con privación judicial y sin haberlo obtenido nunca, reflejan en 2025 ligeros descensos (−8% en acusaciones y −7% en condenas) respecto de 2024, año en que habían alcanzado su techo estadístico; ahora bien, el volumen de acusaciones y condenas es el segundo más elevado de toda la serie histórica después de 2024, hasta el punto de que, como ya habíamos adelantado más arriba, a pesar de tales reducciones, emergen este año como los tipos cuantitativamente más relevantes de todos los delitos viales, desplazando la primacía que hasta la fecha había tenido el delito de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas o drogas:

Comparativa 2023-2025	Acusaciones MF 2023	Sentencias 2023	Acusaciones MF 2024	Sentencias 2024	Acusaciones MF 2025	Sentencias 2025
384 CP	38.592	36.859	43.492	42.229	39.857	39.217

5.4.8 LA CREACIÓN DE UN GRAVE RIESGO PARA LA CIRCULACIÓN

Finalmente, el delito del art. 385 CP, en contraposición con la tendencia general, experimenta incrementos tanto en la cifra de acusaciones (32%) como en la de condenas (4%); ahora bien, su configuración como tipo cuantitativamente muy residual, a pesar de su importancia para preservar la seguridad de la vía, y sus notables fluctuaciones a lo

largo de los años, dificultan extraer conclusiones rigurosas de los datos estadísticos:

Comparativa 2023-2025	Acusaciones MF 2023	Sentencias 2023	Acusaciones MF 2024	Sentencias 2024	Acusaciones MF 2025	Sentencias 2025
385 CP	47	39	78	67	103	70

5.4.9 PENAS IMPUESTAS Y SU EJECUCIÓN EN DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD VIAL

Finalizamos el estudio de la evolución estadística con el análisis de las penas impuestas en las 74.560 sentencias condenatorias dictadas en 2025.

5.4.9.1 *Penas privativas de libertad*

Abordamos en primer lugar, los datos estadísticos de población penitenciaria suministrados por Instituciones Penitenciarias, que reflejan el número de internos que cumplen condena *sólo* por delitos contra la seguridad vial, en una fecha concreta, por lo que, como venimos señalando otros años, no cuantifican el volumen global de penas privativas de libertad impuestas y ejecutadas en 2025 por delitos viales. Ahora bien, puede observarse cierta tendencia ascendente en su evolución interanual, aunque, al tratarse de datos con ciertas fluctuaciones, incluso dentro de un mismo ejercicio, resulta difícil extraer conclusiones generales de aquellos. La siguiente tabla refleja estos indicadores y su evolución:

Fecha	Penados (judiciales)	Preventivos	Localización permante	Liberados condicionales	Fin semana	Total
15/1/2022	832	3	2	34	1	872
15/1/2023	888	7	2	25	1	923
1/1/2024	907	12	0	23	1	943
15/6/2024	1.085	7	0	17	0	1.109
1/1/2025	1.000	6	0	17	0	1.023
15/6/2025	1.107	7	1	23	0	1.138
15/12/2025	1.114	6	0	19	0	1.139

5.4.9.2 *Penas no privativas de libertad*

Según la información suministrada igualmente por Instituciones Penitenciarias, en el año 2025 se gestionaron 21.851 entradas por

penas y medidas alternativas acordadas por delitos contra la seguridad vial, la cifra más baja de toda la serie histórica salvo el año de pandemia, lo que consolida la tendencia descendente de los últimos años. La práctica totalidad de las entradas –21.295–, como viene siendo habitual, corresponde a la ejecución de penas de trabajos en beneficio de la comunidad, y sólo una mínima parte –556– a programas de educación vial impuestos como regla de conducta o condición de la suspensión de penas privativas de libertad. Estos datos y su evolución aparecen en la siguiente tabla:

Año	Entrada sentencias*
2016	28.332
2017	25.938
2018	24.543
2019	24.487
2020	19.350
2021	26.486
2022	26.084
2023	23.328
2024	23.164
2025	21.851

* Incluye los TBCs y suspensiones de condena.

Como conclusión, si se tiene en cuenta el relevante descenso que en 2025 sufre la cifra de condenas –alrededor de 20.000 menos–, así como la limitada y estable proporción de las penas privativas de libertad impuestas por delitos viales, puede razonablemente deducirse que la disminución de condenas, a salvo el ligero descenso de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad, es absorbida mayoritariamente por las penas de multa, por lo que su volumen se situaría, en una aproximación estimativa, en alrededor de 52.000 penas de esta clase.

Concluimos el análisis estadístico, con una referencia a la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores (según se adelantó, no se cuenta con datos estadísticos del delito de abandono del lugar del accidente del art. 382 bis). En 2025 se ha impuesto un total aproximado de 35.273 penas de este tipo, esto es, alrededor de 17.000 menos que en 2024, consecuencia de la correlativa disminución de las condenas por los tipos señalados, especialmente del art. 379.2 CP, accediendo al Registro de Conductores e Infractores, de acuerdo con los datos suministrados por la DGT, 1.577 privaciones

superiores a dos años con la consiguiente pérdida de vigencia del permiso *ex art. 47.3 CP*. La siguiente tabla refleja los datos interanuales:

Perdidas de vigencia:	Administrativas		Judiciales		Total
Año	Número	% sobre total	Número	% sobre total	Total
2016	15.848	88,50	2.060	11,50	17.908
2017	18.254	89,80	2.075	10,20	20.329
2018	19.795	91,03	1.949	8,96	21.744
2019	21.611	91,83	1.922	8,16	23.533
2020	15.367	92,02	1.331	7,97	16.698
2021	21.016	92,14	1.791	7,85	22.807
2022	21.285	92,95	1.612	7,04	22.897
2023	20.304	93,45	1.423	6,55	21.727
2024	24.910	94,07	1.571	5,93	26.481
2025	27.544	94,58	1.577	5,42	29.121

* Los datos de 2025 son provisionales a fecha de ejecución marzo 2026.

6. MENORES

La Memoria de la Unidad Especializada de Menores de la Fiscalía General del Estado, tiene como finalidad ofrecer una visión de conjunto de las realidades que se detectan en el quehacer diario por los fiscales de las secciones de menores de las fiscalías provinciales, tanto en el área de reforma como de protección.

6.1 Actividad de la Unidad Especializada

6.1.1 SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES TRAMITADOS POR DELITOS DE MÁXIMA O EXTREMA GRAVEDAD (ART. 10.1 Y 10.2 LORPM)

El seguimiento de los procesos incoados en justicia juvenil por hechos considerados de máxima o extrema gravedad tuvo su inicio en el año 2011 por decisión del entonces Fiscal General del Estado y quedó consolidado con la Instrucción 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y Delegados*, que estableció la supervisión que ha de llevar a cabo la Unidad Especializada de Menores, tanto respecto de los escritos de alegaciones como de otros escritos del Ministerio Fiscal, así como de la solución judicial a los expedientes tramitados por esta vía. De esta

forma se producen hasta cuatro comunicaciones a los efectos de realizar un adecuado control de los plazos, especialmente limitados en la jurisdicción de menores; velar por la calidad de tales pronunciamientos; así como desarrollar un seguimiento individualizado de asuntos especialmente relevantes.

Durante el año 2025 se han comunicado a esta Unidad 369 asuntos que fueron incoados como expedientes de máxima o extrema gravedad, lo que supone un incremento del 2,21 % respecto al ejercicio 2024 en el que fueron incoados 361, manteniendo la línea ascendente de los últimos años. Entre la fecha de comisión de los hechos y la primera comunicación que se realizó a la Unidad Especializada de Menores, en 67 asuntos transcurrieron más de 12 meses (18, 16 %); en 74 asuntos transcurrieron entre 6 y 12 meses (20,05 %); en 50 asuntos, transcurrieron entre 3 y 6 meses (13,55 %); y en 170 asuntos transcurrieron entre 1 y 3 meses (46,07 %). El nivel de satisfacción con el tiempo de comunicación por parte de las fiscalías territoriales sigue mejorando, ya que más de la mitad de los asuntos se notifican en los primeros seis meses, y de los que tienen un retraso superior a los seis meses, en más de un 60 % lo es porque las denuncias se presentaron con notable retraso respecto a la fecha de comisión de los hechos.

6.1.2 TRAMITACIÓN DE ASUNTOS Y COMUNICACIONES

Se han despachado un total de 389 expedientes en la Unidad, lo que supone un incremento del 55 % respecto a los 251 despachados en el ejercicio anterior. De las 389 actuaciones corresponden: 7 a cuestiones suscitadas por el Defensor del Pueblo; 130 a quejas y consultas formuladas por particulares, bien directamente a la Unidad, bien a través del portal [fiscal.es](https://portal.fiscal.es), de Acceda o de Geiser; 15 fueron cuestiones suscitadas directamente por asociaciones, fundaciones o instituciones profesionales de diversa índole a la Unidad de menores; 79 responden a comunicaciones internas de cooperación entre las distintas Unidades Centrales de la FGE, 44 fueron comunicación de Policía Judicial en relación a delitos violentos con víctimas menores de edad, 10 fueron comunicaciones de la Autoridad Central Española en materia de cooperación civil internacional, 3 fueron comunicaciones de Magistrados de Enlace con la misma finalidad cooperadora internacional, 5 fueron cuestiones promovidas por el Ministerio de Infancia y Juventud, 1 comunicación del Consejo General del Poder Judicial, 86 corresponden a comunicaciones con distintas fiscalías y órganos del Ministerio

Fiscal y 9 a expedientes gubernativos incoados por la Unidad con motivo de cuestiones internas propias de su competencia.

6.1.3 REPERTORIOS SISTEMATIZADOS DE JURISPRUDENCIA

Se ha continuado con la elaboración de resúmenes y su remisión a las secciones de menores, de repertorios sistematizados de jurisprudencia (TC, TS y Audiencias Provinciales), con arreglo a un índice de materias sustantivas y procesales previamente elaborado.

6.1.4 JORNADAS DE ESPECIALISTAS EN MENORES

En las Jornadas celebradas este año en la ciudad de Barcelona los días 6 y 7 de noviembre se adoptó un formato mixto que permitiera dar entrada a todos los delegados, incluso a quienes por razones justificadas no pudieron desplazarse al lugar de su celebración. De este modo, se mantuvo el sistema de mesas redondas abiertas, valorado como muy positivo al potenciar el planteamiento de cuestiones a los/as delegados/as y enriquecer el debate, permitiendo una mayor fluidez en la comunicación y puesta en común y una mayor eficacia en la resolución de los problemas que se plantearon.

Por la Fiscal de Sala Coordinadora de Menores se puso de manifiesto la importancia de favorecer el ejercicio de las acciones civiles derivadas de delitos cometidos por menores inimputables o por menores imputables cuando haya reserva expresa de acciones en el marco del expediente de reforma; recordó la relevancia de los expedientes de riesgo y la importancia de realizar un seguimiento efectivo y periódico de la actividad de la Administración, así como, la necesidad de la inmediata incoación de un expediente de esta naturaleza, en los supuestos en que una persona menor de 14 años hubiere cometido, presuntamente, un ilícito penal; informó sobre el contenido del Convenio firmado entre la FGE (Unidades de Personas con Discapacidad y Mayores y Menores) con el Consejo General del Notariado en fecha 11 de septiembre de 2025, y recordó la necesidad de cumplimentar los datos relativos a las víctimas de delitos de máxima o extrema gravedad, conforme a la Nota Interior de 21 de enero de 2025, al tiempo que se efectúa la dación de cuenta prevista en la Instrucción de la FGE 1/2015.

Posteriormente, se procedió al desarrollo de las jornadas, debatiendo temas como el requisito de procedibilidad en los delitos de violencia sexual, con especial referencia a las víctimas menores de edad

y a la actuación de los centros escolares cuando no hay denuncia previa de la víctima o de sus responsables legales; la aplicación supletoria en el procedimiento penal de menores del artículo 324 de la LECrim; el impulso de la conformidad; así como diversas cuestiones relativas a la ejecución en el ámbito del Expediente de Control de Ejecución, especialmente, en los casos de expediente digital, la inscripción de los antecedentes penales de menores en el Registro Central de Delinquentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos; la responsabilidad civil de los centros escolares; la posible suspensión de la medida de internamiento en régimen cerrado en los casos de imposición imperativa; la responsabilidad penal en que pudieren incurrir los menores en supuestos de alteración de la página biográfica de su pasaporte para ocultar el visado de entrada en España alterando su situación administrativa; así como sobre la aplicación supletoria de la Disposición Adicional 9.^a de la LECrim a la jurisdicción de menores por derivación a un medio de justicia restaurativa y sus efectos sobre la interrupción de la prescripción.

En el ámbito de protección, se trataron diversas cuestiones que giraron en torno a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.

Con motivo de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 2/2025, por el que se aprobaron medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia en situaciones de contingencias migratorias extraordinarias, así como del Real Decreto 658/2025 que estableció las medidas en situaciones de contingencia migratoria en España priorizando la protección de la infancia y el Real Decreto 743/25 que aprobó la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de menores migrantes no acompañados, unido todo ello a la incidencia de la resolución de 25 de marzo de 2025 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que acordó como medida cautelar el requerimiento a la Administración General del Estado para garantizar el acceso y permanencia en el Sistema Nacional de Acogida de Protección Internacional de los menores que estén a cargo de los servicios de protección de la Comunidad Autónoma de Canarias, y que o bien hubieren solicitando la protección internacional o bien hubieren anunciado su voluntad de solicitarla –recabando para ello la necesaria colaboración y cooperación de la dicha comunidad–, fueron sometidas a debate y reflexión numerosas cuestiones en aras a establecer unas pautas de actuación que permitieran resolver los problemas de coordinación que entre las secciones de menores afectadas se pudieren generar.

En esta línea se hizo referencia a las situaciones de contingencia y de asilo político de los menores migrantes, a la necesidad de que el fiscal controle la debida documentación de aquéllos y se precisaron los cauces legales a observar y se debatieron las peculiaridades del expediente de repatriación. Se abordó el riesgo transfronterizo que afecta a estos u otros menores extranjeros en España y los cauces legales para el reconocimiento de las resoluciones judiciales que acuerdan el retorno de los mismos a su país de origen o residencia, y por último se reflexionó sobre la infancia en conflictos bélicos.

6.1.5 UNIDAD ESPECIALIZADA

Durante este año las actividades presenciales han ido ganando terreno a las virtuales siendo habitual la presencia de los miembros de la Unidad en reuniones y grupos de trabajo.

La Fiscal de Sala asistió a numerosos actos y reuniones. El día 25 de marzo, junto con una de las fiscales adscritas a la Unidad, giró visita al recurso *piloto* de Barnahus en Madrid; el día 9 de abril acudió a un encuentro de Registradores de España; el 10 de abril, junto con una de las fiscales adscritas acudió al CAED Alcalá de Henares para conocer de primera mano el estado de menores extranjeros dubitados pendientes de determinación de edad; los días 28 a 30 de abril, junto con una de las fiscales adscritas, se trasladó a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla donde mantuvo reuniones de trabajo con las/os fiscales de sus secciones de menores, así como otras instituciones que colaboran con estos, a fin de conocer sus inquietudes y propuestas de mejora. En el mes de mayo, se desplazó al Palacio de la Zarzuela donde mantuvo una reunión con Su Majestad la Reina y un grupo de expertos, sobre el Proyecto de la Ley Orgánica para la Protección de las Personas Menores de Edad en los Entornos Digitales, y al finalizar dicha reunión de trabajo, se reunió con Su Majestad La Reina en una audiencia privada. Durante los días 2 a 4 de junio participó en el Congreso Mundial de Justicia e Infancia que se celebró en Madrid, y el día 5 de dicho mes se reunió con la Ministra de Juventud e Infancia. El 16 de septiembre, con motivo de una visita de información de la Conferencia de presidentes del Parlamento Europeo, se desplazó a Las Palmas de Gran Canaria, en aras a participar en las reuniones mantenidas para procurar una acción conjunta por parte de la UE en el ámbito de la migración. El día 24 de septiembre, junto con una de las fiscales adscritas a la Unidad, participó en la reunión del Grupo de Trabajo, coordinado por la Confederación de Autismo de España, sobre solu-

ciones extrajudiciales en casos de acoso escolar que se celebró en la FGE; y el día 26 de noviembre participó en un desayuno informativo organizado por la Plataforma Control Z, dirigido a la prensa, en relación con la problemática derivada del abuso o mal uso de las redes sociales por las personas menores de edad.

A las anteriores, deben añadirse otras reuniones como en los Grupos de Trabajo sobre Comitología, Barnahus y soluciones extrajudiciales en casos de acoso escolar coordinado este último por la Confederación de autismo de España y el día 25 del mismo mes se mantuvo reunión con fiscales de la Unidad de Trata y Extranjería. En el mes de febrero se mantuvieron reuniones en la sede de la Unidad con distintos profesionales, organizaciones e instituciones: representantes de la Guardia Civil, una profesional de la psicología, y con técnicos de la Asociación APRAM, fiscales de la Unidad especializada en delitos de Odio, miembros de UNICEF y de Policía Nacional en relación al Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta, integrantes de la Asociación «Adolescencia Libre de Móviles», y en el marco del grupo de trabajo sobre *expediente digital*. En el mes de marzo el día 4 se giró visita al centro de Primera Acogida «Casa de Campo» en Madrid y se participó en la reunión del Grupo de Trabajo de Comitología, el día 7 de marzo se mantuvo reunión en el marco del Grupo de Trabajo sobre el *expediente digital*, el día 13 se mantuvo reunión con representantes del Ministerio de Juventud e Infancia, y el día 27 se recibió en la sede de la Unidad al Magistrado de Enlace Francés. En el mes de abril, con motivo de una reunión del Grupo Asesor del Proyecto Barnahus, se giró visita al espacio Barnahus de Tarragona. En el mes de mayo, se celebró reunión de Comitología. En el mes de junio se participó en reuniones con motivo del referido proyecto Barnahus. En el mes de julio, se intervino en la reunión interautonómica sobre el proyecto Barnahus, así como reunión en la sede de la Unidad con profesionales de *Save The Children*. En octubre se mantuvo reunión con representantes del Cuerpo Nacional de Policía, y el día 18 se participó en el programa encuentro Mentes AMI 2025. A final de año se mantuvieron reuniones con profesionales de UNICEF y de la Asociación NACE.

Como se ha expuesto, desde la Unidad se está participando en distintos Grupos de Trabajo, en tanto que se continúa interviniendo como miembros del Grupo Asesor y de la Estrategia del Proyecto Barnahus España coordinado desde el Consejo de Europa y en el mes de septiembre se participó en la visita-estudio realizada al espacio Barnahus de Suecia. Se mantiene intervención en el Grupo de Trabajo coordinado desde la Unidad de Apoyo por el Equipo Tecnológico del Minis-

terio de Justicia sobre la aplicación nacional «Expedientes de Protección», y sobre la aplicación de reforma *Atenea* en los que se opera de forma proactiva para abordar las mejoras necesarias en aras a avanzar en una total digitalización del trabajo de las secciones de menores, los cuales se complementan con nuestra participación en el Grupo de Trabajo de la aplicación EVID. Se continúa participando en el Grupo de Trabajo coordinado por la Confederación de autismo de España sobre soluciones extrajudiciales en casos de acoso escolar y en el Grupo de Trabajo coordinado por el Ministerio de Justicia sobre la adaptación del Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia a la creación del nuevo Registro Central de Menores. Desde comienzo de año la Unidad participa en la segunda fase de la Comitología del Consejo de Europa, coordinado por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes; se intervino en el Grupo de Trabajo que derivó en la actualización del Convenio de Colaboración entre el Consejo General del Notariado y la Fiscalía General del Estado, anteriormente citado, y tras su firma se ha constituido una subcomisión de trabajo encaminada a procurar el intercambio telemático de documentos. Desde el mes de julio, tras reuniones de trabajo con la Autoridad Central Española, la Unidad centraliza y coordina las peticiones de cooperación internacional que dicha Autoridad recibe de otros países y que afectan a menores extranjeros en riesgo o desamparo en España, cuando no están incurso en causas judicializadas. Se continúa interviniendo en la Red de Justicia Penal Juvenil y Justicia Restaurativa de la AIAMP y tras la creación de la Red Civil Internacional de Fiscales en octubre de 2024 se sigue trabajando para su efectiva implementación, en colaboración con la Unidad Especializada en Personas con Discapacidad y Mayores, la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo y la Secretaría Técnica de la FGE.

Cabe, igualmente, mencionar la colaboración con la Secretaría Técnica y el CEJ en el diseño para los planes de formación inicial y continua de 2025 con cursos propios de la especialidad y la impartición de clases de formación inicial a la 63.^a promoción de Fiscales y continuada para la especialización en responsabilidad penal y protección jurídica del menor. Así como la participación de los miembros de esta Unidad en otras actividades formativas externas dirigidas a profesionales del ámbito social, psicológico, educativo, jurídico y policial.

El día 8 de enero, por la Fiscal de Sala Coordinadora de Menores se emitió Nota Interior, dirigida a los/as fiscales delegados de menores de las fiscalías provinciales, de las fiscalías de CCAA uniprovinciales, así como de las fiscalías de área competentes en la materia de meno-

res, instando a las mismas a incluir en la dación de cuenta de causas de extrema y máxima gravedad la identificación de las víctimas menores de edad.

En el ámbito legislativo, desde esta Unidad, el día 21 de mayo de 2025 se informó el Proyecto de ley de modificación de la Ley 50/1981 de 30 de diciembre *reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, en fecha 13 de octubre de 2025 se emitió informe sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica de Medidas en Materia de Violencia Vicaria, y el día 1 de septiembre se informó sobre el Proyecto de Real Decreto sobre los Sistemas de Acogimiento de Niños, Niñas y Adolescentes y Determinación de los Estándares de Calidad.

6.2 Actividad en materia de responsabilidad penal de los menores

6.2.1 INCIDENCIAS PERSONALES Y ASPECTOS ORGANIZATIVOS

6.2.1.1 Medios personales

En cuanto al número de fiscales adscritos a las distintas secciones prácticamente no se han producido cambios, manteniéndose plantillas insuficientes, teniendo en cuenta el incremento de trabajo que se acumula año tras año. La sección de Barcelona, en cambio, se muestra satisfecha por la asignación de dos fiscales más, con lo que pasan a ser veinte fiscales, reforzando con ello, fundamentalmente, el área de protección de menores y, por la decisión de la Fiscal Jefa Provincial, que ha decidido hacer una clara apuesta por la especialización de los fiscales, se ha asignado a todos los y las fiscales a una única sección de la Audiencia Provincial; por su parte, la sección de Madrid se mantiene con 17 fiscales.

Pero, en general, las secciones reclaman más fiscales adscritos/as y lo justifican apelando a que, junto a la dedicación a las materias propias de la especialidad, son asignados/as a servicios generales de la fiscalía provincial, impidiendo el correcto desempeño de la función. Así lo destaca por ejemplo Cantabria, que ha visto mermada su plantilla a dos fiscales, participando del despacho de la jurisdicción ordinaria.

Por otro lado, la reclamación más persistente y reiterada se centra en la necesidad de incrementar la dotación de personal al servicio de la Administración de Justicia, dadas las dificultades y en algunos casos la imposibilidad de cubrir las bajas y las vacantes de dicho personal auxiliar. Para ello sería aconsejable que se tuviera en cuenta la especialidad de la materia, procurando una adecuada y previa forma-

ción de los funcionarios tanto en la faceta técnico-jurídica como en el manejo de los sistemas informáticos.

La inestabilidad caracteriza también a los Equipos Técnicos y así se pone de manifiesto en general por los/as delegados y delegadas.

6.2.1.2 *Medios materiales*

Un año más debemos señalar que persisten algunos déficits estructurales en instalaciones y espacios arquitectónicos.

A lo largo del presente ejercicio han continuado los avances con relación a la implantación de sistemas de grabación, sobre todo en el denominado *territorio ministerio* y Galicia, en cuanto al uso de *e-fidelius* y la grabación de todas las declaraciones, que, una vez firmadas, forman parte del expediente digital y del visor Horus. Sin embargo, los equipos que se utilizan siguen siendo los instalados en las salas de vistas que han de compartirse con los órganos judiciales y, si bien en la mayoría de las secciones se ha podido llegar a un acuerdo para su uso, en otras como León, Salamanca, Badajoz, Palencia, Ciudad Real, Cáceres y Murcia no ha sido posible hasta la fecha. En general, las secciones se muestran satisfechas con esta solución, pero siguen insistiendo en contar con salas propias en las que se instalen los equipos de grabación oficial a través de *e-fidelius*, habiéndolo logrado Segovia, probablemente por la inversión que el Ministerio de Justicia ha efectuado en dicha provincia en general como consecuencia de la modificación llevada a cabo por la entrada en vigor de Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*.

Respecto de los programas piloto llevados a cabo por las secciones de Illes Balears, Valladolid y Audiencia Nacional para el visor Horus propio de las secciones de menores, *e-fidelius* y *Atenea*, los mismos han concluido satisfactoriamente en líneas generales; si bien pusieron de manifiesto un déficit en *e-fidelius* ya que las grabaciones de las declaraciones tardan un tiempo en incorporarse al visor Horus, de modo que la Sección de Menores del Tribunal de Instancia no las puede visualizar hasta que pasan varias horas, situación totalmente incompatible en el caso de la solicitud de medidas cautelares que precisan que dicho órgano judicial pueda tener acceso al contenido de las grabaciones para tomar su decisión. El mencionado déficit fue puesto de manifiesto tanto por esta Unidad como por la Unidad de Apoyo a la DGTDAJ desde donde se ha aportado la solución de trasladar las grabaciones a una *cloud digital* a la que tendría acceso el órgano judicial,

si bien la solución aportada aún no se ha desarrollado, con los inconvenientes que ello supone.

Respecto de los avances en la implantación de espacios amigables para las exploraciones de víctimas menores de edad por delitos sexuales, además de las que ya se destacaban en el pasado ejercicio (Tarragona, Madrid), la sección de Albacete tenía prevista su implantación para el año 2025, si bien aún se continúan las gestiones para ello. El fiscal delegado de Araba/Álava menciona que ha participado en el grupo técnico de trabajo constituido por el Gobierno Vasco para la implantación del proyecto Barnahus, contándose ya con instalaciones cuya apertura está prevista para el mes de mayo de 2026. En cualquier caso, este tipo de implantación es reclamada en general por las secciones, advirtiendo, como se hace desde Ourense, de las grandes ventajas de las mismas.

6.2.1.3 *Novedades y situación actual de las aplicaciones informáticas, los Registros, la implantación del expediente digital y LEXNET*

Siguen coexistiendo en los territorios, distintas aplicaciones de gestión procesal; *Atenea*, *Atlante*, *Avantius*; *@adriano*, *Iusta@CV*, *GIF*, etc.

En el ejercicio 2025 la aplicación de gestión procesal *Atenea* ha sustituido definitivamente a *Minerva* en las secciones del *territorio ministerio*, con seguimiento constante por la Dirección General de Transformación Digital en el Servicio Público de la Administración de Justicia en las secciones de Valladolid, Illes Balears y Audiencia Nacional.

Aun así, *Atenea* es básicamente igual que *Minerva*, por lo que resulta igualmente un sistema pensado fundamentalmente para la instrucción del fiscal, no para su intervención en las ulteriores fases del procedimiento ante el Juzgado de Menores. En este sentido, tanto Murcia, como Illes Balears y Valladolid proponen utilizar el sistema *Fortuny* en las fases intermedia y de ejecución, así como en la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos que son puramente judiciales, esto es, las distintas piezas que los Juzgados incoan en su propio expediente (pieza de responsabilidad civil, pieza de medidas cautelares, pieza de derechos fundamentales, pieza de órdenes europeas de detención...) ya que es el único que garantizaría que el Ministerio Fiscal esté en todo momento notificado de cualquier resolución judicial que le da traslado para informar; garantizaría la

digitalización sin necesidad del uso de papel y la itineración inmediata al Juzgado de Menores.

Si bien la valoración es positiva sobre el funcionamiento de *Ate-nea*, todas las secciones subrayan que el sistema no es capaz de ofrecer datos estadísticos, lo que supone un déficit importante imposible de soslayar.

En general, las secciones de País Vasco, Navarra y Aragón, exponen su satisfacción con el sistema de gestión procesal *Avantius*, no obstante lo cual, también expresan deficiencias en algunos puntos, que ya se exponían en la anterior Memoria. Como novedad, Huesca señala que ya están procediendo a grabar todas las declaraciones, pero destaca negativamente, que en la fase intermedia y de ejecución, al igual que sucede en el territorio ministerio, la aplicación de gestión procesal no es bidireccional, no pudiendo realizarse itineraciones al órgano judicial. Desde Araba/Álava se enfatiza la participación en el comité de seguimiento del expediente judicial electrónico *Avantius*.

Por su parte, las secciones de la Comunitat Valenciana exponen sus quejas sobre el sistema de gestión procesal *Iusta@CV*. Los tres delegados señalan las dificultades de compatibilizar correctamente el sistema de gestión con el servicio de guardia y, en definitiva, reclaman mejoras en el mismo.

Siguen las quejas reiteradas sobre el funcionamiento del sistema de gestión procesal *@Adriano* en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Todos los delegados y delegadas sin excepción continúan valorando negativamente dicho sistema, sin que las acciones emprendidas durante el pasado ejercicio hayan fructificado en su mejora. Persisten las dificultades, por no decir la imposibilidad, de realizar estadísticas fiables, y todos los problemas que se pusieron de manifiesto con anterioridad, que se recuerdan por no haber sido solucionados.

6.2.2 EVOLUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD A NIVEL ESTATAL

La evolución anual de la comisión de infracciones penales perpetradas por menores de edad está íntimamente ligada a las cifras de las causas que se registran y tramitan a nivel estatal en las secciones de menores. Aun cuando las diversas aplicaciones de gestión procesal operativas en los diversos territorios presentan serias deficiencias de registro y, sobre todo, de cómputo efectivo de las incoaciones anuales, añadiendo a ello las incidencias anteriormente expuestas en cuanto a los sistemas de gestión procesal *@Adriano*, *Iusta@CV* y *Atenea*, es preciso partir de dichas bases estadísticas a fin de analizar la presumi-

ble situación en la práctica diaria del orden jurisdiccional de reforma de menores.

Por ello, comenzamos este capítulo mencionando la estadística relativa a las *diligencias preliminares* incoadas, con un total de 74.538 frente a las 67.367 del año 2024, lo cual evidencia un aumento del 10,64 %. Ello rompe la línea descendente de los dos últimos ejercicios.

Paralelamente, en las cifras relativas a incoaciones de *expedientes de reforma* se detecta un ligero ascenso del 5,43 % respecto al ejercicio de 2024 (26.084 Expedientes de reforma en 2025 frente a los 24.740 del año 2024), y del 0,23 % respecto al ejercicio de 2023, por lo que la vía ascendente es, al igual que en el caso anterior, evidente.

En cuanto a las acusaciones formuladas, esto es, los escritos de alegaciones constan un total de 16.337 frente a los 15.363 de 2024, lo que denota un ascenso de 6,33 % y del 4,05 % respecto al 2023, en que hubo 15.701 escritos de alegaciones.

Si observamos las cifras de sentencias dictadas durante el 2025 (15.066 en total) frente a las 15.604 de 2024, podemos apreciar que se ha producido un descenso de -3,44 %, desglosándose en un descenso generalizado en las sentencias absolutorias del -7,95 %, condenatorias sin conformidad del -6,64 % y condenatorias por conformidad del -1,98 %.

Respecto a las diligencias que se archivan por ser los presuntos infractores menores de 14 años, inimputables por ley, constan 7.749 frente a las 4.448 del año 2024, lo que evidencia un ascenso del 74,21 %, dato que se aproxima más a la impresión general de los/as delegados/as sobre el aumento de la comisión de infracciones por parte de personas menores de catorce años, comparado con el pasado ejercicio, en el que el descenso fue importante, si bien ya se advirtió que dicho porcentaje había que evaluarlo con muchas reservas, por la posible afectación de dicho dato por las deficiencias del sistema de gestión procesal de Andalucía.

A la luz de los datos anteriores se puede afirmar que en términos generales la criminalidad vinculada a las infracciones cometidas por menores de edad ha aumentado aunque igualmente ha de tenerse en cuenta, como apunta el fiscal delegado de Araba/Álava, que hay otras causas que justifican el aumento descrito, como son el correcto cumplimiento de los deberes de comunicación de la LOPIVI, la comunicación por parte de los Juzgados de Familia e Instrucción y las comunicaciones remitidas por los grupos policiales especializados en violencia de género, intrafamiliar y menores. En cualquier caso, el

aumento responde a la sensación generalizada de que la edad de comisión de hechos delictivos está progresivamente bajando.

6.2.2.1 *Referencia a las figuras delictivas concretas*

A continuación, haremos referencia particularizada a diversas figuras delictivas que merecen análisis por separado por su importancia y por la repercusión que conlleva su incidencia en la percepción social del fenómeno delictivo juvenil.

Resulta reseñable que, un año más y de forma casi unánime, las secciones de menores de territorios tan dispares en tamaño y localización geográfica como son Tenerife, Madrid, Alicante, Sevilla, Illes Balears, Ourense, Valladolid, o Barcelona, muestren su seria preocupación y alarma por el incremento y auge de conductas cada vez más violentas realizadas por menores.

Al igual que en la Memoria relativa al año 2024, se hace referencia al aumento de las infracciones de violencia intrafamiliar, de lesiones en general, de conductas contra la libertad sexual y el creciente abuso o mal uso de las TIC's.

Con relación a los delitos que se introdujeron en la estadística el pasado ejercicio por primera vez, esto es, el acoso escolar, los delitos de odio y contra la discriminación y los delitos contra la integridad moral, ya puede hacerse una valoración comparativa, tal y como veremos en el epígrafe correspondiente.

6.2.2.2 *Delitos contra la vida y la integridad física*

En cuanto al número total de homicidios y/o asesinatos tanto consumados como en grado de tentativa, se observa una disminución comparativa con el pasado ejercicio del -16,66 %, ya que este año se han reportado 100 casos frente a los 120 del pasado año, y, a la vista de los informes remitidos por los/as fiscales delegados/as, en general se deben a casos circunscritos a grupos organizados de carácter urbano que actúan muy violentamente contra otros grupos rivales.

Los datos sobre delitos de lesiones han pasado de 12.563 en 2024, a 11.393 en 2025, experimentando un leve descenso del -9,31 %, descenso que se constata por vez primera desde el año de la pandemia, sin que pueda afirmarse que sea un dato definitivamente ilusionante, pero sí indica una leve tendencia que tendrá que ser observada en el próximo ejercicio. No obstante, tales cifras demuestran unos elevados niveles de incidencia de esta modalidad delictiva, lo que nos obliga a

traer aquí la necesidad de reiterar la reflexión profunda sobre la ausencia de importancia y banalización que los menores otorgan al empleo de medios y formas virulentas en su comportamiento social. Ello enlaza, además, como ya se ha señalado en el apartado anterior, con el auge de todo tipo de grupos y bandas juveniles violentas y de carácter identitario que están proliferando, no sólo en grandes urbes superpobladas, sino también en núcleos poblacionales medianos y pequeños como reseñan las secciones de menores de Madrid, Illes Balears y Valladolid.

Los territorios más afectados por esta problemática nos indican que la mayoría de las agresiones que se cometen en el seno de grupos organizados son premeditados y generalmente fruto de la venganza por la acción previa de la banda rival; se trata de menores que tienen un fácil acceso a armas (cuchillos y machetes) de lícito comercio, las cuales, en manos de personas inmaduras, con falta de autocontrol, sin capacidad de reflexión de las consecuencias de sus actos, constituyen un peligro de grandes dimensiones.

6.2.2.3 *Delitos contra el patrimonio*

Se registraron un total de 15.101 casos en 2025 frente a los 15.024 en 2024, cifras muy similares, las cuales, desglosadas por tipos ofrecen el siguiente resultado:

- 2.221 delitos de robos con fuerza en 2025, frente a los 2.455 en 2024: -9,53 %.
- 3.067 delitos de robos con violencia o intimidación en 2025, frente a los 3.159 en 2024: -2,91 %.
- 6.948 delitos de hurto en 2025, frente a los 6.516 en 2024: +6,62 %
- 2.865 delitos de daños en 2025, frente a los 2.894 en 2024: -1 %

A la vista de los anteriores porcentajes puede señalarse que el número de delitos contra el patrimonio se mantiene estable en líneas generales.

6.2.2.4 *Violencia doméstica hacia ascendientes y hermanos*

En el año 2025 constan 4.038 causas incoadas por violencia doméstica, lo que supone un ligero descenso del -8,74 % respecto del año 2024 en el que se incoaron 4.425 asuntos, si bien nos mantenemos alejados de los 5.055, 4.699, 4.740 de los años 2019, 2020 y 2021

respectivamente. Las diversas secciones tienen percepciones dispares sobre esta modalidad delictiva, pues si bien en la gran mayoría las cifras se han estabilizado, la percepción apuntada no es tanto por la cantidad sino por las modalidades de la tipología delictiva, ya que este tipo de delito genera mucha preocupación por que reflejan la salud familiar, es decir, la salud del entorno en el que el menor se desarrolla y constituye su principal referente. Es necesario habilitar recursos específicos de reeducación e intervención, y valorar la conveniencia de que las medidas de alejamiento permitan el acercamiento con fines terapéuticos.

Varias secciones plantean su preocupación por la inexistencia de estos recursos, e incluso por los más elementales, como es la posibilidad de cumplimiento de medidas de convivencia con grupo educativo, que, en los últimos años, se ha constituido como la medida más eficaz para paliar las consecuencias de este delito, enmarcando en la medida tratamiento concreto para los diversos problemas del menor y encuentros con los padres y/o hermanos. En este sentido Araba/Álava destaca que no se cumplen medidas de este tipo por falta de recursos, situación nada deseable, y en la que se insiste año tras año, con la experiencia que supone saber de la eficacia de la medida, pese a lo cual las comunidades autónomas no ofrecen la misma y si lo hacen lo es de manera muy desigualitaria. Igualmente exponen la carencia de medios en tal sentido las secciones de Lleida y de Huelva.

En las provincias de Castilla y León resulta interesante la existencia de un recurso extrajudicial a disposición de las secciones de menores que en concreto desarrolla Cruz Roja como programa contra la violencia filio-parental, que, igualmente se puede utilizar como contenido de la medida de convivencia con grupo educativo si el centro en cuestión carece de otro recurso para realizar este programa. En Madrid sigue en marcha el *Proyecto Conviviendo* desarrollado por la Fundación Amigó, a través del cual se incide en la detección y reconocimiento de la existencia del problema y se emprende un trabajo conjunto y especializado con familias y menores.

6.2.2.5 Violencia de género

En el año 2025 se han registrado 1.023 causas, frente a las 888 causas de 2024, lo que refleja un incremento del +15,20 %. Es la cifra más alta de los últimos cinco años. Esta tipología penal resulta muy preocupante, pues junto con la siguiente, relativa a los delitos contra la libertad sexual, pone de manifiesto que no están calando en nues-

tros jóvenes los grandes esfuerzos que se están realizando en la formación en igualdad, predominando una deficitaria educación en valores que el entorno educativo del menor no ha sabido o podido paliar. Y ello está íntimamente relacionado también con el ya aludido abuso de las TIC's, redes sociales, plagadas de bulos informativos que buscan a los menores como gancho fácil para difundir su ideología, a veces centrada en la negativa o, al menos, la minusvaloración de la violencia contra la mujer. Desde esta Unidad se ha observado que generalmente, estos delitos vienen asociados a la violencia sexual, siendo objeto de calificación jurídica en múltiples ocasiones ambas infracciones.

6.2.2.6 *Delitos contra la libertad sexual*

En el año 2025 se han incoado 4.459 causas por delitos contra la libertad sexual, frente a las 3.283 en 2024, 3.185 en 2023 y 2.947 en 2022, representando un incremento del +35,82 % con relación a 2024. Esta tónica ascendente viene evidenciándose desde el año 2017, continuando en una alarmante espiral, que no para de crecer.

Las razones del incremento de esta modalidad delictiva son complejas, si bien es generalizada la opinión de que confluyen diversos factores, destacando la sospecha de que la etiología de estas conductas sexuales virulentas pudiere encontrarse en la carencia de una adecuada formación en materia ético-sexual, el consumo del alcohol u otras sustancias, pero sobre todo en el acceso temprano a contenidos pornográficos inadecuados que conduce a la trivialización de las conductas violentas y a una concepción equivocada de las relaciones sexuales libres y consentidas, así como la constatada banalización de las relaciones sexuales y de la intimidad en particular como reseñan todos los/as delegados/as, ya que resulta palmaria la preocupación que despliegan los responsables de todas las secciones.

Hay que tener en cuenta que la pornografía es una fuente de inspiración para la adolescencia. El 54,1 % de adolescentes cree que la pornografía proporciona ideas para sus propias experiencias sexuales (en mayor medida ellos) y al 54,9 % le gustaría poner en práctica lo que han visto. Esta tendencia aumenta aún más entre quienes consumen pornografía con mayor frecuencia.

Tal y como ya fue objeto de mención en la Memoria del año anterior, el 47,4 % de adolescentes que ven pornografía más a menudo ha llevado alguna escena a la práctica, sobre todo, los varones, que consumen e imitan la pornografía en mayor medida.

Resulta muy peligroso y alarmante que internet sea la ventana a través de la que la infancia y la juventud se inicia en la sexualidad, atendiendo a su falta de capacidad para ser crítica con la pornografía y para comprender que lo que ve es ficción, circunstancia directamente imbricada con la necesidad de que los adolescentes tengan herramientas para interpretar los contenidos, ya que en numerosas ocasiones cuando acceden a la pornografía todavía no han terminado su proceso madurativo. Ese acceso temprano y sin una educación ético-sexual adecuada a este tipo de páginas, está contribuyendo a desarrollar en los menores prácticas sexuales distorsionadas, basadas en el dominio y la sumisión.

A todo ello se une, una vez más, el acceso indiscriminado, a través de las TIC's y de las redes sociales, a conversaciones, videos y demostraciones de todo tipo de pornografía violenta y dura, en el que la percepción de las relaciones sexuales dista mucho de la realidad, creando en los menores una visión distorsionada en la que, dada su falta de madurez, se pueden crear una versión falsa de las relaciones sexuales que trasladan posteriormente a sus propias vivencias en sus relaciones afectivo-sexuales.

En cualquier caso, las cifras señaladas necesariamente tienen que provocar una profunda reflexión sobre los valores que se están transmitiendo a la infancia y a la adolescencia, y a una reacción en todos los sectores de la sociedad que empiece a causar un cambio en estos comportamientos tan perjudiciales para las personas menores de edad, ya sean víctimas, por razones obvias, ya infractoras, por cuanto ello influirá en su devenir futuro y determinará su propia deriva vital.

6.2.2.7 *Delitos contra la salud pública*

En esta modalidad delictiva se retoma la línea ascendente reseñada durante los años 2022 y 2023 que, en el pasado ejercicio, sin embargo, fue la contraria. Así, se han incoado 818 causas por delitos contra la salud pública, frente a los 771 de 2024, suponiendo un ascenso del 6,09 %. En cualquier caso, son cifras muy similares que tampoco invitan a una reflexión más allá de la permanencia numérica.

Por lo general se trata de conductas asociadas al propio consumo, el cual resulta muy perjudicial para las personas menores de edad siendo otras facetas en las que se refleja las consecuencias del mismo, como el abandono escolar, el alejamiento de la vida familiar y la propia salud física y mental del menor. La prevención y la difusión educativa de las consecuencias del consumo de sustancias estupefacientes

cobran especial importancia en esta área, que no resulta especialmente preocupante desde el punto de vista criminal pero sí desde el punto de vista de la necesaria protección de la población adolescente.

6.2.2.8 *Violencia y acoso en el ámbito escolar e integridad moral*

Por primera vez se introdujo la figura delictiva del acoso escolar en el cuadro estadístico en el año 2024, por lo que ya se puede hacer una lectura, un poco indiciaria pero significativa. En 2024 se incoaron 1.196 causas y este año 1.407 casos, lo cual supone un aumento del 17,64 %, cifra preocupante por cuanto en esta jurisdicción este tipo de casos son especialmente importantes porque reflejan circunstancias más allá de la propia infracción, como son aspectos educativos, falta de empatía, vulnerabilidad especial en las víctimas y posible necesidad de protección, tal y como se ha expuesto en otro punto de la presente memoria. El mero contraste de ambas cifras pone de manifiesto un importante déficit en la prevención e intervención en el entorno educativo y son motivo de una notable preocupación.

Respecto de los delitos contra la integridad moral, constan 1.364 casos este año, frente a los 1.057 casos del pasado ejercicio, suponiendo ello un aumento del 29,04 %, porcentaje que una vez más indica la deriva del cambio de los perfiles delincuenciales en las personas menores de edad que ya lleva observándose en los últimos años.

6.2.2.9 *Delitos cometidos o difundidos por vía informática*

La relación de los menores y adolescentes con las nuevas tecnologías ha supuesto también un notable incremento de las conductas que se llevan a cabo mediante el uso de medios telemáticos e Internet, especialmente aplicaciones de mensajería como WhatsApp, o redes sociales como Tik Tok, Instagram o Telegram. En correlación a este dato, los delitos que usualmente se cometen haciendo uso de esos canales se han visto incrementados.

Estas infracciones deben entenderse encuadradas estadísticamente en el epígrafe anterior ya que una buena parte de los delitos de acoso escolar se perpetran mediante *ciberbullying*, lo que se traduce en un aumento de los delitos contra la integridad moral, mostrando las secciones preocupación por su auge y por las influencias negativas que el abuso de las TIC's puede generar en los menores. También se ha detectado influencia negativa en los menores por el precoz consumo

de contenidos pornográficos y por *influencers* que incitan a conductas autolíticas o de grave riesgo para la salud.

En este punto hay que hacer mención específica a los delitos de odio, en numerosas ocasiones cometidos a través de las TIC 's, que en este ejercicio arrojan un resultado de 115, frente a los 127 de 2024, lo que supone una disminución del -9,44 % en el conjunto del país, descenso que invita a la esperanza y que puede responder a la coordinación y colaboración entre las secciones de delitos contra el odio y la discriminación y de menores, amén de la existencia de múltiples campañas en distintos medios de comunicación y redes sociales para prevenir esta tipología conductual.

6.2.2.10 *Delitos contra la seguridad vial*

La cifra global de incoaciones por delitos que afectan a la seguridad vial en 2025 es de 2.284, frente a las 1.894, reflejando tendencia ascendente del 20,59 %

Entre sus tipologías, estadísticamente se destacan de modo específico los expedientes incoados por infracciones de conducción sin el preceptivo permiso que suponen 2.063 frente a las 1.736 de 2024, reflejando un ascenso del 18,83 %.

En estos delitos es especialmente útil acudir a la vía de las soluciones extrajudiciales y de justicia restaurativa para concienciar a los jóvenes sobre la peligrosidad y las consecuencias lesivas negativas de ciertas conductas temerarias o antisociales, sin obviar la necesidad de iniciativas preventivas de concienciación en esta línea.

6.2.2.11 *Delitos contra el orden público y referencia al llamado Yihadismo*

En 2025 se han incoado 1.895 causas por delitos contra el orden público, desglosándose en 1.567 por atentados, resistencia y desobediencia y en 328 por otros delitos contra el orden público; ello supone un ascenso de un 20,24 % frente a las cifras de 2024, y siendo muy similares a las de los ejercicios de 2023 y 2022.

En cuanto a los delitos competencia de la Sección de Menores de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, en el año 2025 se han incoado 47 Diligencias Preliminares que han dado lugar a 32 Expedientes de Reforma; en el año 2024 se incoaron 50 Diligencias Preliminares frente a las 26 incoadas en 2023, y las 8 de 2022.

Por tanto, en este ejercicio se constata un ligero descenso frente al año anterior, pero se mantienen cifras muy similares, contrastando con aquellas más bajas de ejercicios anteriores. Del total de Diligencias Preliminares incoadas, 20 corresponden a delitos de terrorismo de carácter yihadista, y el resto lo son por delitos de naturaleza sexual y lesiones cometidos en el extranjero.

Bajo el control de ejecución de la Sección de Menores de la Fiscalía de la Audiencia Nacional constan actualmente 13 menores cumpliendo medidas de internamiento en régimen cerrado.

6.2.2.12 *Especial Referencia a los Delitos leves*

Vuelve a insistirse, un año más, en el hecho de que este apartado es el que más negativamente se ve afectado por las carencias en el tratamiento de datos que desafortunadamente tienen los programas informáticos empleados por las secciones de menores, ya que los sistemas de gestión procesal no son capaces de discernir ese concepto dentro de las infracciones, lo que motiva que haya que acudir a cálculos manuales.

Con las salvedades descritas, las cifras de las que se dispone son de 4.908 causas por delitos leves contra el patrimonio, 6.648 por delitos leves contra las personas y de 857 delitos leves de otro tipo; todo ello frente a los 4.984 expedientes por delitos leves contra el patrimonio; 6.393 delitos leves contra las personas y 994 de otro tipo de 2024.

En cifras globales, en 2025 se incoaron un total de 12.413 causas por delitos leves, frente a las 12.371 de 2024, denotando un ascenso del 0,33 %, esto es, estabilidad numérica en este apartado.

En este punto, hay que destacar varias propuestas efectuadas por los/as delegados/as, como en Ceuta o Badajoz, de canalizar la tramitación de las causas por delitos leves de forma rápida, incluso sin contar con informe del Equipo Técnico que podría efectuarse mientras se tramita la fase intermedia y antes de la audiencia, visto el escaso elenco de medidas que pueden ser impuestas por delito leve, lo cual redundaría en una respuesta más rápida y ágil para el/la menor, una utilización racional de los recursos existentes y soslayaría la enorme dificultad que supone para el trámite de instrucción los exiguos plazos de prescripción que la LORPM establece para los delitos leves.

6.2.3 ACTIVIDAD DE LA FISCALIA

6.2.3.1 *Guardias y la adopción de medidas cautelares*

En esta materia, secciones como las de Alicante e Illes Balears, reclaman un sistema de guardia de 24 horas, considerando el volumen de trabajo, el tamaño de la provincia y la población existente.

Se resalta también la rigidez de los horarios de audiencia de algunos Juzgados de Menores.

En grandes urbes como en Madrid y Barcelona el servicio de guardia tiene especialización exclusiva, siendo ejercido por Juzgado de Menores y como ponen de manifiesto son escasas las ocasiones en que la solicitud por parte del fiscal de una medida cautelar es desestimada por el órgano judicial. Por el contrario, en pequeñas o medianas poblaciones, no existe un servicio de guardia exclusivo, sino que se compatibiliza con otras especialidades dentro del organigrama de la respectiva fiscalía provincial.

En causas de especial gravedad, trascendencia y complejidad se cuestiona la insuficiencia del tiempo legalmente previsto de duración de la medida cautelar de internamiento, habitual en este tipo de causas, para culminar la instrucción, evacuar el trámite de calificación, y concluir con sentencia firme, siendo que, en ciertas modalidades delictivas, la sustitución por otras medidas no privativas de libertad no siempre resulta adecuado ni suficiente. Esta situación nos lleva a reflexionar sobre la posible revisión de estos plazos para supuestos concretos y debidamente tasados, atendiendo a la tendencia alcista de causas complejas derivadas de delitos cometidos por menores de edad; así lo ponen de manifiesto numerosos delegados en los informes elevados para la elaboración de la Memoria.

Las medidas cautelares adoptadas constituyen un termómetro muy fidedigno sobre la gravedad de los tipos delictivos cometidos por personas menores de edad en cada provincia, especialmente teniendo en cuenta su volumen poblacional, puesto que en las ciudades más pobladas o aquellas muy afectadas por los flujos de población asociados a los meses vacacionales resulta lógico y comprensible que el número de medidas cautelares sea elevado, pero en otras de tipo medio o incluso pequeñas provincias, debe de asociarse más a la confluencia de focos delincuenciales más graves.

En general, se ha constatado un aumento en la adopción de medidas cautelares, reseñándose aquellas provincias donde el volumen de las mismas es más significativo, como podrían ser Alicante (250),

Barcelona (157), Madrid (148), Sevilla (146), Valencia (142) o Almería (113).

6.2.3.2 *Principio de oportunidad*

En la jurisdicción de menores se revela la eficacia de las soluciones extrajudiciales y especialmente de la justicia restaurativa (mediación) a través de diversos programas. Si bien, no siempre la derivación a estas soluciones es exitosa, como ocurre cuando los menores no toman conciencia de su responsabilidad incluso tras reconocer la comisión del ilícito, o cuando se producen retrasos considerables en la forma de llevar a cabo las reparaciones extrajudiciales por falta de recursos para su práctica.

Esta carencia de medios a disposición de las secciones de menores para llevar a cabo las soluciones extrajudiciales se evidencia cada año más.

La justicia restaurativa que prevé la LORPM es una herramienta muy útil en manos de la fiscalía, que contribuye muy eficazmente a la resolución del conflicto penal, la satisfacción de las víctimas, la reeducación de los menores infractores, y respeta el principio del superior interés del menor. Pero poco puede hacerse sin medios para ello, por lo que la firma de convenios con entidades privadas, fundaciones u ONGs es absolutamente necesaria para llevar a cabo una previsión legal beneficiosa, rápida y menos intrusiva que la vía judicial.

En otras poblaciones, la entidad pública ha subcontratado a equipos externos para la puesta en marcha de programas que canalicen las soluciones extrajudiciales, como es el caso de Cádiz y las Fiscalías de área de Algeciras, Jerez de la Frontera y Ceuta, y Granada.

6.2.3.3 *Referencia a los Desistimientos*

Se archivaron por desistimiento conforme al artículo 18 de la LORPM en 2025 un total de 15.164 diligencias preliminares, frente a las 7.091 diligencias preliminares en 2024, lo que supone un espectacular ascenso del 113,84 %. Habrá que esperar al próximo ejercicio para constatar si dicho ascenso persiste y si ello se debe a una nueva forma de tratamiento de las infracciones más leves, ausentes de violencia o intimidación y de reincidencia o bien tal notorio ascenso no se corresponde con la realidad obedeciendo a un sistema de registro afectado por los problemas informáticos ya relatados en los sistemas de gestión procesal.

6.2.3.4 *Conciliación y reparación (y soluciones extrajudiciales)*

La conciliación o reparación a la víctima, así como las soluciones extrajudiciales de las que ya se ha hecho un análisis anterior (art. 19 LORPM), durante el ejercicio 2025 ha supuesto una cifra de 4.555, muy similar a la de 2024 en que fueron 4.502 los expedientes reconducidos a estas variantes extrajudiciales, ascenso del 1,17 % que tampoco es muy significativo pero que pone de manifiesto, como señala el fiscal delegado de Badajoz un año más, la necesidad de incrementar los convenios con distintas instituciones para la realización de prácticas de justicia restaurativa.

6.2.3.5 *Sobreseimientos del art. 27.4 LORPM*

Los expedientes archivados a propuesta del Equipo Técnico en interés de los menores suponen una cifra de 963 frente a los 692 de 2024, esto es, un ascenso del 39,16 %, trazándose una vez más una línea que aboga por la desjudicialización, en consonancia con la realidad social actual, más ajustada a una justicia juvenil acorde con los tiempos, más sencilla, útil y donde circunstancias ajenas al procedimiento tienen peso suficiente para asegurar el interés superior del menor, amén de la necesaria entrada de la víctima en la causa.

6.2.3.6 *Auxilios Fiscales*

Es necesario destacar la necesidad de implantar salas de videoconferencia y aplicaciones informáticas que permitan la grabación de las exploraciones y comparecencias para favorecer la inmediatez en la práctica de estas diligencias por el/la propio/a fiscal instructor/a, evitar la deslocalización y, en definitiva, reducir el número de auxilios fiscales, abogando por la celeridad del expediente de reforma, como destacan, en líneas generales, todas las secciones. Esta práctica es aconsejable y admitida por el Dictamen de la Unidad Especializada de Menores de la FGE 5/2011, *sobre buenas prácticas en auxilios fiscales y actos de comunicación en las Secciones de Menores reforma de las Fiscalías*. El sistema de videoconferencia en varias secciones reduce considerablemente el recurso al auxilio fiscal. Además, es un sistema más garantista para la persona infractora menor de edad, quien tiene contacto directo con su defensa, con el/la fiscal instructor/a y puede, incluso, llegar a un acuerdo en el mismo acto. Hoy día no se justifica remitir auxilios fiscales para la toma de declaraciones si se

tiene posibilidad de realizar la misma por medios telemáticos fidedignos con canales seguros.

6.2.3.7 *Los Equipos Técnicos*

Las distintas secciones abogan por mantener una adecuada interacción del fiscal con los integrantes de los Equipos Técnicos, cuya labor es imprescindible para adecuar la idoneidad de las medidas a adoptar respecto de los menores infractores, así como para la proposición y materialización de las soluciones extrajudiciales.

La importancia del buen funcionamiento de esta unidad profesional para garantizar la tutela judicial justifica la preocupación con que se vive en algunas secciones.

Si bien, la opinión más generalizada es la de valorar como positivas las relaciones con los integrantes del Equipo Fiscal, con ajuste de plazos en la emisión de los informes y coordinación efectiva.

6.2.3.8 *Fase de Audiencia y posterior Ejecución*

6.2.3.8.1 *Escritos de alegaciones*

Durante el año 2025 se han realizado 16.337 escritos de alegaciones, 15.363 de 2024, suponiendo ello un ascenso del 6,33 %, porcentaje coherente con el ascenso en el registro tanto de diligencias preliminares como de expedientes de reforma anteriormente reseñado.

6.2.3.8.2 *Sentencias condenatorias, conformidades y sentencias absolutorias*

Durante el año 2025 se han dictado 15.066 sentencias por parte de los Juzgados de Menores, frente a las 15.604 sentencias del año 2024, lo que refleja un descenso del -3,44 %. Es muy destacable que entre las sentencias condenatorias las dictadas por conformidad ascienden a 10.857, esto es, el 72,06 % de todas las sentencias dictadas en el territorio nacional, lo que demuestra que se mantiene una elevada ratio de condenas y concretamente de conformidades, como se refleja estadísticamente y destacan en general todas las secciones.

Asimismo, es reseñable que los recursos de apelación presentados para/ante las audiencias provinciales han sido 89, frente a los 98 del pasado ejercicio, es decir un descenso del -0,91 %, y alcanzan un 1,69 % de las resoluciones dictadas en primera instancia. De igual

modo, los recursos extraordinarios de casación para unificación de doctrina tienen un mero valor residual pues solo se han interpuesto 3, debido a las estrictas normas legales de acceso a la casación en la jurisdicción de menores, solo para unificación de doctrina. Es interesante destacar, en este orden de cosas que, tras la interposición de un recurso de casación por la fiscal delegada de Burgos durante el año 2024, el Tribunal Supremo ha dictado una sentencia que estima el recurso interpuesto (STS 660/2025, de 9 de Julio) y que unifica doctrina al considerar que la medida de internamiento en régimen cerrado es de preceptiva imposición en los delitos establecidos en el artículo 10 LORPM, sin que puedan tenerse en cuenta otras circunstancias que, en su caso, se valorarán durante el trámite de ejecución.

6.2.3.8.3 Medidas judiciales impuestas en el 2025

La cifra global de medidas judiciales impuestas en 2025 asciende a 21.877 frente a las 21.775 de 2024, lo que supone un ascenso del 0,46 %.

La medida más extendida, como viene siendo habitual, es la libertad vigilada, que asciende a 9.949, representando un porcentaje del 45,47 %, seguida de las tareas socioeducativas (2.843), que representan el 12,99 %, las prestaciones en beneficio de la comunidad (2.098), representando el 9,58 %, a continuación el internamiento semiabierto (1.992) que supone un 9,11 % del total de las medidas y un 76,80 % del total de internamientos, seguida de las prohibiciones de aproximación y comunicación (1.094), representando un 5 %.

En el pasado ejercicio se incluyeron por primera vez en la estadística general las medidas de tareas socioeducativas, 2.843 en 2025 frente a las 2781 de 2024 (aumento del 2,22 %) y prohibiciones de aproximación y comunicación 1094 en 2025 frente a las 1121 en 2025 (descenso de -2,40 %)

Igualmente, en el pasado ejercicio se añadió la estadística de conversión a internamientos cerrados, 21 en 2025 frente a 18 en 2024 (aumento del 16,66 %); así como las visitas a los centros de internamiento, 226 en 2025 frente a 175 en 2024 (aumento del 29,14 %) y a centros de convivencia con grupo educativo, 113 en 2025 frente a 75 en 2024 (aumento del 50,67 %).

La medida de internamiento, siendo la más restrictiva en la jurisdicción de menores, según sus diversas clases, asciende a un total de 3.522 medidas impuestas, frente a las 3.554 de 2024, cifras tan parecidas que no merece la pena más estudio. Específicamente, la modali-

dad de internamiento en régimen cerrado alcanza en el año 2025 la cifra de 887 medidas, frente a las 839 de 2024, lo que supone un ascenso del 5,72 %, lo cual puede deberse al repunte de los delitos más graves y a aquellos cometidos por grupos urbanos organizados.

No podemos dejar de destacar la correlación existente entre la medida de internamiento en régimen terapéutico con el incremento de enfermedades mentales, medida que asciende a un total de 534, frente a los 596 del pasado ejercicio (descenso del -10,40 %) pero que aun así representa el 15,16 % de los internamientos, la cual es complementada con otros tratamientos en régimen abierto. En numerosas ocasiones, los tratamientos terapéuticos integran medidas no privativas de libertad como los tratamientos ambulatorios o las reglas de conducta de una libertad vigilada, por lo que aquella cifra no mide en exclusiva la salud mental de los menores, pero nos da una idea de su gravedad.

6.2.3.9 *Ejecución de medidas: su modificación y cancelación*

Es reseñable que se han sustituido o reducido un total de 1.215 medidas, frente a las 1.623 medidas del pasado ejercicio, lo que equivale a un descenso del -25,13 %.

Se destaca una queja generalizada sobre falta de recursos; no hay centros de internamiento en varias provincias, lo que implica que los familiares tengan que desplazarse largas distancias para visitar a las personas menores de edad allí internadas, y los que hay, sobre todo en las comunidades autónomas que sufren la lacra de la despoblación, generalmente sirven para el cumplimiento de todo tipo de medidas de internamiento, ya sea cerrado, semiabierto, abierto o terapéutico, y lo son carácter regional, radicando en una sola provincia de la comunidad autónoma, como es el caso de Tarragona, Huesca, Salamanca, Málaga o Palencia. Además, los menores internados se ven en la necesidad de modificar todo su entorno educativo y social.

Por el contrario, desde Málaga se aporta una novedad positiva, cual es la inauguración del Centro de internamiento CIMI El Olivar de Churriana en 2025.

A nivel nacional se han decretado 20 traslados a centros penitenciarios ordinarios por la edad de ciertos menores que han pasado a ser adultos en los casos previstos en el artículo 14.2 a 5 de la LORPM, frente a los 26 del pasado ejercicio.

En este punto es preciso destacar, como se hace desde Girona, la mediación postsentencial que se realiza desde allí, como expresión de justicia restaurativa que tiene su base en el artículo 51.3 de la LORPM,

fomentándose por el órgano judicial, con intervención de la Fiscalía, Equipo Técnico y partes implicadas, de lo que no cabe más que felicitarse por tratarse de una iniciativa que, legalmente prevista es poco aplicada en general, probablemente por el trabajo que ello supone, pero que da entrada a las víctimas y supone la máxima expresión del principio de superior interés del menor.

6.2.4 TEMAS ESPECÍFICOS DE OBLIGADO TRATAMIENTO

6.2.4.1 *Incidencia criminológica de delitos cometidos por menores de 14 años*

En 2025 las causas que se han archivado por ser los expedientados menores de 14 años suman 7.749, frente a las 4.448, lo que supone un importante ascenso del 74,21 %. Estas cifras confirman la impresión general del aumento de la delincuencia en la franja de edad por debajo de los catorce años, circunstancia que viene siendo objeto de gran preocupación en todos los sectores que se dedican al mundo de la infancia y la adolescencia, desde cualquier punto de vista.

En general todas las secciones invitan a reflexionar sobre la problemática de una sociedad carente de mecanismos precisos para dotar a los menores de las herramientas necesarias para gestionar su frustración, la realidad evidencia que la intervención de estos menores en conductas violentas y sexualizadas nos demuestra que la demanda de una intervención temprana y multidisciplinar cobra cada día mayor relevancia.

Como quiera que en estos supuestos la intervención se realiza desde el ámbito de protección, es preciso dotar de una mayor infraestructura a los recursos de protección destinados a abordar la problemática con los menores inimputables.

En este sentido, desde Cantabria se informa de la implantación de un programa educativo de sumo interés, el cual ha puesto en marcha, desde el 27 de enero de 2025, el Instituto Cántabro de Servicios Sociales, para la Prevención e Intervención con menores de catorce años inimputables remitidos por la Fiscalía de menores. El programa tiene carácter voluntario y los profesionales encargados del mismo (psicólogo, trabajador social y coordinador) atienden y asesoran no solo al o a la menor sino también a sus familiares, cuya participación es esencial para la intervención y para la consecución de los objetivos que fomenten el desarrollo personal y social de los menores. Desde la sección de menores de Cantabria se informa que más de la mitad de los casos remitidos han completado el proceso educativo, y se espera que

en el próximo ejercicio dichas cifras aumenten. Las valoraciones de los menores y de sus familias han sido muy positivas, se ha observado una baja reincidencia durante la intervención, se ha desarrollado un nuevo programa sobre acoso escolar, se ha entrevistado a los menores a fin de obtener un buen baremo para el posterior proceso de valoración y de toma de decisiones de cara al futuro.

Desde Granada, a título de ejemplo, se expresa el deseo de que este tipo de programas con menores de catorce años que cometen infracciones se extienda a todos los casos ya que la delegada expresa que solo se aplican en casos más graves, en los que hay programas especializados del Servicio de Prevención y Apoyo a la Familia.

En cualquier caso, la realidad actual impone la perentoria necesidad de trabajar con los menores de catorce años como única manera de prevenir la posterior deriva delincuencial y como única manera de crear una adolescencia sana, con valores basados en la igualdad, la empatía y el respeto a la norma social.

6.2.4.2 *Celeridad en la tramitación de los expedientes*

La *ratio* de celeridad, un año más, es bastante satisfactoria en general con plazos de tramitación aceptables. Por regla general, el tiempo medio de tramitación de expedientes se sitúa en 1 o 2 meses por delitos leves y en 5 o 6 meses por los restantes delitos, con excepciones por razones de complejidad, como destacan en general las secciones.

En ocasiones el retraso se produce por la actual dependencia de los Equipos Técnicos al IML, que hacen que se encuentren saturados al prestar sus funciones también en otras jurisdicciones, con detrimento de la urgencia que se impone en la jurisdicción de menores.

La cifra de expedientes pendientes al finalizar el 2025 es de 9.924, frente a los 9.482 de 2024, un ascenso del 4,66 %, cifras que denotan estabilidad.

6.2.4.3 *Valoración general de la jurisdicción*

El funcionamiento general de la jurisdicción de menores se sigue valorando positivamente en su conjunto por parte de los delegados y también por esta Unidad, en los términos expresados en anteriores memorias.

De forma generalizada, se destaca la labor de cercanía que se procura con la población infantojuvenil, y la coordinación con los distintos operadores, mediante reuniones, comunicación fluida y cursos de formación en el ámbito de menores en general.

Las secciones de menores no se limitan al despacho del trabajo diario, sus inquietudes les llevan a participar en todo tipo de actividades en favor de las personas menores de edad y a flexibilizar su actuación en situaciones de crisis extremas.

A continuación, a modo de colofón de los anteriores análisis criminológicos sobre la incidencia de las diversas figuras delictivas en la jurisdicción de menores y su reflejo registral en las causas incoadas y tramitadas, añadimos un cuadro comparativo de las últimas seis anualidades:

TABLA COMPARATIVA DE LAS SEIS ÚLTIMAS ANUALIDADES

Totales nivel nacional de la jurisdicción de menores		Total nacional 2025	Total nacional 2024	Total nacional 2023	Total nacional 2022	Total nacional 2021
DELITOS E INFRACCIONES						
Delitos en general	Homicidio y/ o Asesinato doloso	100	120	101	101	88
	Lesiones	11.393	12.563	12.394	11.628	11.857
	Agresión sexual	3.975	2.940	2.427	974	668
	Abuso sexual	484	343	758	1.973	1.957
	Robos con fuerza	2.221	2.455	2.503	2.577	2.812
	Robos con violencia o intimidación	3.067	3.159	3.545	3.997	3.764
	Hurtos	6.948	6.516	8.252	7.783	6.561
	Daños	2.865	2.894	2.884	2.962	3.361
	Contra la salud pública	818	771	786	920	722
	Conducción etflica/drogas	68	72	101	122	71
	Conducción temeraria	221	158	194	159	120
	Conducción sin permiso	2.063	1.736	1.663	1.888	1.923
	Violencia doméstica	4.038	4.425	4.416	4.332	4.740
	Violencia de género	1.023	888	807	727	647
	Acoso escolar	1.407	1.196	No valorado	No valorado	No valorado
	Contra integridad moral	1.364	1.057	No valorado	No valorado	No valorado
	Odio	115	127	No valorado	No valorado	No valorado
	Otros	13.848	13.878	16.312	12.166	11.876
Delitos contra el Orden Público	Atentados y delitos de resistencia y desobediencia grave	1.567	1.240	1.323	1.490	1.658
	Otros delitos contra el orden público	328	336	262	380	376

Totales nivel nacional de la jurisdicción de menores		Total nacional 2025	Total nacional 2024	Total nacional 2023	Total nacional 2022	Total nacional 2021
Delitos leves	Patrimonio	4.908	4.984	4.658	4.513	4.796
	Personas	6.648	6.393	6.316	6.191	6.114
	Otras	857	994	1.152	799	581

MEDIDAS

Expedientes Ejecución		14.072	13.506	15.099	14.826	14.789
Internamientos	Cerrado	887	839	730	735	773
	Semiabierto	1.992	1.069	2.248	2.416	2.493
	Abierto	109	150	126	137	255
	Terapéuticos	534	596	617	634	568
Permanencia de fin de semana		300	381	252	339	308
Libertad vigilada		9.949	9.868	9.641	10.703	10.998
Prestaciones en beneficio de la comunidad		2.098	2.325	2.137	2.231	1.592
Tareas socioeducativas		2.843	2.781	No valorado	No valorado	No valorado
Privación de permisos y licencias		46	47	545	28	13
Amonestaciones		723	634	676	659	717
Convivencia familiar/educativa		326	368	411	382	485
Prohibiciones aproximación y/o comunicación		1.094	1.121	No valorado	No valorado	No valorado
Otras		975	1.064	4.527	4.911	4.984
Transformación de las medidas	Reducciones y sustituciones (arts. 13 y 51)	1.215	1.623	1.452	1.573	1.557
	Por quebrantamiento (art. 50.2)	756	596	824	550	788
	Cancelaciones anticipadas	686	762	693	914	864
	Traslado a Centros Penitenciarios	20	26	23	23	56
	Conversión internamiento cerrado	21	18	No valorado	No valorado	No valorado

SENTENCIAS

Absolutorias		1.215	1.320	1.200	1.474	1.495
Condenatorias	Sin conformidad	2.994	3.207	2.830	3.104	2.853
	Por conformidad	10.857	11.077	10.838	11.711	11.588
Recursos M. Fiscal	Apelación	89	98	160	134	184
	Casación	3	1	0	1	0
Recursos de las partes	Apelación	1.237	No valorado	No valorado	No valorado	No valorado
	Casación	4	No valorado	No valorado	No valorado	No valorado

Totales nivel nacional de la jurisdicción de menores		Total nacional 2025	Total nacional 2024	Total nacional 2023	Total nacional 2022	Total nacional 2021
TRAMITACIÓN DE DILIGENCIAS Y EXPEDIENTES			No valorado	No valorado	No valorado	No valorado
Diligencias preliminares	Incoadas en el año	74.538	67.367	71.672	69.124	67.514
	Archivadas por edad de 14 años	7.749	4.448	11.143	7.660	8.433
	Archivadas por desistimiento de incoación (art. 18)	15.164	7.091	7.127	7.500	5.681
	Archivadas por otras causas	23.684	31.469	29.114	29.160	24.337
	Pendientes a 31 de diciembre	5.509	5.293	6.251	4.567	4.007
Expedientes Gubernativos	Incoados en el año	3.146	No valorado	No valorado	No valorado	No valorado
	Pendientes a 31/12	124	No valorado	No valorado	No valorado	No valorado
Expedientes de reforma	Incoados en el año		24.740	26.023	26.947	22.527
	Soluciones extrajudiciales	4.555	4.502	4.612	4.449	3.317
	Sobreseimiento del art. 27.4	963	692	1.009	894	877
	Escrito de alegaciones art. 30	16.337	15.363	15.701	16.084	14.946
	Pendientes a 31 de diciembre	9.924	9.482	10.204	9.142	7.850

Visitas a centros	2025	2024
Centros de Internamiento	226	175
Centros de Convivencia con grupo educativo	113	75

6.3 Actividad en materia de protección de menores

6.3.1 ACTIVIDAD DEL MINISTERIO FISCAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS MENORES

6.3.1.1 Organización del servicio de protección, asignación de medios personales y materiales y del reparto de trabajo

El sistema de reparto de asuntos de protección entre los fiscales de las secciones de menores permanece en idénticos términos a los ejercicios precedentes, y tampoco se han resuelto los problemas derivados del déficit de personal auxiliar especializado ya referidos.

En algunas secciones de protección persiste el doble sistema de registro, al compatibilizar el método digital con el uso de libros en papel. Si bien, durante el presente ejercicio desde esta Unidad se ha venido traba-

jando en el desarrollo de mejoras tecnológicas encaminadas a una total digitalización, que se concretan en la implementación de la aplicación EVID, seleccionando a 4 secciones de menores como piloto para adaptar su operatividad virtual y de grabación a sus necesidades procesales. Se ha experimentado un importante avance en la aplicación nacional *Expedientes de Protección*, garantizado un uso cada vez más generalizado de este programa de registro, tramitación y control de estos expedientes. En esta línea, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre se impartió formación a todas las secciones de menores para un mejor uso de las nuevas actualizaciones introducidas. Así mismo, fue aprobado el Protocolo de Intercambio de Información entre dicha aplicación y las aplicaciones autonómicas que operan en este ámbito, habiendo sido adaptadas las funciones protocolizadas en la referida aplicación nacional, estando pendiente la adaptación de las aplicaciones autonómicas.

Sin embargo, no se ha avanzado en obtener el acceso telemático a la base de datos de la Entidad Pública, en los términos previstos en el Título Preliminar de la LOPIVI, en relación con el artículo 22 quater de la LOPJM, y ello a pesar de los esfuerzos realizados desde las distintas secciones de menores sobre este particular. En la actualidad sólo Madrid, Cataluña y Aragón disfrutan de esta posibilidad.

6.3.2 DILIGENCIAS PREPROCESALES EN QUE SE TRAMITAN LOS EXPEDIENTES DE PROTECCIÓN

6.3.2.1 *Los menores de edad en situación de riesgo*

En el ámbito de la prevención del riesgo o investigación en torno a la posible concurrencia de indicadores de riesgo las secciones de menores desarrollan una actuación proactiva en el marco de diligencias preprocesales, las cuales pueden abocar a la interposición de demandas civiles o denuncias penales, a la incoación de expedientes de riesgo, a la adopción urgente de medidas de protección o al archivo en su caso. En el ámbito de estas diligencias quedan comprendidas las actuaciones realizadas por el/la fiscal, entre otras, para la defensa de los derechos fundamentales del/de la menor, que se computan por primera vez en este ejercicio, constatando la incoación de 3.711 diligencias preprocesales en el año 2025, y quedando pendientes de resolver a fecha 31 de diciembre un total de 1.198.

Los datos estadísticos de los menores en situación de riesgo en el año 2025 reflejan un descenso del 7,19 % respecto del año 2024 y un ligero descenso del 1,06 % respecto del año 2023; si bien, donde se ha experimentado un mayor descenso es en el dato relativo al número de

expedientes de riesgo pendientes (no archivados) a 31 de diciembre, el cual asciende a 49.903 frente a la pendencia reflejada en el ejercicio anterior de 106.996, lo que supone un descenso del 53,36 % y revela positivamente que se ha potenciado la revisión de estos expedientes en el marco de la función de supervisión y control, que atañe al fiscal, sobre la situación de los menores que precisan de intervención desde el sistema de protección.

El descenso reseñado no se ha producido de forma uniforme en los distintos territorios, tornándose en ascenso en aquellos que han recibido una mayor afluencia de llegadas de menores extranjeros, lo que ha provocado una sobresaturación del sistema de protección y en especial de la acogida inmediata, como es el caso de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria, Illes Balears, Cataluña, Madrid y Ceuta.

Las personas menores de edad son sujetos del creciente movimiento de desplazamientos transfronterizos lo que les coloca en situaciones de riesgo, si bien no es el único indicador a destacar ni el más grave, siendo los problemas de conducta y/o salud mental, muchos de los cuales tienen su origen en el consumo de sustancias estupefacientes y/o en la adicción a las nuevas tecnologías, los que provocan en nuestros jóvenes problemas psicológicos o el empeoramiento de desequilibrios o patologías psicológicas y/o psiquiátricas previas, colocándolos en una grave situación de vulnerabilidad que puede derivar en desprotección, la cual oscila entre los dispositivos de salud mental y los de protección, aunque, la carencia de los primeros colapsa los segundos. Al tiempo preocupa la insuficiencia de recursos en salud mental para abordar la intervención con personas menores de edad con ciertos trastornos psíquicos o emocionales como TEA y TDAH, lo que dificulta la coordinación con esos profesionales desde las instituciones locales y autonómicas.

Las campañas informativas diseñadas para prevenir y advertir contra la mutilación genital, un año más han arrojado un resultado preventivo fructuoso como destaca Girona, donde frente a años anteriores, en este ejercicio no se ha producido ningún caso nuevo, sin perjuicio de mantener el seguimiento coordinado con instituciones sanitarias y educativas de casos latentes, no materializados o materializados en el pasado.

De forma generalizada se pone el énfasis en el déficit de inversión en prevención y en atención temprana, se critica la lentitud e incluso la inexistencia de programas preventivos, lo que motiva la cronificación de situaciones de violencia y riesgo de las personas menores de edad, en tanto que este déficit unido a la crisis económica y habitacional que sufren muchas familias, favorece un aumento de menores

abandonados de facto, lo que en ocasiones genera un sentimiento de ira que fomenta un comportamiento violento, bien como mecanismo de defensa o supervivencia, motivo por el cual desde esta Unidad Especializada y desde las secciones de menores de la fiscalía se trabaja en una demanda constante de recursos preventivos

Persisten las quejas sobre la insuficiente o inexistente formalización de la situación de riesgo por parte de las Entidades Locales y Autonómicas, conforme a lo dispuesto en el art. 17.6 de la LOPJM.

Se valora como necesaria la asistencia en el marco de protección de equipos técnicos multidisciplinares, para garantizar una intervención más eficaz y rigurosas en esta materia, lo que permitiría atajar riesgos y prevenir futuras conductas delictivas por menores en riesgo.

Los programas específicos de intervención en los equipos de menores de la Administración Pública, que operan con quienes sin alcanzar la edad de responsabilidad penal pudieren haber incurrido, presuntamente, en hechos delictivos, se tornan manifiestamente insuficientes en la mayoría de las provincias; si bien, a sensu contrario, se han incorporado algunos programas en Zamora, Cantabria, Navarra y Guadalajara. Barcelona y Madrid exponen una adecuada intervención y coordinación con estos programas desde los cuales se ha dado una respuesta inmediata e individualizada a los menores que lo precisan. Desde el ámbito de protección se revela un especial esfuerzo para garantizar una atención integral con las víctimas menores de edad de ilícitos generalmente violentos que las coloca en situación de riesgo, con independencia de la jurisdicción competente para conocer del ilícito, incentivando la creación de programas y potenciando los existentes.

6.3.2.2 *Absentismo escolar*

Es un grave indicador de riesgo, detonante de situaciones de desigualdad y de delincuencia en los jóvenes, sin formación ni proyecto de futuro, consolidándose como un grave problema social.

De forma general, durante este ejercicio las secciones de menores ponen de manifiesto un ligero descenso o mantenimiento del absentismo escolar en sus territorios. Se aboga por las labores de coordinación con los distintos operadores educativos, sociales y policiales, en aras a atajar y/o prevenir su aparición o enquistamiento, como reseñan, Girona, Zamora, Granada, Málaga, Sevilla y Madrid. Se destaca lo positivo de que el Ministerio Fiscal forme parte de las Comisiones de Absentismo, siempre que los medios personales de la sección lo

permitan, pues favorecería conocer las razones que motivan dicho indicador de riesgo y la intervención a realizar para eliminarlo.

Murcia y Zaragoza reflejan su preocupación por el incremento del absentismo en primaria, lo que resulta muy alarmante al tratarse de los primeros años de escolarización, máxime cuando su corta edad revela su falta de responsabilidad en este indicador, y la necesidad de trabajar con las familias, a veces poco permeables a una intervención en este sentido.

Se destacan proyectos socio-educativos que se van instaurando en algunas provincias, como es el caso de Málaga, para minimizar o eliminar riesgos en el entorno académico, al intervenir con los jóvenes cuando cumplen una sanción por expulsión de un centro escolar.

Se pone de manifiesto el importante papel que la Policía Local a través de su cuerpo de Agentes Tutores desempeña en funciones de prevención y detección de este indicador de riesgo, operando activamente en la mayoría de las provincias de España.

En términos generales se refleja una actuación proactiva de los fiscales a la hora de interponer denuncias contra los progenitores que incurren en delito de abandono de familia derivado del absentismo escolar de sus hijos menores.

Así mismo, se interviene para garantizar que los recursos privados que se publicitan como educativos tengan la autorización correspondiente de las Consejerías de Educación competente, evitando de este modo fraudes y engaños a las familias, y especialmente daño a los menores.

Existe unanimidad a la hora de concluir que la mejor solución a esta situación pasa por una intervención intensiva en el ámbito social y educativo, no sólo con los menores sino también con sus familias, y por buscar alternativas educativas que motiven a los menores y fomenten su desarrollo escolar y/o profesional. En esta última línea se está trabajando en distintas provincias, reservando la intervención de la fiscalía para los supuestos más graves y prolongados en el tiempo o para aquéllos en los que se comprueba que el absentismo es un detonante del incumplimiento de otras obligaciones paternofiliales.

6.3.3 CONSTITUCIÓN DE GUARDA

Durante este ejercicio se han iniciado 3.563 expediente de guarda administrativa, lo que representa un descenso del 18,63 % respecto de los 4.379 que se registraron en el año 2024, y del 4,58 % respecto de los 3.407 del año 2023. A fecha 31 de diciembre de 2025, 3.969 meno-

res a nivel nacional se encontraban sujetos a esta medida administrativa, lo que representa un descenso del 49,86 % respecto a los 7.916 que lo estaban a la misma fecha del año 2024.

El flujo de migrantes, de forma creciente en los últimos años, justifica en parte el número de guardas provisionales dictadas como respuesta inmediata a la protección, en tanto se determina su minoría de edad. Si bien, más allá de esta medida provisional de guarda, merece una especial atención la medida de guarda voluntaria, prevista legalmente para los supuestos en los que los progenitores o tutores por circunstancias graves y transitorias no puedan cuidar de sus hijos o pupilos. Ahora bien, en la práctica se observa que la causa principal de esta medida es la incapacidad de control por parte de los progenitores o tutores de conductas de riesgo de menores preadolescentes o adolescentes inmersos en un clima de conflictividad familiar, que lleva a aquellos a renunciar al ejercicio de su guarda por encontrarse desbordados por la situación y sin recursos para enfrentarse a ella, destacando otros indicadores que motivan esta medida como el maltrato en el ámbito familiar o la negligencia en el cuidado de menores de edad.

No es reseñable el incremento de las guardas judiciales, mediante las que se trata de dar seguridad jurídica a situaciones de guarda de hecho ordinarias e incluso transfronterizas cuando la resolución extranjera que sirvió de soporte para la residencia en España del menor de edad, no se ajusta a los presupuestos legales y no es reconocida en nuestro país.

6.3.4 DECLARACION DE DESAMPARO Y CONSTITUCION DE TUTELA

Se han registrado, durante este ejercicio 13.981 expedientes de tutela, representando un descenso del 16,28 % respecto del año 2024, y un incremento del 22,21 % respecto del año 2023, dicho descenso no es uniforme en todas las provincias. A fecha 31 de diciembre de 2024, 28.152 menores, a nivel nacional se encontraban sujetos a esta medida administrativa, por su situación de desprotección o desamparo en su ámbito familiar, medida que cesa una vez desaparecen las razones que justificaron su adopción o por la mayoría de edad del tutelado, si bien entre tanto se mantienen en el tiempo, por lo que se acumulan año tras año. Esta medida puede responder a que las medidas previas no han dado resultado o bien a que la situación del menor es sumamente grave y aparecen indicadores elevados de riesgo que exigen declarar su desamparo, como ocurre con los niños, niñas y adolescentes extranjeros que llegan solos a nuestras fronteras, advirtiéndose un

mayor número de medidas de tutela en las provincias y/o comunidades más afectadas por el flujo migratorio como son Canarias, Madrid, Ceuta, Cataluña y Baleares.

En muchos casos las causas de esta medida se encuentra en situaciones de maltrato emocional por desatención grave de las necesidades psicológicas de los menores, resultando que en estos casos la intervención de los técnicos de los recursos de protección municipal y/o autonómica, no reciben la misma aceptación por los progenitores o tutores que cuando la causa se concreta en una desatención material o maltrato físico, lo que es debido a la negación de aquél indicador, por falta de consciencia de que su descuido genera abandono y desprotección.

Aunque se fomenta el acogimiento familiar para los menores sometidos a esta medida o a la medida de guarda, desde las Entidades de Protección se advierte de forma generalizada un déficit de familias de acogida, como refieren Asturias, Cáceres, Ourense, Burgos, Las Palmas y Zamora. Se pone de manifiesto la necesidad de que se contemple legalmente la posibilidad de valorar la idoneidad de las familias para más de una modalidad de acogimiento y que no se excluya a las familias acogedoras del cupo de familias adoptantes por el mero hecho de cambiar la medida, argumento acorde con la finalidad de los cambios de medida mediante los que se persigue una mayor estabilidad para el/la menor, lo que es fundamental para su adecuado desarrollo afectivo y emocional y se consigue cuando permanece con la misma familia con la que venía conviviendo bajo otro tipo de medida menos estable, siempre que sea idónea para ello, como prevé la legislación autonómica de la Comunidad de Madrid.

Siendo que en los recursos ordinarios de protección resulta complicado aplicar sistemas de control y contención a los menores, (*ex* artículo 21ter LOPJM) cuando su conflictividad y desobediencia alcanza ciertos umbrales, y obstaculiza la adecuada convivencia entre los residentes, se hace necesario su traslado a los llamados recursos más específicos, reservados para menores con problemas de conducta, los cuales tienen una connotación de excepcionalidad y además son insuficientes, en tanto que nacieron para abordar situaciones disruptivas extraordinarias y actualmente son demandados para atajar problemáticas de los menores que les conducen a ciertos comportamientos por no ser tratadas convenientemente en las fases anteriores.

Otro problema resulta de la adopción de medidas para proteger a menores que no son atendidos en los recursos sanitarios competentes y cuyas familias no pueden hacerse cargo de los mismos por su problema de salud mental, en este caso son los centros de primera acogida en situaciones de urgencia o el sistema de protección mediante

los llamados centros específicos los que terminan por dar solución a un problema que, en puridad, no les es propio.

Son muchas las provincias en las que no se está dando puntual cumplimiento por parte de la Entidad Pública a la rendición de cuentas con motivo del cese de la tutela tras la mayoría de edad del/de la interesado/a.

En la mayoría de las provincias la Entidad Pública dispone de recursos con programas de apoyo a jóvenes en proceso de autonomía y programas de transición a la vida adulta, al menos hasta los 21 años, aunque generalmente son insuficientes, motivo por el que los fiscales demandan más programas de emancipación e inserción sociolaboral.

6.3.5 CONSTITUCIÓN DE ACOGIMIENTO FAMILIAR, SIN PREVIA MEDIDA DE GUARDA O DE TUTELA

Este nuevo apartado hace referencia a los supuestos de riesgo, en los que el menor tiene un entorno familiar extenso adecuado o un arraigo con terceros cuidadores o guardadores de hecho idóneos para acogerle y cuidar del mismo, cuando falla la guarda y protección de sus progenitores o tutores ordinarios. Supuestos en los que la Entidad Pública encargada de protección no asume imperativamente potestades de guarda o de tutela, sino que tras valorar la idoneidad de aquéllos puede constituir directamente el acogimiento familiar del menor a su favor. Es un dato que numéricamente se ha introducido por primera vez en este ejercicio, en tanto que cada vez con mayor frecuencia se acude a esta figura, para evitar la institucionalización o desarraigo de la persona menor de edad.

Así pues, en el ejercicio de 2025 se han incoado 88 acogimientos de esta naturaleza, estando activos a fecha 31 de diciembre, 77.

A estos acogimientos, se han de añadir, los acogimientos familiares que se adoptan en el marco de una medida de guarda o de tutela que no se computan de forma independiente, sino que permanecen vinculados a dichas medidas, a las que nos hemos referido en los apartados anteriores.

6.3.6 PROCESOS JUDICIALES DE IMPUGNACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN RESPECTO DE MENORES ACORDADAS POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS (ART. 779 Y SS. LEC)

Se han impugnado un total de 2.157 resoluciones administrativas en materia de protección de menores, experimentando un incremento del 3,40 % respecto a 2024 y del 30,65 % respecto a 2023.

De los datos estadísticos se desprende que del total de impugnaciones 180 han sido promovidas por el fiscal, experimentando un incremento del 10,43 % respecto al año 2024, y un 1,12 % respecto al ejercicio 2023, no obstante, sigue predominando una conformidad de las secciones de menores con la postura plasmada por la Entidad Pública en las resoluciones adoptadas en esta materia.

Tanto Córdoba como Valencia destacan los problemas derivados del incumplimiento del plazo de tres meses para dictar sentencia que recoge el artículo 779 de la LEC. A esto se añaden los déficits legislativos del artículo 780 tras la reforma operada por la LOPIVI, al no prever la posibilidad de adoptar medidas cautelares durante su tramitación, obligando a acudir al artículo 158 del C. C.

6.3.7 PROCESOS JUDICIALES DE INTERNAMIENTO DE MENORES CON PROBLEMAS DE CONDUCTA

Durante el presente ejercicio desde las secciones de menores se ha intervenido en 1.602 procedimientos judiciales, encaminados a recaer la autorización judicial para el ingreso de menores de edad que se encuentran bajo la tutela o guarda de la Entidad Pública en recursos de protección que tienen una naturaleza específica, por estar destinados a quienes presentan problemas disruptivos de conducta que implican grave riesgo para sí o para terceros, con las peculiaridades expuestas en el punto 6.3.4. sobre este recurso de acogimiento residencial.

6.3.8 ADOPCIONES

Los expedientes judiciales relativos a intervenciones en procedimientos judiciales para la adopción de menores de edad mantienen la línea ascendente ya reflejada en el ejercicio anterior, incrementándose un 15,20 % respecto a 2024 y un 57,95 % respecto a 2023. Se refleja una preocupación compartida por el hecho de que los menores deseados en adopción sean sólo los de muy corta edad, lo que representa un gran obstáculo para encontrar familias de adopción y de acogimiento familiar, déficit que en parte pudiera tener su razón de ser en el desconocimiento social de la posibilidad de adoptar y acoger a menores tutelados que viven en régimen de acogimiento residencial, resultando conveniente promover campañas educativas y de sensibilización para difundir esta posibilidad.

6.3.9 INTERVENCION EN PROCESOS SOBRE SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES Y EN OTROS PROCESOS JUDICIALES CON ELEMENTO TRANSFRONTERIZO

Desde las secciones de menores, salvo excepciones territoriales, se interviene en los procedimientos civiles sobre sustracción internacional de menores, no por el contrario en los procedimientos para la declaración de ilicitud de un traslado o retención internacional, que competen a la sección civil, conforme a la Circular 6/2015 de la FGE. Este tipo de procedimiento ha sufrido un importante incremento de 30,58 % respecto del año 2024 y del 209,80 %, respecto del año 2023, incremento que revela el aumento de familias en las que el elemento transfronterizo es determinante, en tanto que los traslados ilícitos desde el país de residencia del menor a España generalmente se llevan a cabo por el/la progenitor/a que tiene arraigo en nuestro país.

Se han computado un total de 5 intervenciones en procedimientos judiciales con elemento transfronterizo. Sobre este particular, es importante destacar que en procedimientos judiciales de esta naturaleza, generalmente *exequatur*, la intervención se realiza desde las secciones especializadas en materia civil, si bien, en algunas provincias de España, como Madrid, Sevilla, Valencia, entre otras, la intervención se realiza por fiscales adscritos al área de protección de la sección de menores, por lo que este dato es meramente parcial, y no puede ser valorado como absoluto ni como indicador cierto en esta materia. La mayor parte de esta intervención se focaliza en el ámbito del acogimiento transfronterizo, modalidad introducida en la LOPJM arts. 20 ter a quinquies, mediante la reforma operada por la LOPIVI, respondiendo en su mayoría a la figura de la *kafala*, institución propia del derecho islámico con valor de acogimiento familiar en España, siempre que se haya constituido de acuerdo con la normativa internacional.

Si bien, debemos añadir la labor que se está realizando desde las secciones de menores, en materia de protección, y en el marco de las diligencias preprocesales y expedientes de riesgo con menores extranjeros en riesgo en nuestro país, con motivo de las comunicaciones recibidas, a través de la Autoridad Central Española y de magistrados de enlace a través de la Unidad Especializada de Menores, o directamente dirigidas a las secciones de menores, las cuales no siempre concluyen en un procedimiento judicial, salvo que se resuelva el retorno por su país de origen, en cuyo supuesto, en el marco del procedimiento judicial de reconocimiento de la resolución extranjera, se actúa coor-

dinadamente desde la sección de menores con la sección civil de la fiscalía provincial competentes.

6.3.10 DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS MENORES Y OTRAS MEDIDAS URGENTES CONFORME AL ART. 158 CC

Los datos estadísticos revelan que, de forma general, se ha producido un leve descenso del 18,18 % respecto del año 2024 en procedimientos judiciales sobre derechos fundamentales. No se debe obviar el control que sobre la utilización de imágenes de menores en publicidad o medios de comunicación se realiza desde el área de protección, conforme a la Instrucción 2/2006 de la FGE; intervención que en ocasiones ha dado lugar a la interposición de la oportuna demanda civil, y que se complementa con la actuación que en la misma dirección realiza la Agencia Española de Protección de Datos a través del *canal prioritario* y del derecho de supresión o derecho al olvido, bien a instancia de la persona menor de edad afectada o de sus representantes legales o bien directamente a petición del/de la fiscal en el marco de sus diligencias preprocesales.

Durante este ejercicio se ha contabilizado en 107 las intervenciones que desde las secciones de menores en materia de protección se han realizado en procedimientos sobre medidas judiciales urgentes del art. 158 CC. En su mayoría suelen responder a medidas de guarda urgente por razón de riesgo inminente para la persona menor de edad, a la inactividad de la Administración Pública y/o a la falta de escolarización de los menores. Sevilla pone de manifiesto la necesidad de que, desde la jurisdicción de adultos, respecto a víctimas menores de edad, se insten estas medidas urgentes para garantizar su protección, con independencia de que se remita un testimonio al área de protección, pues esa demora revictimiza y agrava el daño a la víctima, como ocurre con el incumplimiento de las resoluciones judiciales civiles que afectan a personas menores de edad; necesidad que se comparte desde esta Unidad.

En las vistas de estos señalamientos, en algunos territorios, también intervienen junto con los fiscales de protección aquellos otros de las secciones de familia y civil que brindan apoyo en la cobertura de servicios semanales ante los juzgados civiles, sin obviar que en ocasiones por razón del insuficiente número de fiscales adscritos a las secciones de menores o por el mero reparto competencial intervienen únicamente las secciones de familia y civil.

6.3.11 EXPEDIENTES SOBRE ENSAYOS CLINICOS

La intervención del Ministerio Fiscal en los ensayos clínicos ha experimentado un descenso del 53,85 % frente al año 2024 y del 40 % respecto al 2023, acorde con el carácter residual de la misma, tras la reforma operada por el Real Decreto 1090/2015 de 4 de diciembre, siguiendo la doctrina dimanante del Dictamen 2/2016 de la Unidad Especializada de Menores.

6.3.12 PROBLEMÁTICA RELATIVA A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS Y SU DETERMINACION DE EDAD

Los expedientes de determinación de edad se tramitan en el 97 % de las secciones de menores, y un residual del 3 % restante lo tramitan las secciones de extranjería. A lo largo de este ejercicio se han incoado 7.999 expedientes de esta naturaleza, experimentando un insignificante descenso del 1,73 %, estando pendientes de resolver 3.904 a 31 de diciembre, pendencia que responde a la falta de medios personales y materiales para acometer el volumen de trabajo que genera determinar la edad civil de personas extranjeras indocumentadas. Durante el año 2025 se ha vivido una llegada masiva de menores extranjeros con entrada mayoritaria por las Islas Canarias y Ceuta, motivando fueran declarados dichos territorios en situación de contingencia migratoria, atendiendo a lo dispuesto en el Real Decreto Ley 2/2025 y los Reales Decretos 658/2025 y 743/2025. Esta declaración ha supuesto que, a la movilidad voluntaria de estos menores hacia otros territorios, se uniera un reparto equitativo entre las comunidades autónomas para aliviar el colapso del sistema de protección de aquéllos. A esto se ha sumado un reparto hacia otras regiones de España de estos menores migrantes no acompañados que entraron por Canarias, y que o bien hubieren solicitado la protección internacional o bien hubieren anunciado su voluntad de solicitarla en virtud de medida cautelar acordada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Esta movilidad y reparto preestablecido ha tenido su reflejo en los sistemas de protección de otras comunidades autónomas, desde donde, para asumir el mismo y atajar una sobreocupación en la red de protección y especialmente en los centros de recepción, se han creado nuevos recursos y se han destinado más medios a atender la necesaria protección de estos menores. Estas llegadas masivas generan un riesgo de creación de macrocentros con un elevado número de plazas que dificulta el trabajo individualizado con las personas menores de edad,

y por ende su integración y desarrollo educativo en España como país de acogida. Si bien, se advierte que la situación de crisis reflejada en la memoria del 2024 no es la que se refleja en la memoria de este año, constatándose un descenso de llegadas, que ha permitido adaptar los recursos de protección a su función socio-educativa, y garantizar a los menores la cobertura de sus necesidades básicas. Al tiempo se advierte que tanto las Entidades Públicas como las autoridades policiales han sabido coordinarse para agilizar su documentación y otorgarles una identidad, esencial para trabajar su proceso de integración en nuestro país.

Desde esta Unidad, como se ha hecho constar en el punto 6.1.4. se han establecido unas líneas básicas de coordinación entre las secciones de menores de los territorios en situación de contingencia migratoria y las secciones a cuyo territorio son trasladados los menores afectados.

6.3.13 VISITAS PERIÓDICAS A CENTROS DE PROTECCIÓN DE MENORES

Se ha experimentado un incremento del 7,40 % en los expedientes de visitas a los centros de protección respecto al año 2024, y de un 19,41 % respecto al año 2023. En provincias como Madrid, Barcelona, Las Palmas y Tenerife, el elevado número de centros de protección y de primera acogida y la escasa plantilla de fiscales, implican un esfuerzo considerable para poder realizar de forma regular las correspondientes visitas de inspección y control, por lo que se compatibilizan las presenciales con las telemáticas, en función de la naturaleza de los centros y necesidades de los menores residentes en los mismos.

Es preocupante la insuficiencia de centros específicos para menores con problemas de conducta, careciendo de los mismos diversas provincias como Illes Balears, Navarra, Toledo, Burgos, Extremadura, Cádiz, Palencia, Guadalajara, Cuenca, La Rioja, Huesca, Araba/Álava y Bizkaia lo que supone que menores con comportamientos disruptivos convivan con menores en fase de integración educativa, dificultando considerablemente el trabajo con unos y otros. Galicia, Las Palmas, Alicante y Madrid advierten de un déficit de plazas para este tipo de centros. Con motivo de las visitas se comprueba que muchos de los menores que ingresan en los mismos precisan de ambientes y programas socio-terapéuticos, con intervención social y de salud mental, situación que se vería aliviada si se contase con programas en salud mental de atención a la infancia y adolescencia, tanto residenciales como ambulatorios.

Protección Totales nivel nacional-Jurisdicción Menores		Total nacional 2025	Total nacional 2024	Total nacional 2023	Total nacional 2022	Total nacional 2021
Expedientes de Protección de Menores en Riesgo	Incoados en el año	28.472	30.679	28.778	31.561	27.217
	Pendientes a 31 diciembre	49.903	106.996	No valorado	No valorado	No valorado
Expedientes de Protección de Menores en tutela	Incoados en el año	13.981	16.699	11.440	11.067	11.002
	Pendientes a 31 diciembre	28.152	38.523			
Expedientes de Protección de Menores en Guarda	Incoados en el año	3.563	4.379	3.407	3.667	2.608
	Pendientes a 31 diciembre	3.969	7.916	No valorado	No valorado	No valorado
Expedientes de Acogimiento (sin medida de guarda o tutela)	Incoados en el año	88	No valorado	No valorado	No valorado	No valorado
	Pendientes a 31 diciembre	71	No valorado	No valorado	No valorado	No valorado
Expedientes de Determinación de edad	Incoados en el año	7.999	8.140	No valorado	No valorado	No valorado
	Pendientes a 31 diciembre	3.908	3.904	No valorado	No valorado	No valorado
Diligencias Preprocesales	Incoados en el año	3.711	No valorado	No valorado	No valorado	No valorado
	Pendientes a 31 diciembre	1.198				
Expedientes Sobre Ensayos Clínicos	Incoados en el año	6	13	10	7	20
	Pendientes a 31 diciembre	57	61	No valorado	No valorado	No valorado
Expedientes de visitas a centros de protección		929	865	778	684	595
Expedientes de visita a recursos penitenciarios		4	No valorado	No valorado	No valorado	No valorado
Impugnación de medidas acordadas por las Entidades Públicas	A instancia del Fiscal	180	163	178	77	3
	A instancia de particulares	1.977	1.923	1.473	1.502	1.672
Intervención en procesos Judiciales relativos a adopciones		1.728	1.500	1.094	1.156	1.317
Intervención en procesos Judiciales con elemento transfronterizo		5	No valorado	No valorado	No valorado	No valorado
Intervención en procesos Judiciales sobre sustracción internacional de menores		158	121	51	38	39

Protección Totales nivel nacional-Jurisdicción Menores	Total nacional 2025	Total nacional 2024	Total nacional 2023	Total nacional 2022	Total nacional 2021
Intervención en procesos en defensa de los derechos Fundamentales de los menores	18	22	39	456	553
Intervención en Medidas Urgentes (art. 158 C.C.)	107	No valorado	No valorado	No valorado	No valorado
Intervención en Procesos Judiciales de Internamiento de menores con problemas de conducta	1.602	No valorado	No valorado	No valorado	No valorado

- El dato pendiente a 31 de diciembre fue introducido para 2024, motivo por el que está en blanco en años anteriores.
- Los datos numéricos relativos a *expedientes de acogimiento sin otra medida, diligencias pre-procesales, visitas a recursos penitenciarios, intervención en procesos judiciales con elemento transfronterizo, intervención en medidas urgentes del art. 158 CC e intervención en procesos judiciales de internamiento de menores con problemas de conducta* han sido incorporados en el ejercicio 2025.

6.3.14 ATENCIÓN AL PÚBLICO EN GENERAL Y OTRAS INTERVENCIONES EN INTERÉS DE LOS MENORES

No existen novedades en la tarea que las secciones de menores desempeñan de atención al público. En algunas fiscalías se establece un sistema de permanencia diario durante el cual se resuelven estas cuestiones, en otras el encargado de atender al público es el/la fiscal delegado/a, o el/la fiscal de guardia y en otras todos los fiscales en función del objeto de la consulta y del menor al que afecta. Se evidencia un incremento en el número de consultas relativas a personas menores de edad en situación de riesgo que se formulan durante el servicio de guardia de reforma, de ahí que se hayan diseñado protocolos de colaboración y/o coordinación entre la autoridad policial, el servicio de guardia y el área de protección para dar una solución rápida y adecuada a estas situaciones.

6.3.15 VALORACIÓN DE LAS RELACIONES, COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN CON LOS ESTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN DE MENORES

Cabe destacar la valoración positiva que trasladan las secciones de menores sobre sus relaciones institucionales con las Entidades Públicas autonómicas y locales (educativas, sanitarias, sociales, policiales), estableciendo fluidos canales de comunicación y coordinación

mediante reuniones periódicas y contactos telefónicos. Este ámbito de cooperación favorece la función de control y seguimiento del Ministerio Fiscal, y permite continuar trabajando para atajar los déficits y mejorar en una protección integral de los menores.

Se menciona un año más la necesidad de contar con el acceso telemático directo a las bases de datos y aplicaciones empleadas por las Entidades Públicas, lo que facilitaría el ejercicio eficaz de la supervisión y control de su actividad gestora en la atención a la infancia y la adolescencia. Y se reitera un año más la queja sobre el incumplimiento de la Entidad Pública de su deber de informar periódicamente a Fiscalía a los fines de dicha supervisión.

7. COOPERACIÓN PENAL INTERNACIONAL

7.1 Reflexiones sobre el futuro de la justicia penal europea

7.1.1 INTRODUCCIÓN

La arquitectura actual de la cooperación penal europea, basada en el principio de reconocimiento mutuo, ha alcanzado un alto grado de madurez, si bien requiere de ajustes para responder eficazmente a un entorno criminal en continua transformación y, en particular, a la amenaza creciente de la criminalidad organizada transnacional, la digitalización y la creciente dimensión externa de la seguridad europea.

Desde el punto de vista del Ministerio Fiscal español, este proceso debe abordarse con una visión estratégica que refuerce la transmisión y comunicación directa entre autoridades judiciales nacionales. En ese sentido, la experiencia acumulada por la Fiscalía española en los últimos años –particularmente en la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo de referencia, así como en el desarrollo de mecanismos avanzados de coordinación y digitalización– pone de manifiesto el valor añadido de un modelo en el que el Ministerio Fiscal, con su alto nivel de especialización, adquirida en los últimos veinticinco años, asume un papel vertebrador y de intermediario activo de referencia en nuestro país. Por ello, la búsqueda de una mayor eficiencia en la cooperación internacional no puede desvincularse de la necesidad de adecuar los marcos institucionales a las realidades operativas nacionales que han demostrado su eficacia en la práctica.

En este contexto, la futura acción de la UE en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), ofrece una oportunidad singular para propiciar un cambio de paradigma. Dicho cambio no debe orientarse tanto

a una expansión de competencias a nivel supranacional, como hacia la optimización de los modelos nacionales para la mejor coordinación entre las agencias europeas y las autoridades judiciales nacionales a las que sirven. En el caso de España, ello implica necesariamente avanzar hacia un modelo en el que el Ministerio Fiscal ocupe el lugar que le corresponde, integrándose de manera efectiva en el sistema de cooperación judicial europea, tanto a nivel estratégico como operativo.

En definitiva, se trataría de asegurar que las reformas que se pretenden impulsar en la justicia penal europea se asienten sobre los principios que han guiado su desarrollo –confianza mutua, independencia judicial, subsidiariedad y eficacia–, adaptándolos a los nuevos desafíos de la criminalidad transnacional y, en este proceso, la aportación de la Fiscalía General del Estado puede constituir un referente esencial.

7.1.2 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO EJE ESTRATÉGICO

El *Foro de Alto Nivel sobre el Futuro de la Justicia Penal en la Unión Europea* (HLF por sus siglas en inglés) ha estructurado sus líneas de actuación sobre tres ejes esenciales: la cooperación judicial, la digitalización y el papel de las agencias europeas.

En relación con la cooperación judicial, existe un amplio consenso en reforzar y clarificar los instrumentos normativos vigentes con un enfoque más pragmático y operativo, lo que coincide plenamente con la experiencia acumulada por la Fiscalía española en la aplicación de instrumentos como la Orden Europea de Investigación (OEI), cuya eficacia ha sido reconocida a nivel europeo⁸.

La digitalización, por otra parte, se considera esencial para mejorar la eficiencia y el acceso a la justicia, siempre evitando duplicidades y garantizando derechos fundamentales, por lo que la interoperabilidad y las plataformas comunes serán elementos claves en esta materia.

Por último, respecto a las agencias, se apoya el fortalecimiento de Eurojust, en línea con la idea de mejorar su operatividad en la forma que se desarrolla a continuación.

⁸ Prueba de ello es el Informe publicado el 8 de octubre de 2024, por el Consejo de la UE sobre la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas en relación con la implementación de la orden europea de investigación en España, disponible en el enlace:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13641-2024-REV-1/en/pdf>

7.1.3 EUROJUST EN LA ARQUITECTURA DE LA SEGURIDAD EUROPEA

La evaluación de Eurojust publicada en 2025⁹ destaca su papel esencial en la lucha contra la criminalidad transfronteriza, especialmente en la coordinación de investigaciones multilaterales y complejas. No obstante, se ha detectado un creciente uso de Eurojust como mero canal de transmisión en casos bilaterales de escasa complejidad, lo que viene a desvirtuar su función esencial de apoyo a la coordinación operativa multilateral y debilita la comunicación y transmisión directa entre autoridades judiciales.

El debate estratégico que se ha abierto ha cristalizado así en dos documentos aprobados por el Colegio de Eurojust: el documento titulado *Eurojust Vision 2035*¹⁰ y la posición sobre la revisión del Reglamento de Eurojust¹¹.

Según estos documentos el futuro de Eurojust pasa por una mejora de su eficiencia operativa y de su gobernanza, preservando su naturaleza judicial y su carácter de organismo que actúa a demanda de las autoridades nacionales. Para ello se pueden implantar medidas concretas como la revisión de directrices comunes para racionalizar la apertura de casos; un esquema más ágil de financiación de JITs y un refuerzo de las capacidades analíticas y digitales de Eurojust, sin alterar su misión de apoyo a las autoridades nacionales.

Esta posición coincide sustancialmente con la defendida por la Fiscalía General del Estado, que ha insistido en que Eurojust debe ser una agencia operativa para los casos más graves de criminalidad transnacional, al servicio de las autoridades judiciales nacionales, bajo los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y complementariedad.

En este contexto, la Comisión Europea prepara una propuesta de revisión del Reglamento (UE) 2018/1727, cuya presentación está prevista para 2026. Este escenario constituye, desde la perspectiva de la FGE, una oportunidad estratégica para mejorar el funcionamiento de Eurojust.

Las áreas de reforma identificadas hasta ahora incluyen: simplificación de la gobernanza, clarificación de funciones del Colegio y del

⁹ Documento de trabajo de la Comisión, Evaluación de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal. Bruselas, 2.7.2025. {SWD(2025) 183 final} https://commission.europa.eu/publications/evaluation-eurojust_en

¹⁰ Plenario del Colegio de Eurojust celebrado el 16 de septiembre de 2025.

¹¹ Aprobada en la reunión plenaria del *College* de Eurojust, celebrado el 4 de noviembre de 2025, de la que esta Fiscalía General tuvo conocimiento en el marco del Foro Consultivo de 2026.

Comité Ejecutivo y priorización de mecanismos de coordinación (reuniones, centros de coordinación, apoyo a ECIs).

Para ello, cualquier reforma debe preservar a nuestro entender los elementos que han garantizado el éxito de Eurojust, entre los cuales destaca la dimensión operativa de los miembros nacionales, su funcionamiento a demanda y bajo el control de las autoridades judiciales competentes a nivel nacional.

Por ello, siendo Eurojust una agencia de naturaleza eminentemente instrumental, concebida para asistir a las fiscalías nacionales, la superación de las asimetrías existentes entre las capacidades operativas de los miembros nacionales constituye para la Fiscalía General del Estado la principal asignatura pendiente a resolver.

Cabe destacar que el análisis comparado de la adaptación del Reglamento de Eurojust en los Estados miembros¹², pone de manifiesto un escenario fragmentado y desigual en cuanto al estatuto, funciones y ubicación institucional de los miembros nacionales. De ello resulta una primera conclusión: la implementación del artículo 7 del Reglamento UE 2018/1727 no ha cristalizado en un modelo uniforme, sino en una diversidad de soluciones nacionales. Asimismo, se evidencia una realidad: los sistemas más eficaces son aquellos en los que el miembro nacional es autoridad integrada en la estructura del Ministerio Público.

Entendemos que la revisión proyectada del Reglamento debe ser, no tanto un proceso inconsciente de ampliación de competencias y recursos a nivel europeo, sino una oportunidad única para reflexionar sobre la conveniencia de garantizar y armonizar el papel operativo que deben tener los miembros nacionales, preservando su capacidad operativa en todos los Estados parte.

La postura institucional de la FGE, consolidada en los informes a los Anteproyectos de ley de trasposición de 2014 y de adaptación de 2021, se resume en la necesidad de superar el modelo gubernativo existente mediante una revisión del estatuto legal del miembro nacional para que España cuente con un representante en Eurojust que sea una autoridad judicial en activo, lo que se compadece con su integración funcional y orgánica en la Fiscalía.

¹² *Support study for the Evaluation of the implementation and impact of Regulation (EU) 2018/1727 of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and of the effectiveness and efficiency of Eurojust and its working practices Support study – JUST/2023/JCOO/CRIM/0127 Final Report.*

7.2 Participación en proyectos, redes y organismos de cooperación

7.2.1 PARTICIPACIÓN EN MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y PROYECTOS INTERNACIONALES

La Fiscalía ha mantenido durante el año 2025 su colaboración con el proyecto *EuroMed Justice*, iniciativa de la UE orientada al refuerzo de la cooperación judicial entre los Estados miembros y los países socios de la cuenca mediterránea. En este ejercicio se ha consolidado la vinculación del proyecto con Eurojust y la separación funcional de sus estructuras de trabajo en el grupo *CrimEX*, centrado en la cooperación penal, y la red *EMJ-Net*, de carácter operativo. De igual forma se ha participado en el Foro de Fiscales Generales de Euromed.

A finales de 2025 se negoció la participación de la Fiscalía General del Estado como socio en el proyecto *JITForce (Empowering Justice Professionals to Fight Transnational Crime Through Cooperation and Technology –JUST-2025-JTRA–)*, junto con la *Procuraduría Geral da República* (PGR) de Portugal y bajo el liderazgo del Ministerio Público de Rumanía adscrito al Tribunal Supremo de Casación y Justicia (POHCCJ). Este proyecto tiene como objetivo principal el desarrollo de la capacidad digital de fiscales y otros profesionales de la justicia en la utilización de los equipos conjuntos de investigación (JITs) y de la plataforma de colaboración establecida por el Reglamento (UE) 2023/969. Para ello, prevé la realización de actividades de evaluación de necesidades formativas, seminarios de formación transnacionales y talleres avanzados orientados al análisis de casos complejos y al intercambio de buenas prácticas, en colaboración con Eurojust y la Secretaría de la Red de JITs. Su ejecución está prevista entre enero de 2026 y septiembre de 2027.

La participación de la FGE en el proyecto RECOVER culminó en el año 2025 con la publicación de una compilación de los materiales producidos sobre los modelos nacionales de decomiso y la aplicación del Reglamento (UE) 2018/1805 en un libro de dos volúmenes editado por la Universidad de Pisa.

7.2.3 PARTICIPACIÓN EN REDES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

7.2.3.1 *Red Judicial Europea contra la Delincuencia Organizada (EJOEN)*

La Fiscalía española participó activamente en la EJOEN, centrada en la coordinación frente a redes policriminales. En el año 2025, en su

segunda reunión plenaria «se abordaron cuestiones operativas y estratégicas de especial relevancia», como la revisión de Decisiones Marco, el impacto de plataformas encriptadas, la regulación de agentes encubiertos y los retos del *Crime as a Service (CaaS)*. La Fiscal Jefa de la Fiscalía Especial Antidroga, como punto de contacto nacional en esta Red, propuso incluir temas de jurisdicción extraterritorial y abordajes en embarcaciones sin pabellón y explorar la participación en acciones EMPACT, destacando la OA 2.8 liderada por España.

7.2.3.2 *Red Judicial Europea (RJE)*

En 2025 finalizó el mandato de la Fiscalía General del Estado como Corresponsalía Nacional, pasando el relevo al CGPJ, conforme a la Ley 29/2022. El Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Internacional fue elegido vocal del *Presidency Board* de la RJE y continuó en los subgrupos sobre Gobernanza, Marco Legal y Cooperación RJEEurojust. Durante el año 2025, una fiscal adscrita de la UCIF se incorporó como experta en el Grupo creado para relaciones con terceros países.

El Fiscal de Sala participó en las plenarios 64.^a (Varsovia) y 65.^a (Copenhague) y una fiscal adscrita actuó como observadora en la Duodécima Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre tráfico ilícito de drogas.

7.2.3.3 *Red Europea de Expertos en Equipos Conjuntos de Investigación*

El Fiscal de Sala participó como corresponsal nacional en la reunión de expertos en Eurojust (junio 2025) y en la coordinación interna de puntos de contacto y abordó el futuro de los ECIs, la revisión de su marco jurídico y el refuerzo del papel operativo de Eurojust. El 5.º Informe de Evaluación confirmó el aumento del uso de ECIs, especialmente en ciberdelincuencia.

Se avanzó igualmente en la implantación de la plataforma digital prevista en el Reglamento (UE) 2023/969, lo que exigirá adaptar el modelo de acuerdo de constitución de ECIs. España formuló observaciones sobre protección de datos y difundió buenas prácticas. También se impulsó la futura plataforma de ECI y la AIAMP fue reconocida como observadora de esta Red.

7.2.3.4 *Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP)*

En 2025 la Fiscalía española ha participado de forma activa en la AIAMP, como Secretaría General de la Asociación, desplegando las funciones estatutariamente previstas en apoyo técnico-jurídico, ejecutando los mandatos de la Presidencia argentina, difundiendo formaciones y dando seguimiento a convocatorias y productos de las nueve redes y ocho grupos de trabajo. Se destaca la organización de la XXXII Asamblea General Ordinaria en Madrid, en la que se profundizará en otra parte de la Memoria.

La Fiscalía española está representada en todas las redes y grupos de la AIAMP mediante puntos de contacto designados por dos años. En 2025 se realizaron dos convocatorias de nombramiento y renovación de los puntos de contacto de estas redes que fueron finalmente resueltas por sendos Decretos del Fiscal General del Estado en febrero y noviembre de 2025. La UCIF continuó el mantenimiento y mejora de la web institucional.

7.2.3.5 *Red Interinstitucional de Recuperación de Activos de Camden (CARIN)*

La UCIF participó en reuniones del *Steering Group* y en la Asamblea General Mundial de CARIN (Malta, Roma, Dublín y La Haya). Estas reuniones permitieron obtener contactos operativos que han dado resultados concretos en procedimientos nacionales de recuperación de activos.

7.2.3.6 *Comité Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) del Consejo de Europa*

El CCPE desempeña un papel central en la elaboración de estándares europeos sobre independencia, imparcialidad y funcionamiento del Ministerio Público. En 2025 se renovó la representación de España en el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) por jubilación de su anterior presidente, el Fiscal de Sala Coordinador de Medioambiente, cuya encomiable labor se destaca.

De esta forma, mediante Decreto del Fiscal General del Estado de 3 de octubre de 2025 se propuso el nombramiento del Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Internacional como representante titular de España en el CCPE, y de la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo como representante suplente, designación que fue formali-

zada por el Ministerio de Justicia conforme al procedimiento previsto en el Real Decreto 972/2020.

7.2.3.7 Nuevo Grupo de Apoyo de la Fiscalía al Coordinador Nacional EMPACT

Mediante Decreto de fecha 5 de marzo de 2025, el Fiscal General del Estado acordó la creación de un Grupo de Apoyo a la plataforma EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*) en el seno de la Fiscalía General del Estado, con el objetivo de reforzar la participación del Ministerio Fiscal en el ciclo político de la UE contra la delincuencia grave y organizada, bajo la coordinación del Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Internacional. En este grupo se integran las principales Fiscalías especializadas (Audencia Nacional, Antidroga, Anticorrupción), así como las fiscalías y unidades coordinadoras en materias claves como criminalidad informática, trata de seres humanos, menores o medio ambiente.

7.3 Funcionamiento de la Cooperación Judicial Internacional

7.3.1 COMENTARIO PRELIMINAR

Se constata un crecimiento progresivo de la carga de trabajo operativo en las secciones de cooperación internacional de las fiscalías, básicamente en la cooperación pasiva. De ese modo, en 2025 se observa un incremento del 14,2% en la carga de trabajo operativo respecto del año anterior. Este aumento sostenido pone en evidencia la necesidad urgente de reforzar recursos humanos y materiales, así como de actualizar la Instrucción de la FGE núm. 1/2011 para adecuar la organización interna a las exigencias actuales de la cooperación judicial internacional.

7.3.2 DIGITALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL INTERNACIONAL

7.3.2.1 Sistema digital de gestión de casos de la Fiscalía (CRIS/CJI)

El sistema digitalizado de registro y gestión de expedientes de cooperación judicial internacional de la Fiscalía española (CRIS/CJI), reconocido como modelo de «digitalización avanzada» en el Informe del Consejo de la UE en el marco de la 10.^a Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre la aplicación de la OEI en España, está plenamente

implantado y utilizado por todos los/as fiscales delegados de cooperación internacional a quienes corresponde la organización y control de dicha aplicación informática como directores de las secciones de cooperación internacional de las fiscalías españolas. Este sistema permite la tramitación integral de solicitudes de auxilio judicial, la gestión de inhibiciones y la comunicación entre fiscalías, reduciendo prácticamente a cero el uso de canales alternativos.

Con carácter general, la valoración del sistema por parte de los fiscales es positiva, tanto en lo relativo a su funcionalidad como a la fiabilidad de los datos que proporciona, los cuales presentan una elevada concordancia con los registros manuales llevados en las distintas fiscalías, con discrepancias mínimas y de carácter puntual. No obstante, tal y como se recoge por la Inspección Fiscal en las actas de visitas realizadas a diversas fiscalías provinciales, resulta esencial garantizar un registro completo, sistemático y riguroso de todos los expedientes, mediante la adecuada cumplimentación de los campos obligatorios y la incorporación íntegra de la documentación asociada, de modo que el sistema pueda operar como un verdadero expediente electrónico.

Durante el año 2025, la UCIF ha mantenido diversos contactos y reuniones con el Ministerio de Justicia, con el objetivo de avanzar en el perfeccionamiento del sistema, incorporando las sugerencias trasladadas por los fiscales delegados. Como resultado de estos trabajos, se han implementado una serie de mejoras relevantes: emisión de auxilios en Seguidamientos Pasivos, nuevos trámites de archivo, acuses de recibo opcionales, ampliación de capacidad de documentos adjuntos y creación del trámite «decreto de incoación e inhibición» en comisiones rogatorias.

Por otra parte, se ha continuado trabajando en el seno del Grupo de Trabajo constituido para la mejora de la comunicación entre el sistema CRIS y los órganos judiciales. No obstante, persisten obstáculos para la interoperabilidad entre CRIS y los sistemas judiciales, debido a la falta de unificación terminológica y a la coexistencia de múltiples sistemas procesales. Su superación constituye un objetivo estratégico.

7.3.2.2 *Sistema de Intercambio Digital de Evidencia (e-EDES)*

El portal digital e-EDES/RIS, desarrollado por la Comisión Europea como herramienta para la transmisión electrónica de instrumentos de cooperación judicial internacional, ha continuado operativo durante el año 2025, si bien su utilización efectiva en el ámbito de la Fiscalía

española sigue siendo limitado. En el ámbito funcional, e-EDES ha permitido la transmisión y recepción de Órdenes Europeas de Investigación (OEI), Notificaciones de Intervención de Telecomunicaciones (NIT) y Comisiones Rogatorias (CR). Asimismo, está prevista su ampliación a principios de 2026 a instrumentos de cooperación civil, como la notificación y traslado de documentos (SoD) y la obtención de pruebas (ToE), conforme a lo establecido en el Reglamento (UE) 2023/2844.

Desde el punto de vista organizativo, en el primer trimestre de 2025 se completó la segunda y última fase del despliegue de e-EDES en la Fiscalía española, mediante la incorporación progresiva de todas las fiscalías territoriales, aunque el despliegue en órganos judiciales sigue siendo reducido. Durante la implantación se detectaron incidencias relacionadas con altas de usuarios, acceso al portal, formación insuficiente y problemas técnicos en la robotización para la integración automática en CRIS.

El sistema sigue siendo voluntario en esta fase piloto. En 2025 participaron quince Estados miembros. Por otro lado, las Fiscalías españolas recibieron un total de 33 OEIs a través de e-EDES, lo que representa solo el 0,58% del total, reflejando su uso aún incipiente. No obstante, debe tenerse en cuenta que esta limitada utilización responde, en gran medida, al carácter voluntario del sistema en esta fase piloto, así como a incidencias técnicas puntuales y a la desigual implantación entre los distintos Estados miembros.

En este contexto, el desarrollo de soluciones de interoperabilidad entre e-EDES y el sistema CRIS/CJI –en particular mediante procesos de robotización que permitan la integración automática de datos y documentos– constituye una línea estratégica prioritaria para favorecer la consolidación del sistema y optimizar la gestión digital de la cooperación judicial internacional.

7.3.2.3 Participación en las reuniones de la denominada «Comitología»

La Fiscalía española ha participado activamente en los grupos de trabajo de la Comisión Europea y reuniones de la denominada «Comitología», para la implementación del Reglamento (UE) 2023/2844, *sobre digitalización de la cooperación judicial*, con el objeto de definir las especificaciones técnicas y jurídicas necesarias para la implementación de los instrumentos incluidos en los anexos I y II del citado Reglamento, en relación con los flujos de trabajo asociados a la digitalización de la cooperación judicial internacional.

Este proceso, iniciado en abril de 2024, ha proseguido en 2025 con el desarrollo de su segunda fase. La participación de la Fiscalía ha sido coordinada por la UCIF, que ha designado expertos procedentes del Ministerio Fiscal para intervenir en los distintos grupos de trabajo, en función de la materia objeto de análisis. En diciembre de 2025, se iniciaron los trabajos preparatorios de la tercera fase (2026), relativos a instrumentos como embargo preventivo, sanciones pecuniarias, decomiso y conflictos de jurisdicción. La participación del Ministerio Fiscal es estratégica para trasladar necesidades prácticas y contribuir a un sistema digital interoperable y seguro.

7.3.2.4 *Tratado de Medellín y limitado uso de la plataforma electrónica Iber@*

El uso de la plataforma electrónica *Iber@*, prevista en el Tratado relativo a la Transmisión Electrónica de Solicitudes de Cooperación Jurídica Internacional entre Autoridades Centrales (*Tratado de Medellín*), pese a los esfuerzos institucionales orientados a impulsar su utilización, sigue siendo muy limitado y en 2025 no se registraron avances significativos. Ello se debe a limitaciones estructurales y jurídicas del sistema español. En particular, al hecho de que la Fiscalía no sea autoridad central en la cooperación con terceros países, así como a la falta de adecuación del modelo *Iber@* –basado en puntos de contacto– con la organización interna de la Fiscalía, donde la gestión del CRIS/CIJ compete y corresponde a los/las fiscales delegados/as de cooperación internacional, quienes no siempre coinciden con los puntos de contacto de IberRed. A ello se suman restricciones en materia de protección de datos en intercambios con países no pertenecientes a la UE. Como consecuencia, las solicitudes iberoamericanas continúan canalizándose a través del Ministerio de Justicia, por lo que *Iber@* mantiene un uso residual, limitado al intercambio informal de información no operativa.

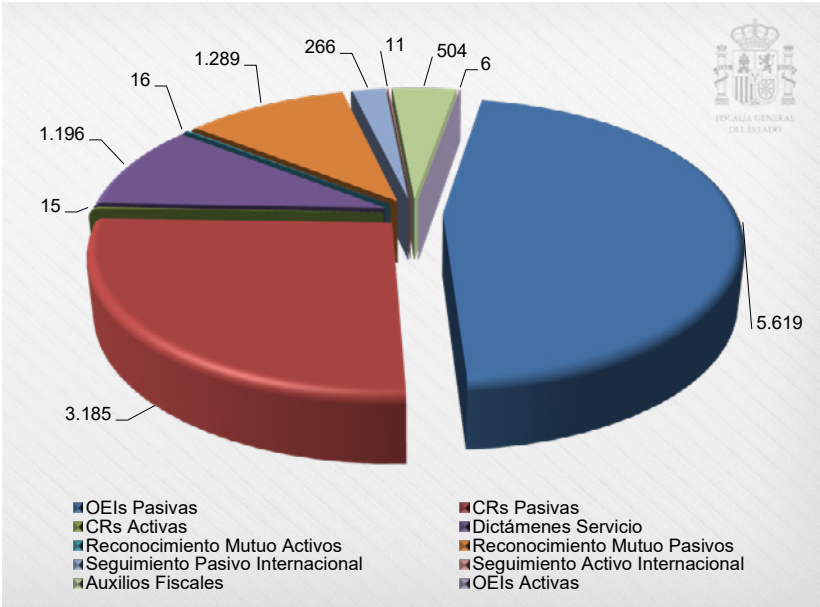
7.3.3 ACTIVIDAD OPERATIVA DE LA FISCALÍA EN COOPERACIÓN PENAL INTERNACIONAL

7.3.3.1 *Análisis de la carga de trabajo en términos generales*

De acuerdo con los datos estadísticos extraídos del CRIS/CJI, el número total de expedientes de cooperación internacional registrados en 2025 fue de 12.107, frente a los 11.589 de 2024. Ello supone un

aumento interanual del 4,5 % y mantiene la tendencia de crecimiento continuo, a modo de «flecha ascendente», con 7.830 expedientes en 2020; 8.483 en 2021; 9.070 en 2022 y 10.148 en 2023, con un aumento constante y sostenido de la carga de trabajo en esta especialidad y, muy particularmente, desde que el Ministerio Fiscal fue nombrado autoridad de recepción de las OEIs.

ESTADÍSTICA GENERAL DISTINGUIENDO LOS DISTINTOS EXPEDIENTES REGISTRADOS



Llama la atención que cada año se emiten por el Ministerio Fiscal menos solicitudes de cooperación internacional, lo que en buena parte se explica por el modelo de investigación penal existente en nuestro país. Así, mientras que en 2024 se emitieron 22 solicitudes de auxilio (11 CRs y 11 OEIs), en 2025 se emitieron por el Ministerio Fiscal en el marco de sus diligencias de investigación extraprocesales, únicamente, 21 solicitudes de asistencia (15 CRs y 6 OEIs).

Evidentemente, como ya se ha comentado en anteriores memorias, las características del sistema legal español limitan severamente la posibilidad de que la Fiscalía aumente estas cifras con el modelo pro-

cesal actual. Además, pese a que el cumplimiento efectivo de la conclusión 38.^a de la Circular de la FGE núm. 2/2022, que obliga a poner en conocimiento de los/las delegados/as de cooperación internacional la emisión de las solicitudes e instrumentos de cooperación internacional en las diligencias de investigación extraprocerales, la realidad es que el CRIS/CJI está concebido para registrar los expedientes de cooperación internacional pasivos.

Por ello, centrándonos en los datos de los expedientes registrados en el CRIS/CJI por los/las delegados/as de cooperación internacional, en relación con la cooperación judicial pasiva en 2025, debemos distinguir, en primer lugar, entre las solicitudes de auxilio internacional y/o CRs y los instrumentos de reconocimiento mutuo, significativamente, las OEIs.

El número total de las CRs recibidas por el Ministerio Fiscal en 2025 ascendió a 3.185, cifra muy similar a las 3.275 de 2024 y muy superior a las 2.417 recibidas en 2023.

Como comentario preliminar, procede recordar que dentro de la categoría general de las CRs, se incluyen las solicitudes de auxilio internacional con fines procesales y no propiamente probatorios, que todavía se emiten por los Estados miembros de la UE en base al *Convenio de Asistencia Judicial en Materia Penal entre los Estados miembros de la UE*, hecho en Bruselas el 29 de mayo de 2000, para la notificación de documentos procesales; la denuncia a fines procesales del art. 21 del Convenio de asistencia judicial en materia penal de abril de 1959. Estas solicitudes se transmiten directamente en base al art. 6 del Convenio de 2000.

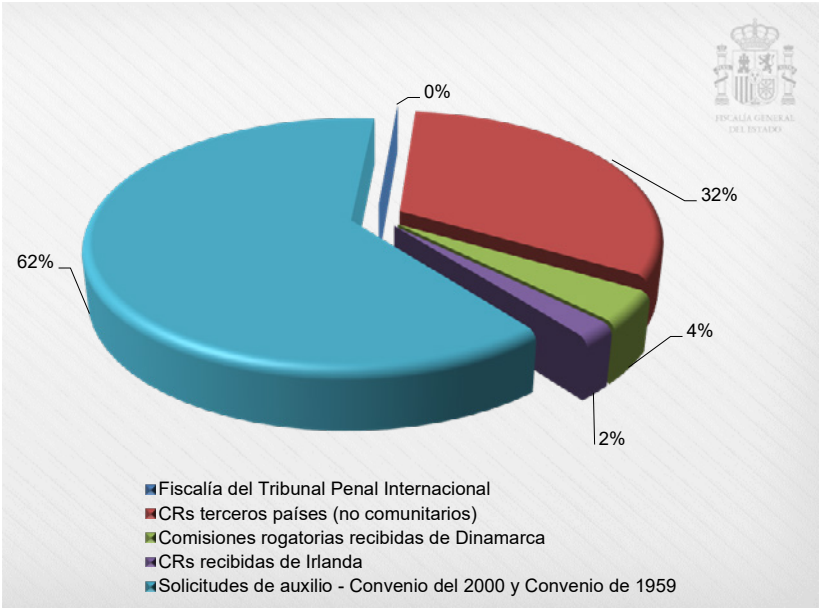
Sentado lo anterior, las CRPs procedentes de Estados miembros de la UE ascendieron en 2025 a un total de 1.906 frente a las 1.857 en 2024 y las 1.231 solicitudes de 2023. Estas cifras explican que el número de «comisiones rogatorias» que recibe la Fiscalía crezca año tras año, y ello pese a que el reconocimiento mutuo es la *piedra angular* de la cooperación judicial y predomina la utilización de los instrumentos que le son propios.

Por otro lado, como CRs propiamente dichas con fines probatorios, se recibieron de Irlanda y Dinamarca un total de 103 solicitudes: 41 CRs de Irlanda (frente a las 45 en 2024) y 62 CRs de Dinamarca (frente a las 59 en 2024), respectivamente, al ser estos los dos Estados miembros de la UE que han optado por permanecer fuera del régimen de la OEI.

Las CRs de terceros países no comunitarios, transmitidas a través del Ministerio de Justicia como Autoridad Central designada en los instrumentos de cooperación internacional bilaterales o multilaterales,

ascendieron en 2025 a un total de 517. De ellas cabe destacar que los países más demandantes de cooperación siguen siendo la Confederación Helvética, con 125 CRs, Perú con 86, Reino Unido con 57 y Colombia con 39 CRs.

COMISIONES ROGATORIAS POR ESTADO/ORGANISMO DE PROCEDENCIA



En relación con la OEI, que es el verdadero «buque insignia» de los instrumentos de reconocimiento mutuo en la obtención transfronteriza de pruebas dentro de la UE, el total de OEIs recibidas en 2025 ascendió a 5.619, cifra superior a las 5.559 de 2024, con un aumento interanual del 1,07%.

Con ello, la suma de los dos tipos de solicitudes de asistencia principales de la cooperación judicial en el campo de la obtención de pruebas (CRs + OEIs), arrojó en 2025 un total de 8.804, número similar a las 8.834 solicitudes en 2024, consolidando así el ascenso experimentado en 2024 respecto a ejercicios anteriores (en 2023 se registraron 7.554). Todo ello refleja un crecimiento global de los expedientes más representativos de la cooperación internacional pasiva, en los que el Ministerio Fiscal tiene un protagonismo claro en nuestro país. La con-

clusión es evidente: la mejora de la eficacia que lleva consigo la especialización del Ministerio Fiscal en materia de cooperación internacional produce un *efecto llamada* derivado del reforzamiento de la confianza mutua que consolida su actuación como autoridad de referencia nacional entre los operadores jurídicos europeos.

Como efecto colateral también han aumentado el resto de los expedientes de reconocimiento mutuo, normalmente referidos a certificados de embargo, decomiso y sanciones pecuniarias, que se siguen recibiendo por el Ministerio Fiscal, aun cuando no es autoridad de ejecución legalmente designada, siendo registrados en el CRIS/CJI bajo la categoría genérica de expedientes de reconocimiento mutuo pasivos (RMP). Dentro de esta categoría contabilizamos, en 2025, 1.289 expedientes, frente a los 948 de 2024, con un significativo aumento del 36 %. Como quiera que en 2023 este tipo de expedientes fueron 727, podemos concluir que su crecimiento es una tendencia ya consolidada.

En este apartado debemos hacer mención a los certificados de embargo recibidos en 2025 que fueron 248 y 13 los certificados de decomiso. En estos casos, al tratarse la ejecución de los certificados de embargo y decomiso de una competencia legalmente atribuida a los juzgados de instrucción y de lo penal, respectivamente [arts. 144 (1) y 166 (1) LRM], cuando el Ministerio Fiscal recibe un certificado de esta clase, tras eventualmente solicitar la subsanación de aspectos formales con la autoridad de emisión, los remite inmediatamente al juzgado competente, con un informe sobre la legalidad de su reconocimiento, la concurrencia de causas de denegación y la necesidad de coordinación con otros instrumentos, en su caso. Hay que recordar que en la declaración realizada por España a la Secretaría General de la Comisión Europea respecto del Reglamento (UE) 2018/1805, el 18 de diciembre de 2020, se indicó oficialmente a la UCIF como receptora de certificados de embargo y decomiso, por falta de conexión territorial o afectación de varias provincias.

Por otro lado, en relación con los dictámenes de servicio internacionales (DSI) despachados en el marco de los procedimientos incoados en el órgano judicial competente, así como cualquier otra intervención del Ministerio Fiscal en expedientes judiciales, se han contabilizado un total de 1.196 dictámenes en 2025, frente a los 1.001 en 2024, lo que supone un aumento del 19,5%, si bien algunas fiscalías no contabilizan como DSI los informes despachados en procedimientos judiciales, por lo que esta cifra, realmente, sería superior.

En cuanto a los expedientes de seguimientos pasivos internacionales (SPI), en los que se plasman las gestiones realizadas para localizar o

resolver cuestiones planteadas en la tramitación de solicitudes de auxilio a requerimiento de autoridades extranjeras, magistrados de enlace y puntos de contacto de las diferentes redes, se cuantificaron un total de 266 frente a los 177 de 2024, lo que supone un importante incremento interanual de algo más del 50% en esta clase de expedientes.

7.3.3.2 Análisis del volumen de trabajo secciones de cooperación internacional

La Fiscalía Provincial de Madrid es la que soporta la mayor carga de trabajo operativo de nuestro país, con un porcentaje total del 18,30 % de todos los expedientes registrados a nivel nacional. Concretamente se registraron en 2025 un total de 2.216 expedientes, cifra superior a los 1.945 expedientes de 2024 y los 1.932 de 2023. Concretamente, el número de CRs recibidas fueron 358 (367 de 2024 y 301 de 2023). En relación con las OEIs, recibió un total de 964 –el 17,16% del total–. Valorando conjuntamente estos datos con las 79 inhibiciones acordadas a otras fiscalías en 55 OEIs, 19 CRs y 5 RMPs, debido al «efecto llamada» de la capitalidad de esta sede y al ser Madrid domicilio social de entidades bancarias, que favorece la remisión «por defecto» de instrumentos y solicitudes y, teniendo en cuenta que el número de inhibiciones ha descendido (150 en 2024 y 133 en 2023), debemos destacar que ello revaloriza la carga de trabajo efectiva de esta Sección y el extraordinario funcionamiento demostrado por sus integrantes que contribuye decisivamente a la excelente proyección internacional de la Fiscalía española.

A continuación, se sitúa la Fiscalía Provincial de Barcelona, que se consolida en la segunda posición entre las fiscalías territoriales, al haber registrado su Sección de Cooperación Internacional en 2025 un total de 1.250 expedientes, cifra también superior a los 1.100 expedientes de 2024 y los 901 de 2023, lo que supone el 10,32 % de los tramitados en la Fiscalía española el año pasado. Concretamente, las OEIs ascendieron a 488 en 2025 y las CRs fueron 312. Estos datos se complementan con una mayor intervención de las fiscales de la Sección en la redacción de informes, con un total de 93 frente a los 44 DSI de 2024 y en la tramitación de instrumentos de reconocimiento mutuo, con un total de 290, frente a los 204 expedientes de RMPs registrados en 2024. Las inhibiciones fueron 71, afectando a 58 OEIs, a 11 CRs y 2 RMP, lo que puede explicarse por ser Barcelona sede social de entidades bancarias.

En tercer lugar, entre las fiscalías territoriales, se sitúa la Fiscalía Provincial de Málaga, que registró un total de 1.021 expedientes en

2025 (frente a los 988 del año 2024), lo que supone el 8,43 % del total de expedientes registrados por las fiscalías españolas. Las OEIs ascendieron a 398 y a 162 las CRPs. A destacar el número de dictámenes de servicio: 386. Las inhibiciones acordadas en 2025 bajaron de las 46 de 2024 a 13, afectando, concretamente, a 8 OEIs, 3 CRPs y 2 RMPs, lo que le reconduce a cifras razonables para una fiscalía territorial de sus dimensiones. En cualquier caso, las solicitudes ejecutadas en esta fiscalía suelen estar relacionadas con investigaciones de delincuencia organizada compleja en la Costa del Sol, lo que se traduce en una carga de trabajo cualitativamente muy relevante para los tres fiscales integrantes de la sección en Málaga, así como para el punto de contacto de la Sección Territorial de Torremolinos y la fiscal de enlace de la Fiscalía de Área de Marbella.

La Fiscalía Provincial de Alicante registró un total de 545 expedientes en 2025, frente a los 492 en 2024, lo que supone un 4,50 % del total de los expedientes nacionales. De ellos, 271 fueron OEIs y 151 CRPs. Las inhibiciones acordadas fueron 11, concretamente en 6 CRPs y 5 OEIPs, manteniendo un alto nivel de ejecución.

En quinto lugar, nos encontramos con la Fiscalía de Valencia, con un total de 386 expedientes incoados en 2025, frente a los 419 de 2024, es decir el 3,2% de la carga de trabajo nacional (concretamente, 179 OEIs y 119 CRPs). Asimismo, debe destacarse el número de inhibiciones acordadas que alcanzaron las 34. De nuevo, el hecho de que Valencia sea sede central de entidades bancarias explica este índice de inhibiciones, si bien cabe destacar que se ha rebajado en más de 5,5 puntos respecto de las inhibiciones de años anteriores, ajustando el nivel de expedientes efectivamente ejecutados por dicha fiscalía territorial.

En términos cuantitativos, le sigue la Fiscalía de Baleares que incoó en 2025 un total de 323 expedientes, frente a los 353 expedientes de 2024, el 2,67 % de la carga de trabajo total de la Fiscalía en esta materia. De ellos, 88 fueron CRs, 101 OEIs y 7 RMPs. Destacan en esta fiscalía el elevado número de dictámenes de servicio (106). En cuanto a las inhibiciones, el número aumentó de 3 a 11: 6 OEIs y 5 CRs.

A continuación, se sitúa la Fiscalía Provincial de Bizkaia que, con 300 expedientes en 2025 —cifra algo superior a los 292 de 2024—, se mantiene en el 2,5 % de la carga de trabajo a nivel nacional. Los expedientes se repartieron entre las 37 CRPs y las 249 OEIs, así como 5 RMPs. Llamen la atención las 70 inhibiciones acordadas (en 3 CRPs, 66 OEIs y 1 RMPs), siendo la sede territorial de una conocida entidad bancaria la causa que lo justifica.

En octavo lugar, se sitúa la Fiscalía Provincial de Sevilla, con 298 expedientes, es decir, el 2,5% de la carga total del trabajo a nivel

nacional. De ellos, 60 fueron CRPs y 78 OEIs, destacando los 126 DSIs registrados. Las inhibiciones acordadas fueron 5 (2 CR y 3 OEIs), lo que equivale al 3% de los expedientes operativos.

La siguiente fiscalía por volumen de asuntos es la Fiscalía Provincial de Murcia con un total de 283 expedientes en 2025 o, lo que es lo mismo, el 2,34% del total de los expedientes nacionales, repartidos entre 60 CRPs y 61 OEIs y 133 expedientes de RMP, con un total de 3 inhibiciones (1 % de los casos registrados).

En décimo lugar irrumpe la Fiscalía Provincial de Girona, con 155 expedientes, es decir, el 1,3 % de la carga total de trabajo de la Fiscalía. Las CRIs ascendieron a 48 y las OEIs a 74 expedientes, a los que debemos sumar los 18 dictámenes de servicio y los 7 RMPs, así como 9 inhibiciones (respecto de 1 CR y 8 OEIs).

Por encima de 100 expedientes al año, aparecen la Fiscalía Provincial de Huelva, donde se registraron 154 expedientes (frente a los 129 expedientes de 2024), lo que supone el 1,3 % de la carga de trabajo total. De ellos 30 fueron CRPs y 47 OEIs, así como 69 dictámenes de servicio (45 % de su trabajo) y 3 RMP. A destacar que esta Fiscalía ha registrado dos inhibiciones en OEIs. A continuación, la Fiscalía Provincial de Pontevedra con 149 expedientes, lo que la sitúa por debajo de los niveles de 2023 (157 expedientes) y 2024 (229) y supone 1,23 % de la carga nacional. De los cuales, 46 fueron CRPs, 67 OEIs y 46 RMPs. Sus 5 inhibiciones (2 CRIs y 3 OEIs) son razonables teniendo en cuenta el número de casos que tramita. Le sigue la Fiscalía Provincial de Almería, con 143 expedientes en 2025, el 1,2% de la carga de trabajo total. De ellos, 72 fueron CRPs, 53 EIs y 4 RMPs, con 13 inhibiciones (12 en OEIs y 1 CR). A continuación, le sigue la Fiscalía Provincial de Cádiz, con 126 expedientes, es decir el 1,04 % del total, de los que 42 fueron CRs, 66 OEIs y 5 RMPs, de los que 13 fueron inhibidos. La Sección de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cantabria registro 115 expedientes (0,95% del total), de los que CRs ascendieron a 20 y 82 fueron OEIs, así como 2 RMPs y 5 seguimientos pasivos. Esta Sección mantiene un significativo número de 43 inhibiciones a otras fiscalías (2 CRIs, 40 OEIs y 1 RMP9), debido a que Santander cuenta con la sede de una conocida entidad bancaria nacional. La Fiscalía Provincial de Tarragona alcanzó los 111 expedientes registrados en 2025 (el 0,92 % del total nacional), con 56 CRPs y 43 OEIPs. Llama la atención la emisión de dos CRs y una OEI activas. Las inhibiciones se limitaron a 2 casos. La Fiscalía Provincial de las Palmas contabilizó 108 expedientes registrados (frente a 126 en 2024), de los cuales 42 fueron CRs y 46 OEIs, con 10 dictámenes de servicio y 3 RMPs, siendo 9 las inhibiciones acordadas (3 CRs, 5 OEIs y 1 RMP).

A continuación, la Fiscalía Provincial de Santa Cruz de Tenerife registró 95 expedientes en 2025 (algo menos de los 125 de 2024 y por encima de los 71 de 2023), lo que significa el 0,8 % de los expedientes nacionales. De ellos, 31 fueron CRIs, 52 OEIs y 4 RMPs, con 5 dictámenes de servicio. Las inhibiciones afectaron solo a 2 CRPs con una preminencia del trabajo operativo efectivo. Por debajo de cien expedientes nos encontramos a la Fiscalía Provincial de Granada, cuya Sección registró 91 expedientes en 2025 (0,75 % del nacional), de los que 51 fueron OEIs y 30 CRs, con 3 RMPs, habiéndose inhibido respecto de 6 asuntos (4 CRIs y 2 OEIs). Le sigue la Fiscalía de Santiago de Compostela, donde se registraron un total de 90 expedientes (0,74%), con 53 OEIs y 27 CRIs, habiéndose inhibido en 11 asuntos. A continuación, la Fiscalía de Zaragoza, con 86 expedientes, de los que 40 se corresponden con CRPs, 38 con OEIPs y 4 con RMPs, habiéndose inhibido en 5 casos. En la Fiscalía de Ourense desciende el número de expedientes de 108 en el año 2024 a 80 (68 en 2023), lo que supone el 0,66% del total nacional, volviendo a niveles de 2022 (100). De ellos, 19 fueron CRs, 18 OEIs y un número significativo de dictámenes de servicio (36). Igualmente destaca el registro de una comisión rogatoria activa. Completan esta información los dos seguimientos pasivos internacionales y 4 auxilios fiscales registrados. Las inhibiciones acordadas lo fueron en dos asuntos.

En cuanto a las Fiscalías de órganos centrales, comenzaremos el análisis con la Fiscalía de la Audiencia Nacional, cuya Sección de Cooperación Internacional registró en 2025 un total de 375, lo que le mantiene en el 3,1% de la carga operativa. De ellos, 35 se refieren a CRPs y 233 OEIPs. Estos números se completan con 53 expedientes de seguimiento pasivo y 23 dictámenes de servicio, así como 28 expedientes de reconocimiento mutuo pasivo y 3 auxilios fiscales. La Fiscalía de la Audiencia Nacional se inhibió a otras fiscalías en 50 casos.

La Fiscalía Especial Antidroga incoó en 2025 un total de 613 expedientes (frente 606 expedientes en 2024), lo que supone el 5,06 % total de trabajo operativo a nivel nacional. De ellos, 186 se correspondieron a CRPs (200 en 2024), 389 OEIs (frente a 369 de 2024) y 20 a RMPs. A estos datos debemos añadir, 2 comisiones rogatorias activas, los 13 seguimientos pasivos y los 3 dictámenes de servicio. Las inhibiciones a otras fiscalías ascendieron a 51 (frente a las 88 de 2024), de las cuales 23 afectaron a CRs y 26 a OEIs, lo que mejora la proporción de expedientes efectivamente ejecutados en esta Fiscalía Especializada.

La Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada registró en 2025 un total de 42 expedientes (frente a los 37 expedientes de 2024), lo que equivale al 0,38% del total a nivel nacional. De

ellos, 26 fueron CRPS y 11 OEIPs, a los que hay que sumar 3 dictámenes de seguimiento pasivo y 2 expedientes de reconocimiento mutuo pasivo. Cabe destacar que el número de inhibiciones se está reduciendo cada año: en 2025 se acordaron en 3 casos, (8 casos en 2024), lo que equivale al 6,5 (frente al 22,2 % de 2024) de los instrumentos recibidos.

Para terminar el apartado de los datos estadísticos, una referencia a la actividad operativa de la UCIF. Al respecto, hay que destacar que sus 1.986 expedientes de cooperación internacional (frente a los 1.815 expedientes de 2024 y los 1.461 de 2023) –lo que supone el 16,40 % de la carga operativa a nivel nacional–, la consolida como la segunda oficina del Ministerio Fiscal en términos operativos, solo por detrás de Madrid.

Concretamente se recibieron en la UCIF un total de 722 (724 en 2024 y 518 en 2023) CRPs y 1.088 OEIs (972 OEIs en 2024 y 860 de 2023), lo que supuso el 19,4% de las OEIs recibidas en España. Además, la UCIF recibió 71 expedientes RMPs (69 en 2024) e incoó 102 SPIs junto con una comisión rogatoria activa (CRA) y dos solicitudes de auxilio internacional. De los expedientes incoados, 1.113 asuntos fueron inhibidos a otras fiscalías especiales y territoriales (950 en 2024), una vez se hicieron en la UCIF las comprobaciones pertinentes, de acuerdo con las atribuciones coordinadoras propias de esta Unidad, previstas en el Dictamen n.º 2/2021. Concretamente, fueron inhibidas 465 (425 en 2024) CRPs y 559 (449 en 2024) OEIs (de las 1.088 recibidas, es decir un 51,37 %), ejecutándose el resto desde la UCIF, de acuerdo con lo previsto en el Dictamen referido.

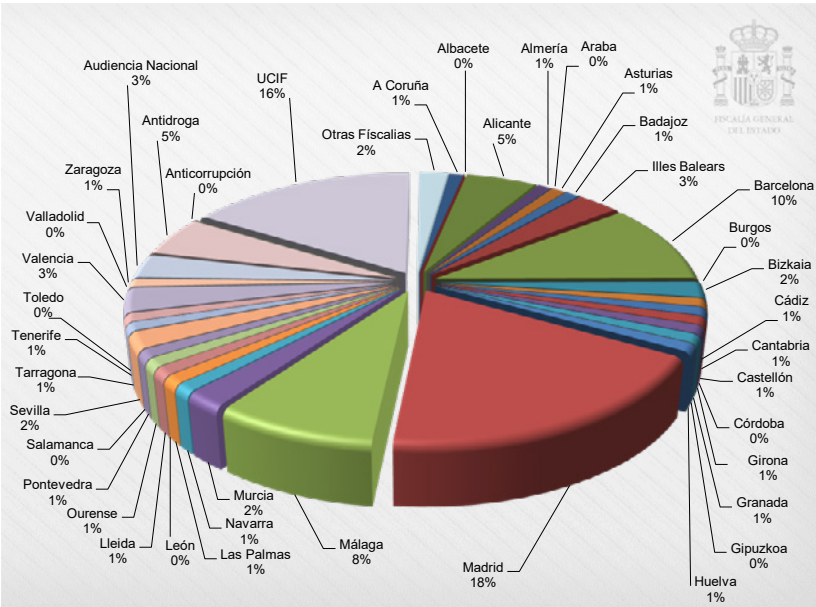
Generalmente, la ejecución directa en esta Unidad tuvo lugar en relación con expedientes en los que había que recabar datos que obran en registros o bases de datos centralizadas (*e.g.* información correspondiente a perfiles de ADN); información bancaria y financiera de cuentas *online* o en aquellos excepcionalmente complejos o con especial necesidad de coordinación (como pueden ser toma de declaraciones coordinadas a través de los enlaces policiales adscritos a esta Unidad y sus redes de puntos de contacto policiales con implantación en todo el territorio nacional), entre otros supuestos.

En ese sentido, debemos hacer mención destacada y expresa a la inestimable labor que desempeñan los dos Oficiales de Enlace, de Guardia Civil y Policía Nacional, adscritos a la UCIF, cuyo auxilio fue de nuevo esencial para la pronta ejecución de las solicitudes de auxilio y OEIs recibidas en la UCIF el año pasado. Muestra de ello es que el Oficial de enlace y Capitán de la Guardia Civil auxilió en la tramitación de un total de 442 (566 expedientes en 2024) de los cuales 153 CRs y 280 OEIs (223 CRPs y 330 OEIs en 2024), así como en 6 expedientes de seguimiento pasivo y 3 RMPs. En cuanto al Oficial de

enlace Inspector de la Policía Nacional, su auxilio fue prestado en 450 (401 en 2024) expedientes (en 160 –145– CRPs y 278 –214– OEIs, además de en 10 (1) expediente se seguimiento y 2 RMPs).

En ambos casos se mantiene la carga de trabajo sin merma de la calidad y prontitud de este, por lo que se extiende el agradecimiento y felicitación a la UTPJ y la División de Cooperación Internacional de la PN que los ha destacado en esta Unidad y les presta cobertura operativa permanentemente.

ESTADÍSTICA GENERAL POR FISCALÍAS TERRITORIALES, ESPECIALES Y LA UCIF

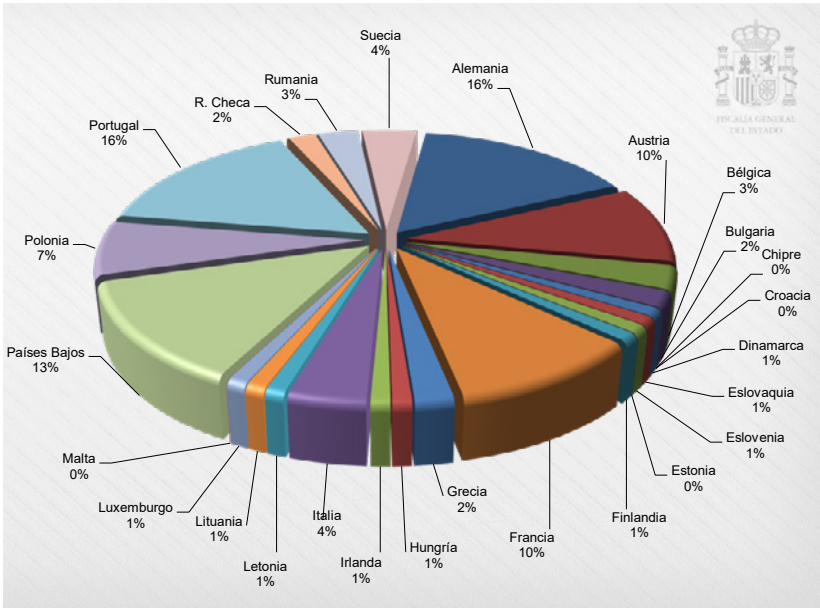


7.3.3.3 *Análisis del volumen de trabajo por Estados*

Los Estados miembros de la UE generaron 9.576 de los 12.107 expedientes de cooperación internacional incoados en la Fiscalía española en 2025, lo que representa el 79,13 % del total de expedientes. Los diez primeros Estados miembros serían, por este orden: Portugal con 1.388 expedientes (de las que 796 fueron OEIs, 429 NITs y 35 RMPs). Le sigue Alemania con 1.375 expedientes, de los que 813 fueron OEIs, 223 CRs y 81 RMPs. En tercer lugar, se sitúa Países Bajos con 1.121 expedientes, de los cuales 228 fueron OEIs, 461 RMPs y 43 CRs. En cuarta posición se sitúa Francia con 856 expe-

dientes (560 OEIs, 124 CRs y 57 RMPs). A continuación, encontramos a Austria, con 850 expedientes generados (92 OEIs, 620 CRs y 58 RMPs). En sexto lugar, se sitúa Polonia con 573 expedientes (445 OEIs y 18 CRs). A la séptima posición pasa Italia con sus 349 expedientes (274 OEIs, 38 CRs y 6 RMPs), seguida por Suecia con 309 expedientes (271 OEIs, 20 CRs y 22 RMPs), Bélgica con 279 expedientes (189 OEIs, 31 CRs y 26 RMPs) y Rumanía con 237 (182 OEIs y 29 CRs), como Estados que completarían este «top 10» de la clasificación por países que solicitan asistencia judicial en España. A los anteriores debemos sumar Grecia con 209 expedientes (103 OEIs y 90 CRs); Bulgaria con 184 expedientes repartidos entre 154 OEIs y 17 CRs; República Checa con 164 expedientes (112 OEIs y 12 CRs); Eslovenia, con 126 (56 OEIs y 58 CRs) y Hungría, con 108 (70 OEIs y 19 CRs). Todos ellos Estados miembros de la UE, junto a los cuales debemos referirnos a Dinamarca con 71 expedientes (62 CRs) y a la República de Irlanda con 47 expedientes (41 CRs). En relación con estos dos Estados miembros las CRs se reciben directamente en las fiscalías, en base al art. 6 del Convenio de Bruselas de 2000, como Estados miembros que siguen fuera del régimen de reconocimiento mutuo en materia de obtención de prueba.

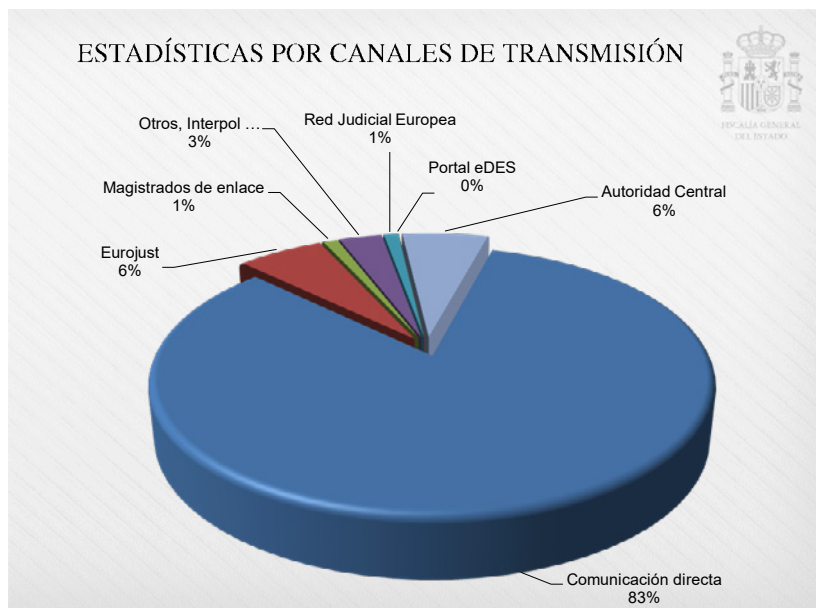
DATOS ESTADÍSTICOS POR ESTADOS MIEMBROS DE LA UE



En términos generales, como ya hemos destacado en el apartado primero de esta Memoria, el porcentaje de solicitudes dentro de la UE acapara el 79 % de las recibidas. En relación con el 21 % restante, destacan las 125 y 57 CRs procedentes de Suiza y Reino Unido, respectivamente. Así como las 32 CRs remitidas por Andorra; las 26 de Noruega; las 25 CRs de Ucrania o las 19 de Albania.

Del otro lado del Atlántico, 22 fueron las CRs recibidas de EE. UU. y un total de 357 CRs de países iberoamericanos, destacando entre ellas las 86 CRs de Perú, 39 de Colombia, las 20 de Brasil, 28 de Argentina, 17 de Venezuela o las 14 de Paraguay. Al otro lado del estrecho, encontramos que Marruecos aumenta el número de solicitudes remitidas a la Fiscalía, que pasan de 17 a 23 CRPs.

CANALES DE TRANSMISIÓN UTILIZADOS



Las estadísticas registradas en el CRIS/CJI muestran igualmente que la inmensa mayoría de las solicitudes que se reciben por el Ministerio Fiscal son enviadas directamente por las autoridades competentes de la UE, sin utilizar redes o agencias intermedias, lo que significa que la transmisión y comunicación directa se consolida como regla general y hecho diferencial de la cooperación judicial dentro del

ELSJ, de conformidad con el régimen de reconocimiento mutuo en que se basa, previsto en el art. 82 (1) del TFUE.

De ese modo, en 2025 la transmisión directa entre autoridades judiciales nacionales se erige como canal preferente de comunicación en el 83 % de los casos, subiendo un punto porcentual respecto de 2024, quedando el 17 % restante para la transmisión a través de entidades y estructuras alternativas de apoyo, como Eurojust y la RJE, que se sitúan en el 6% y el 1%, respectivamente.

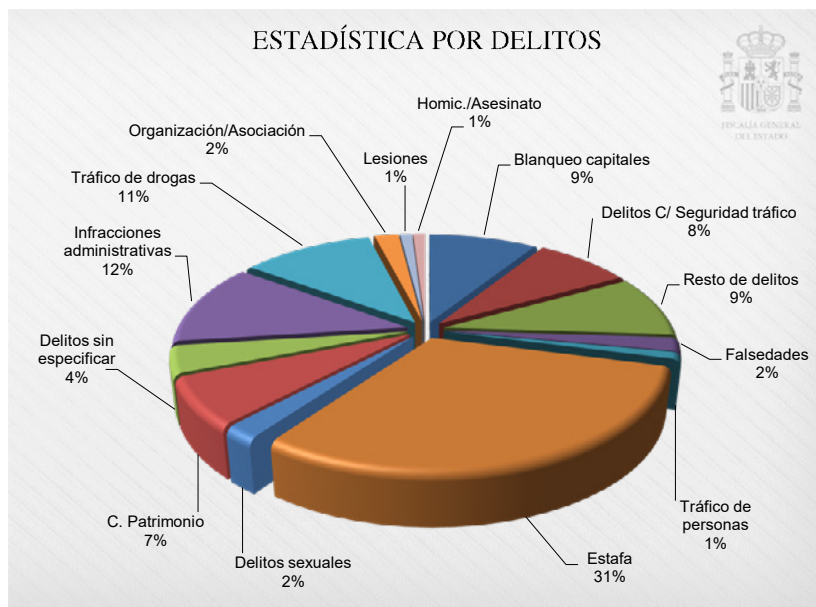
Estos datos revelan y ponen en valor la importancia de la coordinación realizada a nivel nacional desde la UCIF, para la correcta ejecución de este elevado porcentaje de solicitudes de cooperación judicial recibidas directamente por los/las delegados/as de cooperación internacional. Lo previsible es que la transmisión directa siga creciendo entre los Estados miembros de la UE, hasta alcanzar su pleno desarrollo con la implementación de la nueva plataforma de intercambio electrónico *e-EDES*, en detrimento de otras vías de transmisión en casos bilaterales y simples. Por último, el cuadro descrito se completa con las CRs procedentes de terceros países (6%) que se reciben vía Ministerio de Justicia, como autoridad central, y las urgentes (3%), que se siguen recibiendo a través de INTERPOL.

7.3.4.4 *Análisis cualitativo por categorías delictivas*

Como viene siendo habitual en los últimos años, el delito predominante en las OEIs recibidas es el de estafa y, más concretamente, el fraude telemático que alcanza el 31% del total, si bien experimenta una tendencia a la baja (recordemos que en 2022 llegó hasta el 43%, bajando en 2023 al 36% y en 2024 al 32%). En la mayoría de estos casos se solicita información bancaria al haberse transferido las cantidades defraudadas a cuentas abiertas en entidades bancarias radicadas en nuestro país, principalmente por presuntas mulas del dinero (*money mules*).

A continuación, los delitos de tráfico de droga (11%), seguidos del blanqueo de capitales (9%) y las solicitudes relacionadas con delitos contra la propiedad, que se mantienen en un 7%. El número de CRs y OEIs relacionadas con infracciones de carácter administrativo en 2025 aumenta del 11 al 12 % de las recibidas. En su mayoría se refieren a notificaciones de multas de tráfico, lo que podría explicar también el porcentaje de los delitos relacionados con la seguridad vial (8%) en estadísticas de cooperación transfronteriza, ya que, predominantemente y salvo casos excepcionales, se trata de una modalidad delictiva eminentemente nacional.

DATOS ESTADÍSTICOS POR TIPOLOGÍA DELICTIVA



7.3.5 EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE OEIS EN 2025

7.3.5.1 *Ministerio Fiscal y ejecución de las OEIs: consolidación del modelo*

Durante 2025 se ha consolidado el modelo español de ejecución de la OEI en el que el Ministerio Fiscal mantiene un papel central como autoridad, exclusiva y excluyente, de recepción de todas las OEIs recibidas en nuestro país, de acuerdo con el apartado 2 del art. 187 de la reformada LRM y como principal autoridad de ejecución de las medidas no intrusivas.

La experiencia acumulada confirma la utilidad del sistema basado en la especialización de los fiscales delegados de cooperación internacional y en la coordinación ejercida por la UCIF, especialmente en relación con diligencias no intrusivas y en aquellos supuestos en que las OEIs afectan a varias provincias o contienen múltiples medidas de investigación. En este ámbito, la posibilidad de sustituir medidas inicialmente solicitadas por otras menos intrusivas sigue configurándose como una herramienta esencial para racionalizar la ejecución y evitar

la innecesaria judicialización de diligencias que pueden ser practicadas directamente por el Ministerio Fiscal.

7.3.5.2 Implantación de los tribunales de instancia y nuevas unidades de cooperación judicial internacional

El año 2025 ha estado marcado por un cambio estructural relevante en la organización judicial derivado de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, que introduce el modelo de tribunales de instancia y una nueva configuración de la oficina judicial. En este contexto, resulta especialmente significativa la progresiva implantación, en el seno de los servicios comunes, de unidades especializadas de cooperación jurídica internacional, encomendadas a letrados de la Administración de Justicia, en muchos casos especialistas en la materia e integrados en la Red Española de Letrados de la Administración de Justicia de Cooperación Internacional (RESILAJ).

Estas unidades tienen como finalidad esencial garantizar un tratamiento homogéneo, uniforme y técnicamente cualificado en la recepción, tramitación y emisión de instrumentos de cooperación judicial internacional, particularmente en materia de OEI y otros instrumentos de reconocimiento mutuo. Su funcionamiento se articula en estrecha coordinación con los jueces y magistrados especializados de la Red Judicial Española de Cooperación Judicial Internacional (REJUE), los/as fiscales delegados/as de cooperación internacional y la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional.

Desde la perspectiva del Ministerio Fiscal, este nuevo modelo organizativo ofrece una oportunidad relevante para reforzar la coordinación interinstitucional y mejorar la eficiencia en la tramitación de los instrumentos de cooperación, si bien será necesario realizar un seguimiento de su implantación efectiva y de su interacción con el modelo de recepción centralizada de las OEIs, atribuido a la Fiscalía. En ese sentido, creemos que debería aprovecharse este momento para avanzar en la adaptación del marco reglamentario vigente, en particular, de los artículos 16 y 17 del Reglamento del CGPJ n.º 1/2018, a fin de reflejar adecuadamente el papel del Ministerio Fiscal en el sistema y reforzar los mecanismos de control y seguimiento de los plazos de ejecución.

7.3.5.3 Datos estadísticos obtenidos del CRIS/CJI

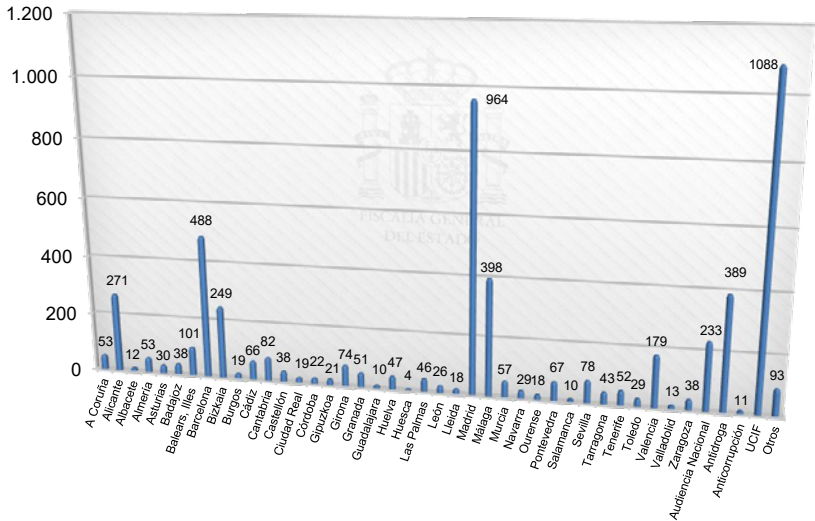
El registro y gestión digitalizada en el CRIS/CJI nos permite la explotación de datos estadísticos fiables en relación con la ejecución

de la OEI en nuestro país. Los datos obtenidos durante 2025 reflejan el protagonismo del Ministerio Fiscal, no ya como única autoridad de recepción, también como principal autoridad de ejecución, tal y como se refleja en la tabla siguiente:

	OEIs emitidas por el Ministerio Fiscal	OEIs recibidas por el Ministerio Fiscal	OEIs ejecutadas por el Ministerio Fiscal
2017	–	186	–
2018 (julio)	3	1.744	1.593 (92%)
2019	12	3.846	3.413 (88,75 %)
2020	18	4.552	4.354 (> 90%)
2021	10	4.606	No consta
2022	12	4.530	4.000 (90%)
2023	11	5.391	5.042 (93,31 %)
2024	11	5.559	5.142 (91,80 %)
2025	6	5.619	5.135 (91,38%)
Total	83	36.033	al menos 28.672 (79,6%)

OEIS RECIBIDAS EN FISCALÍAS TERRITORIALES, EN FISCALÍAS ESPECIALES Y EN LA UCIF

OEI POR PROVINCIAS



7.3.5.4 *Jurisprudencia destacada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

Durante 2025, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha seguido perfilando el alcance y los límites de la OEI. Entre las sentencias dictadas destaca la Sentencia de 9 de enero de 2025, en el asunto C 583/23 [Delda]; en ella, el Alto Tribunal aclara, de manera muy pedagógica, que este instrumento solo puede emplearse para la práctica de medidas de investigación con finalidad probatoria, excluyendo aquellas actuaciones de carácter estrictamente procesal, lo que contribuye a delimitar su ámbito de aplicación.

Por su parte, la Sentencia de 18 de diciembre de 2025, asunto *Bisilli*, ha confirmado que la OEI puede utilizarse para la comparecencia por videoconferencia del acusado durante el juicio, siempre que la medida tenga finalidad probatoria y respete el principio de proporcionalidad. Asimismo, el Tribunal ha insistido en la interpretación estricta de los motivos de denegación y en la necesidad de un examen individualizado de cada caso, sin que pueda denegarse la ejecución de una OEI para la videoconferencia del acusado únicamente porque no esté prevista para casos internos similares, en base al art. 11.1 f) de la Directiva, lo que no excluye recurrir a otros motivos de denegación previstos en la misma, por ser contrario a su art. 24.2 b), sin un examen individualizado de las circunstancias relevantes del caso concreto.

7.3.5.5 *Impulso de las investigaciones financieras transfronterizas en fase de ejecución de condena: proyecto piloto de las Fiscalías de Madrid y Málaga*

En conexión con la evolución del Derecho de la Unión en materia de recuperación de activos, se ha constatado la necesidad de reforzar las investigaciones financieras en fase de ejecución de sentencia para impulsar la emisión de certificados de decomiso.

La normativa vigente –en particular los artículos 989 y 990 de la LECrim y el Reglamento (UE) 2018/1805– permite desarrollar la localización de bienes, incluso en otros Estados miembros, cuando no se haya producido el pago voluntario o cuando los bienes inicialmente identificados no hayan sido hallados o resulten insuficientes, si bien su utilización sigue siendo muy limitada, siendo necesario impulsar su aplicación práctica.

Con vistas a mejorar la efectividad de los decomisos y, en línea con el artículo 17 de la Directiva (UE) 2023/1620, en 2025 se puso en

marcha en las Secciones de Cooperación Internacional de las Fiscalías provinciales de Madrid y Málaga, un proyecto piloto orientado a potenciar las investigaciones financieras en fase de ejecución de sentencia. Su objetivo es identificar ejecutorias en las que concurren determinados indicadores objetivos –existencia de condena firme, cuantía relevante de las responsabilidades pecuniarias, impago voluntario y posible localización de activos en el extranjero– y promover, en su caso, la emisión de certificados de decomiso del Reglamento (UE) 2018/1805, así como la utilización de otros instrumentos de cooperación internacional.

Por último, se considera necesario en este ámbito de la recuperación de activos reforzar la coordinación con organismos especializados en localización de activos, como la ORGA, las unidades policiales correspondientes y redes internacionales como CARIN.

7.3.6 ORDENES EUROPEAS DETENCIÓN Y ENTREGA (OEDS) Y EXTRADICIONES PASIVAS

En lo referente a las extradiciones, los datos estadísticos del año 2025 muestran un incremento significativo respecto del año 2024. Así, en la Fiscalía de la Audiencia Nacional los expedientes de extradición pasiva aumentaron a 616, frente a los 432 de 2024, con un aumento del 42,59%. En la misma línea, en la Fiscalía Especial Antidroga se constata un incremento porcentual del 25,60%, desde los 125 expedientes de 2024 a los 157 registrados en 2025. En el cómputo global, se tramitaron un total de 773 expedientes de extradición pasiva en 2025, frente a los 557 del año 2024. Entre los países más demandantes de extradición, se sitúan Marruecos y Perú, con 83 y 81 solicitudes, respectivamente, seguidos Reino Unido (63), Estados Unidos (44), Ucrania y Colombia (39), Venezuela (37), Brasil (36) y Rusia (35).

En cuanto a las OEDs, se advierte, igualmente, un aumento del cómputo global respecto del año 2024, al haberse tramitado en 2025 un total de 1.344 expedientes, frente a los 1.320 del año anterior. No obstante, el incremento no es lineal en la medida en que la Fiscalía de la Audiencia Nacional refleja un descenso del 14,65% en este tipo de solicitudes (728 expedientes en 2025 y 853 en 2024), mientras que la Fiscalía especial Antidroga muestra un incremento del 31,91% (616 en 2025 y 467 en 2024), justificado principalmente en el aumento de OEDs procedentes de Suecia en relación con delitos de tráfico de drogas, que ha pasado de 15 en 2024 a 115 en 2025. En términos genera-

les, por Estados miembros, se recibieron 234 de Francia, 188 de Alemania, 187 de Italia, 149 de Suecia, 107 de Bélgica, así como 101 de Rumania y Polonia, respectivamente.

Por su interés doctrinal para la coordinación de la ejecución de distintos instrumentos, conviene hacer mención del Auto de la Audiencia Nacional 9530/2025, de 18 de noviembre, resolución 678/25, que aborda el posible conflicto entre una OEDE y un certificado remitido conforme a la DM 909/2008, sobre transmisión de condena. La Sección Primera de la Sala de lo Penal estima que en el modelo español de reconocimiento mutuo (Ley 23/2014), la OEDE se tramita ante el Juzgado Central de Instrucción, que decide sobre la entrega o, en su caso, sobre su denegación facultativa (arraigo y otros motivos). Por otra parte, el Juzgado Central de lo Penal conoce del reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras conforme a la DM 2008/909/JAI. No existe invasión competencial ni lesión del art. 24.2 CE cuando cada órgano actúa dentro de su objeto funcional.

7.3.7 EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN (ECIS)

El número total de ECIs constituidos en 2025 fue de siete (7). En primer lugar, hay que señalar que todos fueron bilaterales, firmados con Italia (2), Rumania, Francia, Bulgaria y respecto de terceros países no comunitarios, con Reino Unido y Serbia.

En cuanto a las autoridades judiciales españolas parte de los equipos constituidos, tan solo dos fueron constituidos en relación con investigaciones competencia de la Audiencia Nacional y el resto con juzgados y fiscalías del resto del territorio español que requirieron de la autorización administrativa todavía prevista en la vigente Ley 11/2003. A destacar que, todos y cada uno de los ECIs constituidos en 2025, lo fueron con *colide-razgo* de jueces de instrucción y fiscales y con la participación de Eurojust.

A los ECIs constituidos en 2025 se le suman otros dos constituidos en años anteriores cuya vigencia se prorrogó en 2025. Por categorías delictivas los nueve ECIs vigentes en el año 2025 se refieren a investigaciones penales por delitos contra la vida, estafa, falsificación documental, delitos contra el patrimonio, tráfico de drogas (3), blanqueo de capitales (2) y criminalidad organizada (6).

7.4 Relaciones con Eurojust

Debe reiterarse la preocupación que genera la apertura de casos de Eurojust sin valorar previamente su intervención a la luz de lo dis-

puesto en el artículo 2 de su Reglamento de funcionamiento, lo que hace que en la práctica Eurojust actúe como mero canal de transmisión de instrumentos de reconocimiento mutuo o solicitudes de auxilio en asuntos bilaterales, simples y carentes de verdadera complejidad o necesidad de coordinación multilateral.

Desde la perspectiva del Ministerio Fiscal, esta situación choca con la regla general, la transmisión y comunicación directa entre autoridades judiciales competentes dentro del ELSJ.

Así, se ha constatado que, en 2025, de los 5.582 nuevos casos abiertos por Eurojust, solo 746 fueron multilaterales (13,36 %), alcanzando los casos bilaterales el 86,64 % del apoyo operativo prestado. A ello se suma que los casos pendientes o acumulados de años anteriores representan, aproximadamente, la mitad de la carga anual de trabajo, lo que no parece compadecerse con el objetivo de la agencia de facilitar una pronta, ágil y eficaz asistencia.

Los datos de la Delegación española correspondientes a 2025 reproducen ese mismo desequilibrio, de manera que, de los 369 nuevos casos, 317 fueron bilaterales (un 86 %) y solo 51 multilaterales (el 14 %).

Estos datos ponen de manifiesto, de manera evidente, que el crecimiento cuantitativo de la actividad de Eurojust no se ha traducido, correlativa y necesariamente, en una utilización más intensa de los mecanismos operativos de coordinación que justifican su valor añadido (reuniones y centros de coordinación y apoyo a los ECIs).

Esta valoración se confirma en los comentarios de algunas fiscalías provinciales a esta memoria, observando una creciente práctica de canalización de solicitudes a través de Eurojust incluso en supuestos que no lo requieren, acompañada de cláusulas en sus emails, afirmando ser la única vía de transmisión de los instrumentos que remite y exhortando a que el acuse de recibo se realice igualmente a través de la agencia, limitando la autonomía de las autoridades nacionales y el principio de comunicación directa.

Por otra parte, en 2025 las autoridades españolas participaron en 85 reuniones de coordinación (o de nivel III) organizadas por Eurojust y abiertas a autoridades nacionales. Esta cifra es inferior a la de 2024, cuando se participó en 94, pero está en línea con los niveles anteriores a la pandemia de la COVID-19 y por encima de los registros de 2022 y 2023 (76 y 75 reuniones con participación española, respectivamente). En cualquier caso, la principal diferencia no radica en el número de reuniones, sino en su formato: frente al predominio de las reuniones presenciales antes de la pandemia, en 2025 solo 20 reu-
niones

nes tuvieron carácter presencial, mientras que 33 se celebraron en formato en línea y 32 en formato híbrido.

Si nos atenemos al grado de participación efectiva de las autoridades judiciales nacionales y, en particular, del Ministerio Fiscal, encontramos que de las 85 reuniones en las que participó España, 17 se celebraron sin la asistencia de miembro del Ministerio Fiscal alguno (en 2024 solo en 5 reuniones) y, 46 sin participación de jueces de instrucción.

A la vista de estos datos, resulta necesario insistir en la conveniencia de articular protocolos estables de información temprana y recíproca entre la Delegación española en Eurojust y la Fiscalía General del Estado, de modo que la UCIF pueda desempeñar efectivamente sus funciones coordinadoras, facilitar la preparación de las reuniones y promover la participación de los fiscales competentes, tanto del nivel central como territorial.

En relación con la prevención y resolución de conflictos de jurisdicción, debe reiterarse la preocupación ya expresada en memorias anteriores por la escasa utilización de las recomendaciones no vinculantes previstas en los artículos 20 (1) y (3) y 23 (1) de la Ley 29/2022, ya que en 2025 el miembro nacional no ha emitido recomendación no vinculante alguna. Pese a que la arquitectura normativa consolidada tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2018/1727 (art. 4.2, b) y 4) y su adaptación interna lo permite, la infrautilización de esta posibilidad priva a la Fiscalía General del Estado de una interlocución expresamente prevista por el legislador, limitando las posibilidades de reforzar la unidad de actuación en situaciones de cesión de jurisdicción particularmente sensibles.

Desde la perspectiva de la Fiscalía, estas recomendaciones constituyen una vía especialmente útil para orientar de forma jurídicamente segura las transferencias de procedimientos, resolver potenciales conflictos de jurisdicción y coordinar sus consecuencias procesales asociadas, singularmente en materia de medidas cautelares. En consecuencia, debe insistirse en la conveniencia de activar y normalizar su utilización.

7.5 Actividad institucional internacional del FGE

La actividad institucional del Fiscal General del Estado en el ámbito internacional se ha desarrollado con el apoyo y coordinación del Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional, conforme a la Instrucción 1/2011, en estrecha colaboración con la Secretaría Técnica. A continuación, se destacan las principales actividades en las que ha participado el Fiscal General durante el año 2025:

7.5.1 XXXII ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA AIAMP EN MADRID

Como se ha anticipado en otra parte de la Memoria, este año ha tenido lugar en Madrid, los días 29 y 30 de mayo de 2025, la XXXII Asamblea General Ordinaria de la AIAMP. La reunión, valorada muy positivamente por las Fiscalías participantes, permitió la aprobación de numerosos instrumentos técnicos en materia de cooperación penal, entre ellos guías sobre equipos conjuntos de investigación, extradición, corrupción, medio ambiente, trata de personas, operaciones encubiertas y protección de fiscales, así como diversos documentos estratégicos en materia de género, derechos de las víctimas y criminalidad organizada. Por último, se firmaron Memorandos de Entendimiento (MoUs) con el Centro de Justicia de las Américas (CEJA), la Red Judicial Europea (RJE), la Fiscalía Europea (EPPO), la Fiscalía Suprema del Estado de Montenegro, así como con la FIAP/PACCTO 2.0. y se dio cuenta de la adquisición del estatuto de observador de la AIAMP en la Red NADAL.

7.5.2 APOYO A LA PARTICIPACIÓN DEL FGE EN FOROS INTERNACIONALES

El Fiscal General del Estado participó en diversos foros internacionales de relevancia, entre los que destacan la 19.^a reunión del Foro Consultivo de Fiscales Generales y Directores de Acción Pública de la UE, celebrada en La Haya en octubre de 2025 y a 16.^a Conferencia de la Red de Fiscales de Tribunales Supremos de la UE (Red Nadal), celebrada en Budapest en el mes de mayo de 2025.

En octubre de 2025, el FGE participó en la reunión colateral de Fiscales Generales a la cumbre climática COP30 celebrada en Belem (Brasil), para analizar las respuestas a los fenómenos globales del cambio climático desde el Derecho Penal.

Estos encuentros han permitido reforzar la presencia institucional de la Fiscalía española y contribuir a la definición de políticas en materia de justicia penal a nivel europeo e internacional.

7.5.3 VISITAS INSTITUCIONALES Y MEMORANDOS

En 2025 nos visitaron el Fiscal General de Bulgaria, el Fiscal General de Palestina, el Presidente del Consejo Supremo de Justicia de Irak, el Fiscal Supremo de la Fiscalía General de China. Asimismo, se atendieron múltiples visitas de estudios de fiscales procedentes de

Kazajistán, Filipinas, Croacia, Países Bajos, Emiratos Árabes Unidos, Albania, etc. Junto a lo anterior, se han mantenido regularmente reuniones con los Magistrados de Enlace de Francia, Reino Unido, Países Bajos y Rumanía en España.

7.6 Participación del Ministerio Fiscal en la cooperación al desarrollo

7.6.1 BALANCE ANUAL DE LA APLICACIÓN DEL PROTOCOLO DE GESTIÓN DE CONVOCATORIAS

Pese a situarse extramuros de la actividad operativa o estratégica del Ministerio Fiscal en materia de cooperación internacional, la participación en misiones de cooperación al desarrollo reviste una creciente relevancia institucional siendo el papel coordinador de la UCIF una parte importante de su carga de trabajo.

Durante el año 2025 la UCIF, en coordinación con la Secretaría Técnica de la FGE, gestionó un total de 85 convocatorias en las que se solicitaba la participación de miembros del Ministerio Fiscal como expertos en misiones de cooperación al desarrollo. Esta cifra representa un incremento significativo (del 32%) respecto de las 64 convocatorias del año 2024 y pone de manifiesto la creciente proyección internacional del Ministerio Fiscal en este ámbito.

Destaca, singularmente, el programa EL PACCTO 2.0, que concentró el 47 % de las convocatorias (40 de las 85). Este programa constituye una apuesta estratégica de la Unión Europea para contribuir al fortalecimiento de los sistemas de justicia y seguridad en América Latina y el Caribe, abarcando toda la cadena penal –policía, justicia y sistema penitenciario– y persiguiendo la lucha contra el crimen transnacional organizado desde cuatro ejes de actuación: el diálogo estratégico de alto nivel, el fortalecimiento institucional, la facilitación de la cooperación operativa y el abordaje de mercados delictivos específicos, como el narcotráfico, el blanqueo de capitales, la trata de personas, la ciberdelincuencia o los delitos contra el medio ambiente.

Asimismo, se ha mantenido una participación en otros proyectos relevantes de la UE en Perú y Bolivia, orientados a combatir formas especialmente graves de criminalidad transfronteriza, singularmente la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y el narcotráfico. Concretamente, el proyecto «Apoyo de las fuerzas de la ley de la Unión Europea en la lucha contra las drogas y el crimen organizado

en Perú. Fase II» dio lugar a 14 misiones, mientras que el proyecto «Apoyo a la prevención de la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y delitos conexos en Bolivia» motivó 6 misiones.

En el ámbito europeo, y en conexión con los procesos de aproximación e integración en la UE, la Fiscalía ha continuado colaborando mediante la aportación de expertos en distintos proyectos desplegados en Albania, Bosnia y Herzegovina y Serbia. En concreto, el proyecto *EU4Justice* en Albania, dirigido a mejorar las capacidades de las instituciones judiciales independientes, generó 5 misiones, manteniéndose además la aportación de un experto a largo plazo para coordinar las actividades relacionadas con los servicios de inspección. El proyecto desarrollado en Serbia, orientado al cumplimiento de los objetivos del Capítulo 24 relativo a justicia, libertad y seguridad, motivó igualmente 5 misiones, si bien finalizó durante el año 2025. Por su parte, el proyecto *EU4Justice – Bosnia Phase II*, centrado en el apoyo a la profesionalización y a la lucha contra el crimen organizado y la corrupción, originó 2 misiones.

Debe mencionarse asimismo la colaboración de la Fiscalía en proyectos especialmente relevantes por su vinculación con la cooperación internacional y la recuperación de activos, como son *EU Global AML/CFT Facility* y el Proyecto *CT JUST*, ambos orientados al fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de lucha contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la cooperación penal internacional.

La gestión de todas las convocatorias se ha llevado a cabo conforme al procedimiento recogido en la Nota Informativa UCIF n.º 69/2023, que dota al sistema de transparencia, publicidad y certidumbre, tanto para los miembros del Ministerio Fiscal interesados en participar en estas iniciativas como para las entidades públicas con las que colabora la Fiscalía. Consecuentemente, el Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Internacional da puntual cuenta del balance semestral de la aplicación del citado protocolo ante el Consejo Fiscal.

De dicha dación de cuenta resulta que, en el año 2025, las convocatorias se difundieron a toda la carrera fiscal en el 99 % de los casos, y se presentaron solicitudes en 79 de las 85 convocatorias, lo que representa un 92 % del total. Este dato revela un nivel de interés notablemente superior al registrado en 2024, ejercicio en el que habían quedado sin candidaturas el 17 % de las convocatorias difundidas. Asimismo, y de conformidad con las pautas establecidas, en 12 de las 79 convocatorias respecto de las cuales se presentaron solicitudes, fue necesario elaborar una terna acompañada de la ficha téc-

nica ajustada a los TdRs correspondientes, de la que se da traslado a la Secretaría Técnica, sin que conste se haya formulado queja o reclamación alguna.

De las 79 convocatorias a las que concurrieron fiscales, los responsables de los respectivos proyectos designaron finalmente a miembros del Ministerio Fiscal en 52 de ellas, lo que equivale al 66 % del total. La selección final de los expertos corresponde, en todo caso, a cada proyecto y, en ocasiones, son seleccionados miembros de la carrera judicial o letrados de la Administración de Justicia. Atendiendo al perfil de las plazas ofertadas, 76 misiones correspondían a la categoría de experto de corta duración, con una duración inferior a seis meses, mientras que únicamente 3 misiones se configuraban como plazas de experto de larga duración, al implicar una previsión de desplazamiento superior a seis meses. En relación con estas últimas, resultaron seleccionados fiscales en dos de ellas, ambas convocadas durante el segundo semestre de 2025.

Desde la perspectiva de igualdad de género, los datos muestran que, en 2025, los proyectos designaron como expertos a 28 mujeres y 29 hombres. El total de personas seleccionadas es superior al número de convocatorias cubiertas por fiscales, debido a que algunas misiones requerían la participación de más de un experto. En términos abstractos, esta distribución ofrece una imagen próxima a la paridad, con un 49 % de mujeres frente a un 51 % de hombres. No obstante, este dato debe valorarse a la luz del «Informe de Indicadores de Igualdad 8M2025», según el cual las mujeres representan el 66 % de la carrera fiscal –1.867 mujeres frente a 941 hombres, sobre una plantilla total de 2.808–. De ello se desprende que aún existe margen de mejora para alcanzar una participación por razón de género más ajustada a la composición real de la plantilla.

En lo que respecta al destino profesional de los fiscales seleccionados como expertos, los datos reflejan que 22 de ellos estaban destinados en órganos centrales y 35 en fiscalías territoriales. Aun cuando esta distribución muestra una presencia territorial superior a la de ejercicios anteriores, también este dato debe interpretarse teniendo en cuenta que, conforme al mismo «Informe de Indicadores de Igualdad 8M2025», 2.612 miembros de la carrera fiscal, es decir, el 93 % de la plantilla, están destinados en órganos no centrales. En consecuencia, desde la UCIF se toma nota de esta circunstancia a fin de explorar mecanismos que favorezcan una mayor participación de fiscales territoriales en los proyectos de cooperación al desarrollo.

7.6.2 COLABORACIÓN CON LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID)

En el marco de la convocatoria *INTERCOONECTA 2025*, la UCIF presentó dos programaciones que fueron seleccionadas para su ejecución en el periodo 2026-2027. Ambas iniciativas se orientan al fortalecimiento de los Ministerios Públicos en la lucha contra la criminalidad grave y a la mejora de la protección de víctimas y colectivos vulnerables en América Latina y el Caribe. Las actividades previstas abarcan ámbitos estratégicos como la trata de seres humanos, la cooperación internacional, la ciberdelincuencia, la protección del medio ambiente, los delitos de odio o el acceso a la justicia de colectivos vulnerables, combinando acciones presenciales y formación en línea. Estas programaciones han sido diseñadas en estrecha colaboración con las redes de la AIAMP, garantizando su coherencia con las prioridades regionales, y cuentan con el respaldo de organismos internacionales como ONU Mujeres y UNODC.

8. CRIMINALIDAD INFORMÁTICA

8.1 Introducción

La utilización de las redes y sistemas informáticos con fines ilícitos ha continuado incrementándose en el último periodo anual siguiendo la trayectoria ascendente de los últimos años. La ciberdelincuencia se va expandiendo progresivamente alcanzando a múltiples y variadas manifestaciones criminales y supone ya, según el Balance de Criminalidad del Ministerio del Interior correspondiente al cuarto trimestre del año 2025, el 19,85% de la actividad delictiva en nuestro país, con un índice de crecimiento del 5,3% respecto del año 2024. Es incuestionable, por tanto, que una buena parte de la actividad criminal se está desplazando inexorablemente al entorno digital.

Este imparable ascenso, del que venimos dando cuenta en anteriores memorias, se explica fácilmente a partir de la profunda digitalización de nuestra sociedad y del imparable desarrollo de la ciencia y la tecnología. Los datos no pueden ser más evidentes. Según el último informe publicado el pasado año por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) de las Naciones Unidas, el número de personas que utilizan internet es de casi 6.000 millones –aproximadamente tres cuartas partes de la población mundial–. En nuestro país, el INE cifra en un 92,5% el porcentaje de ciudadanos y ciudadanas de entre 16

y 74 años que en 2025 usaron diariamente internet, en un 59,6% quienes realizaron *online* operaciones económicas de cualquier tipo y en un 37,9% los que utilizan, aun esporádicamente, la inteligencia artificial (en adelante, IA). Es claramente perceptible que, en los últimos años y, en particular tras la pandemia de la COVID-19, los seres humanos, aun con diferencias significativas en razón a ámbitos geográficos, hemos ido trasladando al entorno virtual muchas de las relaciones interpersonales, al igual que almacenamos y tratamos información de todo tipo en dispositivos y sistemas informáticos y desarrollamos *online* muchas de nuestras actividades habituales.

Por su parte, la rápida evolución de las tecnologías ha puesto a nuestra disposición potentes herramientas que hacen posible un nivel de conectividad inimaginable hasta hace unos pocos años al tiempo que facilitan la vida de las personas y contribuyen al florecimiento social, cultural y económico, al desarrollo de los pueblos y al progreso de la humanidad, pero que también pueden ser utilizadas irregularmente o con finalidades perversas, dando lugar a nuevos riesgos y amenazas para la seguridad de todos, para el normal funcionamiento de organismos, instituciones y empresas, e incluso para el pleno ejercicio de los derechos y libertades que nos corresponden como personas.

La confluencia de ambos factores, junto con las tensiones geopolíticas y las innegables deficiencias en los sistemas de prevención y/o en las medidas de seguridad que hubieran debido adoptarse en el uso de estas herramientas, ha determinado un aumento en la superficie de ataque, así como nuevas y más peligrosas amenazas para la ciberseguridad, entre ellas las amenazas híbridas¹³, y una mayor vulnerabilidad de la ciudadanía frente a las agresiones provenientes del ciberespacio. En los últimos años hemos ido constatando el imparable crecimiento de los ciberataques –*ransomware*, *DDoS*, *man-in-the-middle*–, con un perjuicio que se calcula en más de ocho billones de euros en 2025; la aparición de nuevas formas de defraudación vinculadas al uso irregular de instrumentos de pago distintos del efectivo y facilitadas por el auge del comercio electrónico; el robo de los datos de millones de personas y su puesta a disposición de terceros en mercados *online*; el uso del ciberespacio para diseminar *fake news* especialmente diseñadas para la desestabilización de organismos, instituciones e incluso de los Estados, y un preocupante incremento de las ciberagresiones a bienes personalísimos, particularmente de los más vulnerables como los

¹³ Son aquellas en las que se combinan las campañas de desinformación con los ataques a las infraestructuras críticas y/o a los organismos esenciales.

niños, niñas y adolescentes y las mujeres como víctimas de la violencia de género.

En esta situación, la efectiva incidencia de las posibilidades ofensivas de la IA resulta todavía impredecible. Su potencial capacidad –a partir de mecanismos de aprendizaje automático– para identificar vulnerabilidades y brechas en los sistemas informáticos o alterar el comportamiento de sus algoritmos; articular campañas de *phishing* más convincentes; suplantar identidades ajenas con finalidades diversas; infringir derechos de propiedad intelectual; facilitar el acceso con objetivos criminales a los más vulnerables o elaborar y difundir material de abuso sexual infantil, es por el momento difícil de valorar, pero ya está mostrando sus primeros y peligrosos efectos lesivos.

La necesidad de afrontar eficazmente estos riesgos y amenazas para proteger los derechos y libertades de todos y los principios básicos de las sociedades democráticas está dando lugar a un intenso desarrollo legislativo nacional e internacional y a una constante adaptación de las estructuras y mecanismos de seguridad de toda clase de entidades, organismos e instituciones. Precisamente con ese objetivo, a principios de este año 2026, la Comisión Europea presentó un paquete de medidas para reforzar la resiliencia de redes y sistemas en el ámbito comunitario, en un contexto marcado por ataques cibernéticos e híbridos cada vez más frecuentes contra servicios esenciales, infraestructuras críticas e instituciones democráticas, no solo por parte de organizaciones criminales de carácter tradicional, sino también de atacantes respaldados y/o apoyados por autoridades estatales de determinados países.

El eje central de este proyecto es actualizar el Reglamento sobre la Ciberseguridad¹⁴ con la finalidad de fortalecer la seguridad de las cadenas de suministro de las TIC, garantizar que los productos y servicios digitales disponibles al público incorporen por diseño mecanismos de ciberseguridad y mejorar la protección de las infraestructuras críticas. También se pretende con esta propuesta potenciar las capacidades de la Agencia de la UE para la Ciberseguridad (ENISA) a efectos de apoyar a los Estados miembros y a la propia Unión en la gestión de las amenazas provenientes del ciberespacio.

¹⁴ Reglamento (UE) 2019/881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativo a ENISA (Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad) y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 526/2013.

Este proyecto es un paso más en las medidas ya adoptadas en 2025, entre ellas la publicación del Reglamento de Ciberseguridad ¹⁵, orientado a mejorar las capacidades de la Unión en la detección de amenazas e incidentes de seguridad, o la adopción por el Consejo en el mes de junio de un Plan Director de la UE para la Gestión de Crisis de Ciberseguridad.

Estas disposiciones complementan a su vez el acervo normativo ya vigente en esta materia en el territorio comunitario, en el que se incluyen, entre otras muchas disposiciones, la Directiva (UE) 2022/2555, de 14 de diciembre –Directiva NIS 2–, orientada a reforzar la resiliencia de redes y sistemas informáticos a partir de la estandarización de las medidas de seguridad exigibles a operadores y prestadores de servicios esenciales y el establecimiento de un sistema de notificación obligatoria de incidentes de seguridad o también el Reglamento de Servicios Digitales ¹⁶ y el Reglamento (UE) 2021/784, *sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea*, ambos con clara incidencia en la lucha contra la ciberdelincuencia ya que concretan y definen las obligaciones de los prestadores de servicios ante los requerimientos efectuados por autoridades competentes a efectos de la protección de aquellos bienes jurídicos que puedan verse afectados por actuaciones irregulares o ilícitas.

Al tiempo, la preocupación generada en los organismos comunitarios por los efectos perversos del uso irregular de la IA determinó la publicación del Reglamento de Inteligencia Artificial ¹⁷, por el que se establecen normas armonizadas para garantizar que su utilización no interfiera negativamente en la salud, la seguridad y el pleno respeto de los derechos de todas las personas, cualquiera que sea su clase, condición o características. Dichas normas, que ofrecen un enfoque basado en niveles de riesgo, están siendo implementadas en forma gradual en el territorio comunitario bajo la supervisión de la Oficina Europea de Inteligencia Artificial, creada específicamente con dicho objetivo.

¹⁵ Reglamento (UE) 2025/38 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, *por el que se establecen medidas destinadas a reforzar la solidaridad y las capacidades en la Unión a fin de detectar ciberamenazas e incidentes, prepararse y responder a ellos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/694*.

¹⁶ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, *relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE*.

¹⁷ Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, *por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828*.

En lo que aquí interesa, uno de los efectos derivados de esta profunda transformación social es la utilización de los avances tecnológicos para la planificación y ejecución de actividades criminales. Por ello, en los últimos años se están realizando grandes esfuerzos normativos en el ámbito comunitario para articular una respuesta uniforme y coordinada contra la ciberdelincuencia. Así, con apoyo en el art. 83 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se han ido dictando diversas disposiciones orientadas a impulsar una política penal común frente a aquellas actividades delictivas que se consideran más peligrosas y que se han visto más favorecidas por la progresiva digitalización social. Es el caso, entre otras, de la Directiva (UE) 2011/93, de 13 de diciembre, *relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil*; la Directiva (UE) 2013/40, de 12 de agosto, *relativa a los ataques contra los sistemas de información*; la Directiva (UE) 2017/541, de 15 de marzo, *relativa a la lucha contra el terrorismo*, o la Directiva (UE) 2019/713, de 17 de abril, *sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo*.

La más reciente de ellas es la Directiva (UE) 2024/1385, de 14 de mayo, *sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, pendiente todavía de implementarse en nuestro país, en la que se incluyen propuestas de especial valor a efectos de mejorar nuestra capacidad de actuación frente a la violencia de género digital. Así, en sus arts. 5 a 9 se definen como delitos conductas tales como la difusión no consentida de material íntimo o manipulado artificialmente; la vigilancia electrónica no autorizada (ciberacecho); el ciberracoso; el ciberexhibicionismo y la incitación a la violencia o al odio por medios cibernéticos, al tiempo que en su art. 23 se exhorta a los Estados a la adopción de medidas para eliminar contenidos ilícitos *online* con la finalidad de evitar la amplificación de los efectos lesivos de la conducta ilícita.

Pero, pese a estos avances, la necesidad de desarrollo legislativo sigue latente a medida que el progreso técnico da lugar a nuevas situaciones que requieren respuestas de carácter penal-sancionador. Por ello, el legislador europeo está promoviendo nuevos proyectos para impulsar esa misma armonización normativa en otros ámbitos también afectados por el carácter transnacional del fenómeno. Tal es el caso de la nueva Directiva sobre servicios de pago (PSD3), que sustituirá a la actual Directiva (UE) 2015/2366, y del Reglamento sobre servicios de pago (PSR), cuya incidencia, al menos indirecta, en la ciberdelincuencia parece evidente, ya que uno de sus objetivos es combatir el fraude en los pagos digitales, fortalecer la seguridad y

mejorar la protección de los usuarios de los servicios de pago, particularmente en las operaciones *online*.

Igualmente, en los últimos años se vienen multiplicando los esfuerzos para mejorar la protección de niños, niñas y adolescentes en el entorno digital. La preocupación por las agresiones sexuales a menores, tanto en el entorno físico como virtual, dio lugar al planteamiento de la Estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores, con el fin de impulsar la erradicación progresiva de estas graves y peligrosas conductas.

En el marco de esta Estrategia se encuadran los trabajos en curso, impulsados entre los años 2020 y 2025, para actualizar las herramientas legales contra el abuso sexual de menores que, además de la adecuación de la Directiva (UE) 2011/93, antes citada, incluyen otras iniciativas orientadas a incentivar y reforzar la cooperación policial y judicial internacional en ese tipo de investigaciones, mejorar la protección de las víctimas y fomentar la sensibilización social y la denuncia sobre CSAM¹⁸. Se trata, en definitiva, de ofrecer una respuesta eficaz frente a las nuevas formas de agresión que han ido surgiendo con los avances técnicos y científicos y las posibilidades de acción que ofrecen los sistemas IA (particularmente en lo relativo a la elaboración de CSAM ultrafalsificado), propiciando al tiempo la persecución y sanción de los responsables de estos delitos. Al hilo de esta Estrategia, también se están realizando innegables esfuerzos a nivel comunitario para la elaboración de un Reglamento sobre adopción de medidas para la detección, denuncia y eliminación de CSAM en el entorno virtual, actuación que sería apoyada por un nuevo organismo articulado específicamente para ello, el Centro de la UE sobre Abuso Sexual de Menores.

Finalmente, en este rápido repaso a la normativa actualmente vigente, no podemos omitir una referencia expresa al conocido como paquete *e-evidence* –Reglamento (UE) 2023/1543 y Directiva (UE) 2023/1544, ambos de 12 de julio– que será de aplicación plena este mismo año 2026, con el que se pretende establecer un régimen ágil y sencillo de colaboración entre las autoridades de los Estados miembros de la Unión y los prestadores de servicio establecidos en el territorio comunitario para la obtención transnacional de evidencias mediante órdenes europeas de producción y de conservación de

¹⁸ Son las siglas de la expresión *Child Sexual Abuse Material*, con la que se pretende sustituir a nivel internacional la referencia a pornografía infantil, en el entendimiento de que este tipo de material procede siempre de actos de abuso/agresión sexual sobre menores que no tienen capacidad de consentimiento.

pruebas electrónicas en procesos penales y de ejecución de penas privativas de libertad.

Con todo, ha de recordarse que la preocupación por los gravísimos efectos que el uso irregular de las TIC está produciendo en la delincuencia trasciende al ámbito UE y alcanza a la comunidad universal. Buen ejemplo de ello fue la publicación por el Consejo de Europa (CoE), en noviembre de 2001, del Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia, del que actualmente forman parte 81 Estados de todos los marcos geográficos y que ha sido –y sigue siendo– el principal motor de la intensa armonización normativa en esta materia. Precisamente dicho Convenio se ha visto reforzado con la apertura a la firma en mayo de 2022 de su Segundo Protocolo Adicional dedicado a promover y potenciar la cooperación y mejorar la obtención de pruebas electrónicas entre los distintos países miembros. También es reflejo de esa misma preocupación la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas a finales del año 2024 de la Convención contra la Ciberdelincuencia y para el fortalecimiento de la Cooperación Internacional para la lucha contra determinados delitos cometidos mediante sistemas de tecnología de la información y la comunicación y para la transmisión de pruebas en forma electrónica de delitos graves, inspirada en gran medida en el Convenio de Budapest, si bien en este caso con proyección universal. Dicho documento se abrió a la firma en Hanoi (Vietnam) en octubre del pasado año 2025, habiéndose firmado por más de 70 Estados.

En nuestro país, siguiendo ese mismo planteamiento, también se está trabajando intensamente desde hace varias décadas para garantizar la seguridad en el ciberespacio y dotar a operadores jurídicos e investigadores de las herramientas necesarias para defender a los ciudadanos y las ciudadanas frente a la ciberdelincuencia. Sin pretensión de exhaustividad no pueden dejar de mencionarse la Estrategia Nacional de Ciberseguridad de 2019; el Esquema Nacional de Seguridad, aprobado por RD 311/2022, de 3 de mayo; el Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, *de seguridad de las redes y sistemas de información*, que implementa en el ordenamiento jurídico interno la Directiva (UE) 2016/1148 –*Directiva NIS 1*–, o la Ley 8/2011, de 28 de abril, *por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas*, así como la articulación de diversos organismos como el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), la Oficina de Coordinación en Ciberseguridad (OCC) y más recientemente la creación de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA), mediante Real Decreto 729/2023. Además, han de citarse las profundas reformas que se vienen realizando en el Código

Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal para adecuar nuestras herramientas legales a las nuevas formas de agresión a bienes jurídicos susceptibles de protección penal.

Al igual que en el ámbito internacional, el legislador nacional se ve constantemente impelido a abordar nuevos proyectos para responder a las inéditas situaciones que constantemente se van generando. A ello responden el Plan Nacional de Ciberseguridad, aprobado en 2022, o el Anteproyecto de Ley de Coordinación y Gobernanza de la Ciberseguridad, pendiente de remisión al Parlamento, con el que se pretende transponer en la normativa interna la Directiva (UE) 2022/2555 –Directiva NIS 2– y en el que se reconoce un importante papel al Ministerio Fiscal a efectos de hacer posible una adecuada coordinación entre la acción preventiva y la acción sancionadora del Estado frente a los ataques informáticos. También ha de mencionarse en este apartado la aprobación por el Gobierno de España, en el mes de marzo del pasado año 2025, del Anteproyecto de Ley para el Buen Uso y la Gobernanza de la Inteligencia Artificial.

Por otra parte, el interés en salvaguardar a los más vulnerables frente al uso irregular del ciberespacio se ha concretado en el Proyecto de Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales. En dicho texto, fruto del trabajo colectivo de distintos organismos e instituciones, así como de entidades del sector privado, se aborda una ambiciosa propuesta con la que se pretende garantizar los derechos e intereses de niños, niñas y adolescentes en el ciberespacio y ayudarles y orientarles en el uso responsable de las tecnologías tanto en sus relaciones personales como en los diversos aspectos de su formación, desarrollo y evolución. Por ello, en el Proyecto, además de una declaración expresa de los derechos que corresponden *online* a la infancia y adolescencia, se incluyen previsiones para mejorar la atención y cuidado de los menores en aspectos de carácter educativo y sanitario y también propuestas de reforma de algunos textos legales como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, *de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales* –a fin de elevar a 16 años la edad para consentir la cesión de datos personales–, la Ley General de Comunicación Audiovisual, la Ley de Enjuiciamiento Criminal o la Ley Orgánica del Poder Judicial. Entre estas novedades merece especial mención la modificación de determinados preceptos del Código Penal para mejorar la medidas preventivas y sancionatorias frente a las agresiones *online* respecto de menores de edad, particularmente las que afectan a su libertad sexual, así como la incorporación de un nuevo delito que castiga la transmisión y/o difusión a terceros de *deepfakes* de carácter

sexual o vejatorio que atenten contra la integridad moral de personas concretas e identificadas.

También se encuentra en trámite en nuestro país la adecuación de la legislación a la normativa *e-evidence*, antes citada, Reglamento (UE) 2023/1543 y Directiva (UE) 2023/1544, cuya aplicación efectiva va a ser de especial trascendencia para mejorar y agilizar la conservación y obtención transnacional de evidencias electrónicas en las investigaciones y procesos penales y, por ende, la actuación frente a la ciberdelincuencia en el territorio comunitario.

8.2 Análisis de las diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal en el año 2025

Nuestras reflexiones acerca de la actuación jurisdiccional y del Ministerio Fiscal en esta materia durante el año 2025 se basan en la experiencia adquirida y en los datos obtenidos por los integrantes de la red de fiscales especialistas en criminalidad informática –casi 190 en todo el territorio del Estado– con ocasión del ejercicio de sus funciones, tanto en actuaciones propias de la institución como en las intervenciones que nos competen en los procesos judiciales. Combinamos por tanto en este análisis información procedente de la propia Fiscalía con aquella otra derivada de la incoación y tramitación de procedimientos penales, con la pretensión de ofrecer, desde el punto de vista de la jurisdicción penal, la mayor aproximación posible a la dimensión real de la ciberdelincuencia en el último periodo anual y a la incidencia que sus múltiples manifestaciones están teniendo en los derechos e intereses de la ciudadanía y en el desenvolvimiento de la actividad social.

Repasaremos no solo la evolución de los que se consideran ciberdelitos *stricto sensu*, al tratarse de acciones que inciden directamente en elementos informáticos, sino también de aquellos otros en los que los agresores se sirven de las tecnologías para atentar contra bienes jurídicos personalísimos como la intimidad, la libertad y seguridad, la integridad moral, el honor o la libertad sexual. Sin olvidar tampoco los numerosos ilícitos *online* que afectan a intereses económicos o patrimoniales, como estafas y defraudaciones, o los que ponen en riesgo intereses colectivos o difusos, como el uso del entorno digital con finalidades terroristas o para la difusión del discurso de odio.

Ciertamente las competencias del área de especialización contra la criminalidad informática están claramente definidas en la Instrucción de la FGE núm. 2/2011, de 11 de octubre, *sobre el Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las secciones de criminalidad informática de las Fiscalías*, actualizada en 2021, pero ha de reconocerse que en no pocas ocasiones la determinación de si una concreta conducta puede o no ser catalogada como ciberdelincuencia no es cuestión sencilla, particularmente al inicio de la investigación criminal cuando todavía no se han perfilado suficientemente los contornos de la acción ilícita.

Todas las circunstancias antedichas dificultan la labor de reflexión y análisis que nos ocupa, que tropieza además con los serios inconvenientes derivados de las innumerables carencias y disfunciones de nuestros sistemas y aplicaciones informáticas. Hemos de lamentar que estas deficiencias impliquen un incuestionable lastre a efectos de aprovechar plenamente el enorme volumen de información del que dispone la Fiscalía que, en condiciones óptimas, nos permitiría realizar un estudio completo y detallado de la situación de la ciberdelincuencia en nuestro país y de su evolución año a año. Como indicábamos en la Memoria de 2024, la configuración de la Fiscalía española, como una institución centralizada con intervención obligada en la mayoría de los procesos penales y provista por disposición estatutaria de una especial capacidad de coordinación interna y de trabajo en equipo, nos coloca en una posición única, en un observatorio privilegiado, para la valoración de este fenómeno criminal. Sin embargo, la insuficiencia de nuestras aplicaciones informáticas y las clamorosas diferencias en los sistemas previstos en las distintas CCAA para el control y seguimiento de las causas, hace que la recopilación de datos estadísticos resulte especialmente difícil y que se produzcan «fugas» de información, particularmente en algunos territorios.

Con todo, ha de reconocerse que el trabajo serio y esforzado de quienes integran la red de fiscales especialistas, concretado en muchos territorios en un control y seguimiento personal y casi artesanal de los expedientes, ha permitido subsanar algunas carencias y completar –al menos parcialmente– los datos estadísticos, frecuentemente incompletos, obtenidos de las aplicaciones informáticas. En consecuencia, no podemos afirmar que los datos que ofrecemos sean exactos, pues somos conscientes de las limitaciones antes indicadas, pero sí podemos asegurar que, aun incompletos, constituyen una información contrastada y averada por los propios fiscales en sus respectivos territorios y que por ello ofrecen una aproximación de especial interés

para valorar la evolución de la ciberdelincuencia que, al igual que en años anteriores, analizaremos separadamente en atención a las distintas categorías delictivas.

Pues bien, según la información recopilada sobre procedimientos judiciales y diligencias de investigación del Ministerio Fiscal registrados por cualquiera de las conductas delictivas competencia del área de especialización, tal y como queda definida en la Instrucción 2/2011 antes citada, en 2025 se iniciaron en el conjunto del territorio del Estado 33.851 procedimientos judiciales y 499 diligencias de investigación del Ministerio Fiscal, lo que hace un total de 34.350 expedientes por ilícitos encuadrables en el concepto de ciberdelincuencia. Esta cifra supone en conjunto un incremento del 24,69% en referencia a los datos obtenidos en 2024, anualidad en la que se registraron 27.547 expedientes de este tipo (27.104 causas judiciales y 443 diligencias de investigación), siendo significativo el repunte en el número de causas judiciales, ya que en el año memorial se incoaron 6.747 procedimientos más que en 2024, lo que revela un indicador al alza de casi el 25%.

Seguimos por tanto detectando la imparable tendencia alcista de la que vamos dando cuenta año a año, si bien en esta ocasión en porcentajes más elevados que en otras ocasiones. De hecho, a excepción de la leve inflexión (de un 4,61%) en el número de expedientes incoados en 2023, en los últimos ejercicios venimos constatando un crecimiento más o menos marcado que se concretó, por ejemplo, en un 14,86% en el año 2024 o en un 3% en 2022. No obstante, fue con ocasión del análisis correspondiente al año 2021 (primer periodo anual posterior a la pandemia de la COVID-19) cuando el indicador de crecimiento fue especialmente elevado al alcanzar el 40,47% respecto a la cifra de incoaciones del año 2020, posiblemente como consecuencia de la ralentización en la tramitación de procedimientos judiciales en ese periodo anual y de la mayor digitalización de las relaciones interpersonales generadas. En cualquier caso, es significativo que en el último quinquenio –años 2021 a 2025– el número de procedimientos y/o diligencias de investigación del Ministerio Fiscal se haya incrementado en un 42,4% al evolucionar desde los 24.126 que se registraron en 2021 a los 34.350 incoados en 2025.

Estos datos se ven corroborados por la información que reflejan los balances anuales sobre cibercriminalidad del Ministerio del Interior, según los cuales, y con las salvedades derivadas de la inclusión en el cómputo de investigaciones no judicializadas, el incremento de actuaciones policiales por ciberdelitos en ese mismo quinquenio es de más del 60%, lo que explica también que la incidencia de la

ciberdelincuencia en el conjunto total de la delincuencia haya ascendido del 16,3% del año 2021 al 19,85% registrado en el cuarto trimestre del 2025.

El detalle de los resultados relativos a la incoación de causas judiciales en atención a las distintas tipologías delictivas queda reflejado en el cuadro:

Delitos informáticos		Procedimientos judiciales incoados	%
Contra la libertad.	Amenazas/coacciones a través de TICs (arts. 169 y ss. y 172 y ss.).	1.614	4,77
	Acoso a través de TICs (art. 172 ter).	464	1,37
Contra la integridad moral.	Trato degradante a través de TICs (art. 173).	73	0,22
Contra la libertad sexual.	Pornografía infantil/discapaces a través de TICs (art. 189).	865	2,56
	Acoso menores a través de TICs (art. 183).	160	0,47
	Otros delitos c/libertad sexual a través TIC.	570	1,68
Contra la intimidad.	Ataques/interceptación sistemas y datos (art. 197 bis y ter).	100	0,30
	Difusión in consentida de imágenes íntimas (art. 197.7).	204	0,60
	Descubrimiento/revelación secretos a través TIC (art. 197).	356	1,05
Contra el honor.	Calumnias/injurias autoridades a través TIC (art. 215).	32	0,09
Contra el patrimonio y el orden socio-económico.	Estafa cometida a través de las TICs (arts. 248 y 249).	28.952	85,53
	Descubrimiento secretos empresa a través TIC (arts. 278 y ss.).	35	0,10
	Delitos c/ servicios de radiodifusión/ interactivos (art. 286).	14	0,04
	Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter).	146	0,43
	Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (arts. 270 y ss.).	38	0,11
De falsedad.	Falsificación a través de las TICs.	164	0,48
Contra Constitución.	Discriminación a través TIC (art. 510).	18	0,05
Otros.		46	0,14
Total.		33.851	100,00

8.2.1 PROCEDIMIENTOS JUDICIALES POR DELITOS DE ESTAFA Y DEFRAUDACIÓN

Al igual que en ejercicios anteriores, las estafas y defraudaciones son las tipologías delictivas que dieron lugar a un número más elevado de incoaciones durante el año. En 2025 se registraron un total de 28.952 causas penales por hechos ilícitos encuadrables en los artículos 248 y ss. del CP, es decir, un 85,53% del total de procedimientos judiciales por ciberdelitos.

Este último indicador, pese a ser llamativamente elevado, no implica más que un ligero ascenso respecto de los índices obtenidos en años anteriores: 83,43% en 2024, 82,87% en 2023 o 81,68% en 2022. Es decir, esta especial prevalencia de las investigaciones por delitos de carácter defraudatorio la venimos observando desde el inicio de nuestra actividad especializada contra la ciberdelincuencia. En la memoria del año 2011 ya dejamos constancia de que las causas por estos ilícitos suponían el 64,36% de la actividad jurisdiccional contra la ciberdelincuencia y desde entonces los indicadores porcentuales han ido subiendo de forma más o menos pronunciada, pero con un ritmo progresivo y constante. Concretamente, entre los años 2021 y 2025 el volumen de estos expedientes en la jurisdicción penal ha crecido en conjunto en un 61,12%, cifra muy similar a la que resulta de los informes del Ministerio del Interior sobre investigaciones policiales que se concreta en el 61,22%.

La cifra de 28.952 procedimientos por actividades defraudatorias en cualquiera de sus manifestaciones supone la incoación en el año memorial de 6.338 expedientes más que en 2024 y 9.488 más que en 2023. Este incremento en las dos últimas anualidades pudiera tener su origen, al menos en parte, en la modificación de nuestro Código Penal por la LO 14/2022, de 22 de diciembre, resultante de la implementación de la Directiva (UE) 2019/713, de 17 de abril, *sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo*, uno de cuyos efectos fue la supresión en estos ilícitos de la cláusula que otorga el carácter de leve a aquellas infracciones cuya cuantía sea inferior a 400 euros, salvo en los casos en que el desplazamiento patrimonial se base exclusivamente en el engaño.

Pese a la rotundidad de estos datos estadísticos, su interpretación exige algunas matizaciones para evitar la errónea conclusión de que en la generalidad de los supuestos –salvo escasas excepciones– la finalidad que se pretende con la delincuencia en la red es de carácter defraudatorio. Desde nuestro punto de vista estos llamativos resultados se deben, en buena parte, a que las estafas y defraudaciones son

los ilícitos que más se denuncian dada la facilidad con que los propios perjudicados pueden percibir el carácter fraudulento de la actividad. No ocurre lo mismo con otros ilícitos también habituales en la red, como los que atentan contra la libertad sexual de menores, los relacionados con el discurso de odio o los ataques informáticos, que por razones diversas –ya sea la especial vulnerabilidad de las víctimas o el temor del afectado a la pérdida de reputación o prestigio– no son objeto de denuncia y, por tanto, no llegan a conocimiento ni de los investigadores ni de los órganos de la jurisdicción penal.

También influye en estos resultados la circunstancia, notablemente frecuente, de que los múltiples perjudicados de una misma acción ilícita presenten individualmente denuncia, incluso en distintos territorios, dando lugar a registros estadísticos independientes, computables como tales, aunque posteriormente la investigación del ilícito se realice en una causa única común para todos los afectados. Finalmente, también ha de recordarse que la sección del Código Penal dedicada a las estafas incluye una gran variedad de conductas delictivas con planteamientos y dinámicas comisivas muy diversas, como ahora veremos, aunque coincidan en un elemento común que es el que determina su inclusión en la misma categoría delictiva: el desplazamiento económico no autorizado en perjuicio de la víctima y en beneficio del delincuente o de un tercero. Es por ello por lo que las investigaciones penales que se encuadran en este grupo son incuestionablemente numerosas.

Con estas reflexiones no pretendemos minimizar un fenómeno criminal que preocupa extraordinariamente a nivel nacional e internacional por los graves perjuicios económicos que ocasiona anualmente y por el riesgo de una eventual pérdida de confianza de los ciudadanos en el comercio electrónico y la economía digital. Nuestra única pretensión es facilitar la correcta interpretación de las cifras que ofrecemos y la adecuada valoración del alcance efectivo las diversas actividades delictivas que se planifican y ejecutan en el entorno virtual.

Otra de las consecuencias de la última reforma del Código Penal es la nueva estructuración de las figuras delictivas, de modo que el art. 248 CP castiga las estafas tradicionales, basadas en el engaño a la víctima, en tanto que el art. 249 CP tipifica aquellas otras en que el desplazamiento patrimonial trae causa de una manipulación informática y/o del uso irregular de medios de pago distintos del efectivo.

Ello no debe llevarnos a concluir que las estafas tradicionales queden en todo caso fuera del ámbito de competencia de la red especializada en cibercrimen, ya que es incuestionable que la capacidad de

acción que ofrecen las tecnologías está contribuyendo decisivamente no solo a la rápida difusión del engaño, sino también a ejecutarlo de forma más sofisticada y convincente y, por tanto, con mayores posibilidades de captar la voluntad de terceros e inducirlos a realizar un desembolso económico perjudicial. Así ocurre, entre otros supuestos, cuando se utiliza la farsa de imaginarias inversiones en criptomonedas como «gancho» para atraer a las víctimas, en los fraudes cometidos mediante «*bizum* inverso» o en las múltiples variantes de utilización de la IA con dicha finalidad.

En cualquier caso, es evidente que el recurso a las tecnologías está favoreciendo la actividad criminal de los defraudadores. Persiste la utilización de plataformas de comercio electrónico o de intermediación entre particulares para ofertar fraudulentamente bienes y servicios, ya se trate de publicitar productos inexistentes o de simular características o propiedades de las que carecen, con el objetivo de beneficiarse con los desembolsos que realizan quienes engañados contratan su adquisición. La facilidad con que se planifican y ejecutan estas actividades, su rápida difusión en la red y la posibilidad de afectación a una pluralidad de víctimas en distintos territorios, hace que estos comportamientos sigan siendo frecuentes en el entorno virtual y que su investigación ofrezca dificultades derivadas, precisamente, de la atomización y dispersión de los perjuicios causados, lo que obliga a un especial esfuerzo de coordinación que en múltiples ocasiones asumimos como área de especialización.

Junto a estas supercherías más tradicionales, las aplicaciones de IA han venido a mejorar la capacidad de engañar a terceros, ya que permiten imitar estilos de escritura, eliminar errores y, en definitiva, crear contenidos altamente convincentes. Así está ocurriendo, por ejemplo, con los ataques de *phishing* avanzado, en los que a partir del estudio de gran cantidad de datos es posible personalizar la agresión y, por ende, hacer más creíble el engaño para el receptor de la comunicación. Y lo mismo ocurre en los casos vulgarmente conocidos como «estafas del hijo en apuros», en que mediante estas herramientas de IA se simula con gran realismo la intervención de personas íntimamente relacionadas con la víctima –familiares o amigos– para inducirle a realizar un desembolso económico ante una simulada situación de urgencia, o en aquellos otros en los que el suplantado es un personaje conocido y famoso en el ámbito de la política o de las finanzas que recomienda a futuros inversores operaciones financieras supuestamente ventajosas y en apariencia de alta rentabilidad.

Pero posiblemente el volumen mayor de conductas encuadrables en esta categoría delictiva se corresponde con la utilización fraudu-

lenta de medios de pago distintos del efectivo, ocasionalmente tras ser falsificados o alterados, y también por el uso no autorizado de sus datos, irregularmente obtenidos, para la realización *online* de operaciones económicas de carácter ilícito. Son conductas sancionadas en el art. 249.1.b) CP, según la redacción dada a este artículo por la última reforma del Código Penal, que, en el apartado 2.b) del mismo precepto, extiende incluso la criminalización a los actos preparatorios de dichos comportamientos y cuya investigación resulta especialmente compleja, al igual que la determinación de sus responsables, dado que muchas veces el uso fraudulento se materializa en operaciones transnacionales. Por ello, en innumerables ocasiones, las denuncias por estos ilícitos ni tan siquiera son trasladadas a los órganos de la jurisdicción penal ante la ausencia de vías de investigación que hagan posible la identificación de sus autores.

Por su parte, la definición legal de la estafa informática en la normativa internacional –art. 8 del Convenio de Budapest y art. 6 de la citada Directiva (UE) 2019/713– y su tipificación en las legislaciones internas, entre ellas en nuestro art. 249.1.a) CP, ha hecho posible la respuesta penal en aquellos supuestos en que el desplazamiento patrimonial no se produce mediante engaño sino a consecuencia de acciones no autorizadas sobre datos y sistemas informáticos. Es el caso del *pharming*, en el que el agresor redirige el tráfico a un sitio web falso con el objetivo, por ejemplo, de apoderarse de contraseñas o claves bancarias para su posterior uso fraudulento. En estos casos, a diferencia del *phishing*, no es necesario que la víctima actúe de una forma determinada, pues el efecto pretendido se logra directamente mediante manipulación del DNS (*Domain Name System* o sistema de nombres de dominio) o aprovechando las vulnerabilidades del propio sistema informático atacado.

No obstante, los supuestos más habituales son aquellos en los que los agresores combinan la manipulación informática con diversas formas de engaño a la víctima para lograr el desplazamiento patrimonial pretendido. Uno de los ejemplos más característicos, junto alguno de los mencionados, es el fraude del CEO o BEC (*business email compromise*), que es una amenaza creciente en nuestro país y a nivel mundial por los graves perjuicios que está generando.

En estos casos los atacantes estudian el funcionamiento y estructura de la entidad objeto de la agresión, ya sea accediendo irregularmente a sus sistemas o también aprovechando información de fuentes abiertas o de la propia web corporativa, hasta conocer la forma en que se ordenan, canalizan y ejecutan sus operaciones económicas, así como el estado de sus cuentas. Adquirido un conocimiento suficiente

sobre ello, los atacantes ordenan actuaciones en perjuicio de la empresa y en favor de cuentas propias usurpando a dicho fin –mediante correos electrónicos simulados o incluso *deepfakes*– la identidad de quien está habilitado para emitir ese tipo de órdenes. En otros casos, los suplantados son directivos o gestores de empresas titulares de créditos pendientes con la entidad atacada, supuestos en que los agresores arteramente sustituyen las cuentas fijadas para el pago por otras a su disposición, en las que finalmente se ingresan las cantidades adeudadas. A la dificultad que entraña el esclarecimiento de estas ilícitas actividades, se añade el desafío de evitar el efectivo desplazamiento económico y que los fondos fraudulentamente obtenidos sean enviados a ciertos países donde, por deficiencias en la cooperación, no sea posible su recuperación. Solventar estas situaciones es uno de los objetivos en los que nos encontramos empeñados en colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad y las entidades bancarias.

Las defraudaciones en operaciones de la banca *online* cada vez son más frecuentes y también generan importantes perjuicios económicos ya que el desarrollo del comercio electrónico y de la economía digital ha traído consigo un incremento de estos ilícitos que ofrecen múltiples variantes. La apertura de cuentas bancarias usurpando identidades ajenas y su utilización posterior como soporte para solicitar créditos o realizar operaciones con cargo a las mismas es, con frecuencia, objeto de investigación penal. Tanto es así que estas simulaciones de identidad han llamado la atención de la oficina del Defensor del Pueblo hasta el punto de determinar la celebración de una reunión de trabajo con integrantes de la Fiscalía General y de esta Unidad para buscar soluciones legales u operativas que mejoren la respuesta ante estas situaciones.

También en este ámbito se están dejando notar los efectos del uso irregular de la IA. Acciones tales como crear documentos, fotografías o vídeos falsificados, para eludir los controles de identificación y verificación de los clientes de instituciones financieras, o combinar dichos contenidos generados por IA con información personal legítima, irregularmente obtenida, para crear identidades sintéticas, son un buen ejemplo de ello y resultan de extraordinaria utilidad para abrir cuentas con identidades falsas u ordenar transferencias económicas sustituyendo al titular legítimo y, en general, para ejecutar acciones fraudulentas no solo en el ámbito bancario sino en cualquier actividad del comercio electrónico.

Asimismo son frecuentes los ataques de *phishing* en los que se simula una comunicación proveniente de fuentes confiables, en ocasiones de las propias entidades bancarias, para obtener de los usuarios

de servicios de pago las contraseñas y/o credenciales que permitan a los delincuentes ordenar ilícitamente operaciones económicas. Este tipo de ataques, inicialmente de carácter masivo, han evolucionado haciéndose cada vez más personalizados (*spear phishing*), proceso favorecido por la utilización de aplicaciones de IA que permiten recabar previamente cantidades ingentes de información sobre el comportamiento *online* de la futura víctima.

El incremento de los fraudes en las operaciones de banca *online* ha determinado la elaboración en el seno de la UE de una nueva Directiva (PSD3) y un Reglamento (PSR) sobre servicios de pago, aún pendientes de aprobación, con la finalidad de reforzar las técnicas y medidas de seguridad destinadas a reducir o evitar el fraude en estas operaciones. También en nuestro país, en los últimos años se han ido generando interesantes debates acerca de la suficiencia de las medidas legalmente previstas a estos efectos e incluso se han publicado algunas resoluciones judiciales –entre ellas la STS, Sala Primera, 571/2025, de 9 de abril– en las que se fijan criterios acerca de la posible responsabilidad en que pudieran incurrir los prestadores de servicios de pago en supuestos de insuficiencia de las medidas de seguridad adoptadas. Asimismo, por nuestra parte se analizó esta materia junto con técnicos del Banco de España en una de las sesiones de trabajo de las Jornadas de Fiscales Especialistas en Criminalidad Informática del pasado año 2025, dando lugar a la propuesta de algunos criterios de actuación recogidos en una de las conclusiones adoptadas en las mismas.

Tampoco podemos dejar de mencionar en este breve repaso las acciones de quienes se sirven de los servicios de telecomunicación, como es el caso del *vishing*, mediante llamadas de voz, o del *smishing*, a través mensajes de texto SMS o WhatsApp, para embaucar a la víctima e inducirla a contratar productos o servicios inexistentes o fraudulentos o para obtener de ella información personal o de carácter financiero que pueda utilizar el atacante en propio interés. En uno y otro caso quien entabla la comunicación suele simular que actúa en nombre de empresas, organismos o instituciones de confianza y para ello se sirve de la manipulación del identificador de la línea llamante o de los mensajes cortos SMS o MMS. La frecuencia de estas conductas, con los correspondientes perjuicios para las víctimas y los efectos negativos que pueden producir en la deseable confianza de la ciudadanía en la seguridad de las comunicaciones y en la actividad comercial *online*, dieron lugar en el año memorial a la publicación de la Orden Ministerial TDF/149/2025, de 12 de febrero, que impone a los operadores de comunicaciones la obligación de bloquear aquellas llamadas o mensajes cortos que presenten signos de manipulación o de origen

dudoso. También en referencia al uso irregular de los servicios de telecomunicación es obligada la mención de la técnica *SIM swapping*, en la que el atacante consigue irregularmente un duplicado de la tarjeta SIM de otra persona, posibilitando de esta forma la interceptación de sus llamadas, mensajes y códigos de seguridad y, por ende, el acceso a sus cuentas bancarias. Esta forma de defraudación ha determinado la incoación un número significativo de investigaciones y procesos penales en los últimos años, si bien el reforzamiento de las medidas de seguridad por parte de las entidades bancarias y los operadores de comunicaciones ha contribuido a dificultar y a reducir estas ilícitas actividades.

8.2.2 DELITOS DE ATAQUES A DATOS Y SISTEMAS INFORMÁTICOS

Los ataques a datos y sistemas informáticos están tipificados en nuestro Código Penal en los arts. 264 y 264 bis, si la acción consiste en un acto de sabotaje informático; en el art. 197 bis, cuando lo que se pretende es el acceso irregular a un sistema informático o la interceptación de comunicaciones entre sistemas; y en los arts. 197 ter y 264 ter cuando se trata de actos preparatorios de unos y otros.

Los que definimos como sabotajes informáticos dieron lugar a la incoación en 2025 de un total de 146 procedimientos judiciales, un 0,43% del total de los incoados por cibercrimitos. Esta cifra da cuenta de un ligero aumento en tan solo 9 procedimientos respecto de los 137 incoados en 2024; de 16 en referencia a los 130 de 2023 y de 21 respecto de los registrados en 2021. Por tanto, es evidente que, aun cuando la incidencia de estos procedimientos aumenta progresivamente, su número sigue siendo reducido en las estadísticas judiciales.

Tradicionalmente estas agresiones no llegaban con facilidad a conocimiento de los órganos de la jurisdicción penal ya que los afectados, en no pocas ocasiones, optaban por no denunciarlos por motivos de carácter reputacional. Sin embargo, la publicación de la Directiva (UE) 2016/1148, de 6 de julio, *relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión* –conocida como NIS 1– y su implementación en España por el Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, supuso un punto de inflexión al establecer para determinados operadores la obligación de notificar a los organismos competentes los incidentes de seguridad que afectaran a sus redes y sistemas, obligación esta cuya ampliación a otras entidades y empresas está siendo objeto de estudio con ocasión de la tramitación del Antepro-

yecto de Ley de Coordinación y Gobernanza de la Ciberseguridad con el que se pretende implementar internamente la Directiva (UE) 2022/2555 –NIS 2–. Pues bien, esta notificación de incidentes, junto con la previsión que establece el art 14.3 del citado Real Decreto-ley 12/2018 según la cual la Oficina de Coordinación en Ciberseguridad (OCC) ha de comunicar a los cuerpos policiales y a esta Unidad contra la Criminalidad Informática los incidentes de seguridad de carácter delictivo llegados a su conocimiento por mor del citado deber de notificación de los sujetos obligados, está favoreciendo la investigación de estos ataques y, por ende, la posibilidad de actuar penalmente frente a sus responsables.

En cualquier caso, ha de recordarse que la respuesta penal a este tipo de fenómenos es muy compleja y todavía en demasiadas ocasiones las diligencias policiales para su esclarecimiento no ofrecen resultado positivo, por lo que en un número no determinado de supuestos dichas investigaciones no llegan a judicializarse al no existir vías para la identificación del autor, lo que explicaría que el número de causas judiciales por estos ilícitos sea todavía muy reducido.

Los ataques más frecuentes, y que generan perjuicios más graves a nivel nacional e internacional, son los que se sirven del tipo de *malware* denominado *ransomware*, cuyo principal efecto es el cifrado de los datos o sistemas haciéndolos inaccesibles, de forma que su titular no pueda disponer ni acceder a la información almacenada salvo que acceda a abonar el rescate que exigen los agresores, ocasionalmente en criptomonedas. En los últimos años la utilización de este *malware* ha ido evolucionado y dando lugar a efectos cada vez más peligrosos: el de doble extorsión, cuando al tiempo del ataque los delincuentes se apoderan de información sensible que amenazan con publicar si no reciben una ventaja económica o, incluso, el de triple extorsión, si además los agresores amenazan con lanzar ataques *DDoS* para presionar más gravemente a sus víctimas.

Como también ha ido evolucionando el modo de selección de las víctimas, de tal modo que el *ransomware* común, que concreta sus objetivos de forma indiscriminada, se ha ido sustituyendo por el *ransomware* dirigido, que está siendo utilizado preferentemente contra las pymes, aprovechando que generalmente disponen de recursos limitados en ciberseguridad y de menor capacidad de recuperación ante estos incidentes por lo que son más vulnerables que las grandes corporaciones. El último paso en esta evolución está vinculado al uso de la IA y el incremento del *ransomware as a service* –*RaaS*– es decir, la venta de herramientas que facilitan a terceros la realización de estos ataques aun careciendo de conocimientos técnicos para ello, uno de

cuyos productos es el *LockBit3*, *ransomware* diseñado específicamente para dificultar su detección. Otra forma de sabotaje informático son los ataques *DDoS* (*Distributed Denial of Service*), cuyo objetivo es anular la operatividad de un servidor sobrecargándolo con una saturación de peticiones realizadas coordinadamente desde varios puntos, utilizando para ello una *botnet* –conjunto de equipos infectados y sujetos a control remoto–. Dichos ataques suelen ser utilizados para extorsionar o dañar la reputación empresarial, si bien en los últimos meses se han detectado en nuestro país ataques de este tipo contra entidades y organismos públicos con objetivos políticos o desestabilizadores, lo que ha determinado la incoación de algunos procedimientos actualmente en curso en la Audiencia Nacional.

Por su parte, los ataques de espionaje informático (arts. 197 bis y ter CP) determinaron en 2025 el registro de 100 procedimientos judiciales, lo que supone un ligero ascenso respecto de los 93 y 94 registrados respectivamente en 2024 y 2023. No obstante, y para valorar correctamente estos datos, ha de tenerse en cuenta que las conductas del art. 197 bis suelen cometerse con la finalidad de apoderarse de información reservada ya sea de carácter personal o íntimo, de secretos de empresa o, incluso, de secretos oficiales. Por ello, estos ataques, aunque tipificados como delito autónomo, habitualmente entran en concurso con otros ilícitos y, en particular, con los atentados contra la intimidad sancionados en el art. 197.1 y .2 CP. Esta circunstancia, unida a la falta de precisión de nuestro sistema de registro, determina carencias significativas en el cómputo de estos expedientes, pues el apunte estadístico se suele efectuar atendiendo solo al delito más grave, que en estos casos es el del art. 197.1 y .2, lo que implica la pérdida del dato correspondiente al ataque informático.

Por su abierta configuración, en el art. 197 bis CP se encuadran perfectamente dos formas de actuación ilícita claramente diferenciadas tanto en su dinámica comisiva como en el objetivo que pretenden los atacantes. Una, de carácter más tradicional, en la que el acceso al sistema o la interceptación ilícita tiene por objeto obtener información de personas –o en su caso de empresas– concretas y determinadas por motivos y causas específicas, es decir, acciones en las que el sujeto pasivo de la agresión se encuentra perfectamente definido.

La frecuencia con la que están produciendo estos ataques se explica por el almacenamiento generalizado de información en dispositivos y sistemas por lo que el acceso a la misma exige necesariamente la intromisión irregular en el medio electrónico en que se aloja. Los ejemplos son numerosos y variados: acceso a sistemas informáti-

cos de centros sanitarios, de centros oficiales o archivos policiales, a dispositivos móviles para obtener fotos, conversaciones, etc.

Y, de otro lado, se encuentran las actuaciones que venimos observando en los últimos años, cada vez más graves e invasivas, en las que el atacante accede a las bases de datos de grandes empresas, corporaciones u organismos públicos o privados y exfiltra de forma masiva e indiscriminada información y/o datos personales de cientos o miles de ciudadanos/as para utilizarlos posteriormente con objetivos ilícitos diversos tales como actividades defraudatorias. Son acciones, en muchos casos cometidas por grupos organizados de carácter internacional, que generan una gran preocupación social, no solo por la frecuencia con la que se producen, sino también por la creciente sofisticación en su planificación y ejecución, por su dimensión internacional y porque el volumen de datos exfiltrados llega a alcanzar dimensiones significativas de modo tal que afectan o ponen en riesgo los derechos de un número cada vez mayor de personas.

No podemos finalizar este apartado sin referirnos una vez más al *Crime as a service* –CaaS–, fenómeno que está adquiriendo una dimensión especialmente peligrosa por su capacidad para fomentar y favorecer la actividad delictiva *online*. Se trata de un modelo de negocio en el que ciberdelincuentes muy especializados ofertan en la *dark web* herramientas, infraestructuras o técnicas específicamente diseñadas y preparadas para la comisión de agresiones informáticas y/o también datos, contraseñas o claves robadas, que ponen a disposición de otros internautas, haciendo posible que cualquier persona, aun careciendo de conocimientos técnicos, pueda servirse de esos medios para llevar a efecto agresiones de uno u otro tipo con posibilidades de éxito.

Aunque existen distintas variantes, en muchos supuestos quienes actúan como intermediarios se desvinculan completamente de la posterior actuación de sus «clientes», obteniendo sus beneficios por la mera preparación y comercialización irregular de dichas herramientas de piratería. Por ello, y por las características propias de esta novedosa dinámica criminal que se lleva a efecto en espacios oscuros, más allá de los límites territoriales de los Estados y bajo la dirección y supervisión de organizaciones transnacionales, la respuesta penal frente a este modelo de negocio resulta especialmente compleja. La clara percepción de esta situación está planteando a nivel nacional e internacional la necesidad de ofrecer respuestas rápidas y efectivas contra estas novedosas manifestaciones criminales a fin de evitar su efecto facilitador de la ciberdelincuencia. Por nuestra parte, y con esa misma finalidad, hemos trasladado a los poderes públicos la conveniencia de abordar reformas legales tanto en lo que se refiere a la definición de

tipos penales que permitan enmarcar estos comportamientos como en la estructuración de herramientas de investigación que hagan posible penetrar eficazmente en el entramado criminal, sin perjuicio de reforzar el control judicial sobre estas actuaciones para garantizar el pleno respeto a los derechos y libertades de los afectados por la investigación criminal.

8.2.3 DELITOS CONTRA BIENES PERSONALÍSIMOS

Es este un apartado de nuestro estudio que cada año adquiere una mayor importancia y en el que analizamos las diversas conductas *online* que afectan a bienes de carácter personalísimo, con la excepción de los relacionados con la libertad sexual que, por sus específicas connotaciones, entendemos se hacen acreedores de un tratamiento independiente.

Los ilícitos contra la libertad y la seguridad, en los que incluimos las amenazas y coacciones (arts. 169 y ss. y 172 y ss. CP), así como el acoso permanente u hostigamiento *online* (art. 172 ter CP), dieron lugar, en conjunto, a la incoación de 2.078 expedientes (1614 y 464 respectivamente). Ello implica un incremento en 232 registros (12,57%) respecto del año 2024, especialmente significativo en los delitos de acoso en los que el repunte se aproxima al 46%. Esta línea ascendente corrobora el aumento moderado de causas judiciales por esta clase de agresiones *online* que venimos detectando desde hace años y que se concreta en un índice global de casi el 22% entre los años 2020 y 2025. Esta tendencia al alza tiene su justificación, a nuestro entender, en el traslado progresivo de las relaciones interpersonales al entorno virtual y, por ende, la proyección también en dicho entorno de la problemática inherente a las mismas.

Es obligado, no obstante, recordar que los datos que ofrecemos no reflejan la totalidad de los ilícitos *online* de estas características. En primer término, porque no todos esos hechos llegan a nuestro conocimiento, sino únicamente aquellos en los que la complejidad estrictamente técnica de la investigación así lo requiere. Y, en segundo lugar, porque muchas de estas conductas –cuyo número resulta imposible precisar– se producen en el ámbito de la violencia contra la mujer y por tanto se incluyen en el marco competencial de dicha área de especialización, por lo que no tienen reflejo en nuestra estadística aun cuando se hayan cometido íntegramente en el entorno virtual. Una vez más, las carencias en el sistema de registro nos impiden aprovechar

debidamente la ingente cantidad de información de la que disponemos como resultado de nuestra intervención en los procesos penales.

Por su parte, los delitos contra la integridad moral (art. 173 CP) determinaron en 2025 la incoación de 73 procedimientos, un 0,22% del total por ciberdelitos. El número de estas causas, en cifras absolutas, se ha mantenido estable en los últimos años, aun con ciertos altibajos, si bien su incidencia en los resultados globales va descendiendo desde el año 2020 en el que supusieron el 0,47% del volumen total de incoaciones.

En referencia a las agresiones contra este bien jurídico, hemos de llamar la atención sobre la incidencia del uso de la IA en la planificación y ejecución de determinadas conductas que detectamos cada vez con más habitualidad. Nos referimos a la difusión en la red de *deepfakes* de connotaciones sexuales o gravemente vejatorias elaborados total o parcialmente a partir de imágenes o contenidos audiovisuales de personas adultas perfectamente identificables con el objetivo de atentar contra su dignidad y/o hacerles desmerecer en su consideración social. Son conductas generalmente enmarcadas en la violencia de género, que estamos calificando con arreglo al precepto que nos ocupa. La reforma penal incluida en el Proyecto de Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en los entornos virtuales contempla incorporar un nuevo tipo contra la integridad moral –art. 173 bis– dedicado específicamente a castigar estos comportamientos.

Ya nos hemos referido a los delitos contra la intimidad personal sancionados en los diversos apartados del art. 197 CP al comentar el robo de información o datos personales mediante ataques informáticos. Pero hemos de recordar que aquellos solo suponen una parte de las actividades ilícitas *online* que atentan contra dicho bien jurídico. Son muchas las conductas susceptibles de encuadrarse en dicho precepto, tales como las múltiples formas de acceso no autorizado a información no protegida con contraseñas o claves específicas; la interceptación de todo tipo de comunicaciones interpersonales; las grabaciones subrepticias de contenidos íntimos, o la vigilancia electrónica. Esta última conducta se detecta con preocupante frecuencia y, por el momento, no encuentra fácil encaje en los tipos penales existentes. Confiamos que esta carencia se resuelva con la implementación en la legislación interna de la Directiva (UE) 2024/1385 *sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, que dedica uno de sus preceptos –el art. 6– a definir específicamente dicha conducta.

También en referencia a los atentados contra la intimidad están adquiriendo cierta incidencia las conductas conocidas como *doxéo* o

doxing, práctica consistente en recopilar y publicar *online* información identificativa de una persona sin su consentimiento. Normalmente, el objeto de esta actividad son datos obtenidos en fuentes abiertas, si bien su origen inicial suele ser ilícito al proceder de accesos irregulares a los sistemas en los que se alojaban. Dicha circunstancia, así como la diversidad de objetivos a los que puede responder la publicación, hacen que la posible respuesta penal frente estas conductas presente dificultades y dependa de las connotaciones del supuesto concreto.

Con todo, la cifra total de procedimientos judiciales abiertos en 2025 para la investigación de ilícitos contra la intimidad en cualquiera de sus manifestaciones –a excepción de los supuestos del art. 197 bis CP– ascendió a 560 causas, un 1,65% del total de ciberdelitos. Se observa un incremento de un 1,8% en el número de causas en referencia a 2024. De entre ellas, el mayor volumen es el de las conductas sancionadas en los apartados 1 y 2 del art. 197 CP en tanto que los delitos de difusión inconsentida de imágenes íntimas (art. 197.7 CP) generaron 204 anotaciones. También en referencia a estos ilícitos hemos de hacer las mismas salvedades que respecto de los delitos contra la libertad ya que un porcentaje no determinado de los mismos no llegan a conocimiento de esta área de especialización, por lo que nuestros resultados son necesariamente parciales.

8.2.4 DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL

Los delitos *online* contra la libertad sexual dieron lugar a la incoación de 1.595 procedimientos en el año memorial, lo que supone un 4,71% del total de registros por ciberdelitos. De entre ellos, la cifra más elevada corresponde a las investigaciones por actuaciones relacionadas con CSAM que sumaron 865, un 2,56% del volumen total de incoaciones. Por su parte las conductas de *child grooming* generaron 160 nuevos registros y las relativas a otros delitos contra la libertad sexual 570 anotaciones. La comparación con los resultados obtenidos en 2024 revela un crecimiento en conjunto bastante significativo, superior al 33%, concretado en cifras absolutas en 398 procedimientos.

No obstante, y a efectos de su correcta valoración, ha de indicarse que esta clasificación de los datos en distintas categorías delictivas, efectuada por razones sistemáticas, puede inducir a confusión, ya que en la práctica en la mayoría de las agresiones contra la libertad sexual en el entorno virtual los sujetos activos combinan una diversidad de comportamientos, encuadrables en diferentes tipos penales, para lograr la finalidad pretendida. Es decir, una buena parte de las dinámi-

cas delictivas *online* de esta naturaleza –particularmente si los sujetos pasivos son personas menores de edad, circunstancia que concurre en la mayoría de los supuestos– ofrecen un patrón de actuación similar, según el cual el contacto con la víctima se inicia o se consolida a través de la red hasta lograr captar al menor y conducirlo u obligarle a mantener contactos sexuales, ya sea en entorno físico o virtual, circunstancia que suele aprovechar el delincuente para obtener imágenes o grabaciones audiovisuales que posteriormente se distribuyen o ponen a disposición de terceros por diversos medios, preferentemente de carácter tecnológico. Por ello, no es infrecuente que en una misma investigación aparezcan entremezcladas acciones de *child grooming*, agresiones sexuales de diverso tipo y conductas relacionadas con CSAM, lo que necesariamente tiene repercusión en los resultados estadísticos ya que frecuentemente la anotación se realiza en atención exclusivamente al delito más grave, generándose de esta forma una distorsión importante en los resultados.

Como se ha indicado, los comportamientos de *child grooming*, sancionados en el art. 183.1 y .2 CP, determinaron la incoación de 160 causas penales. Esta cifra, inferior aproximadamente en un 14% a los resultados de 2023 y 2024, no puede considerarse, a nuestro entender, un reflejo fiel de la preocupante frecuencia con que se están utilizando las redes para localizar, captar y embaucar a menores con fines de carácter sexual. De un lado, un número indeterminado –e imposible por el momento de precisar– de los comportamientos encuadrables en el apartado núm. 1 se materializan finalmente en actos concretos y en cualquier caso más graves de agresión sexual, por lo que a efectos estadísticos y por las razones expuestas suelen quedar ocultos en nuestros registros. Por su parte, en los casos del apartado núm. 2, en los que el objetivo del agresor es exclusivamente la obtención de CSAM, si finalmente se logra dicho resultado, se produce –según doctrina jurisprudencial consolidada– una progresión delictiva (art. 8.3 CP) determinante de su calificación jurídica como elaboración de CSAM y, por ende, su anotación en dicha categoría delictiva.

Por tanto, podemos asegurar que la cifra de 160 únicamente refleja una parte de las conductas de esta naturaleza que han dado lugar en 2025 a la incoación de procesos penales y no resulta indicativa de las situaciones que efectivamente se producen. Por el contrario, ha de dejarse constancia clara de nuestra preocupación por la facilidad con que los depredadores sexuales pueden contactar con quienes integran este colectivo especialmente vulnerable. La posibilidad de conectividad permanente *online* y el acceso sin control por los menores a todo tipo de contenidos está favoreciendo estos comportamientos ya que

los agresores se sirven de los foros y chats que aquellos suelen frecuentar por razones diversas, sean escolares, de carácter deportivo, o de entretenimiento y aficiones y, en particular, de determinados videojuegos como *Roblox* o *Fortnite*, para aproximarse a ellos con finalidades delictivas.

Con todo, las actividades ilícitas contra la libertad sexual que se han visto más favorecidas por el desarrollo tecnológico son las relacionadas con la elaboración, difusión y posesión de CSAM, sancionadas en el art. 189 CP. El repunte de los procedimientos por estas tipologías delictivas es superior al 26% respecto del año 2024 y de aproximadamente un 41% en referencia a 2023. No obstante, desde nuestro punto de vista el acento no ha de ponerse tanto en el número de procedimientos en curso como en la gravedad y peligrosidad de las conductas investigadas. De entre las distintas acciones que sanciona el tipo penal, las que presentan cada vez mayor incidencia son precisamente las de elaboración de contenidos que, como ya hemos indicado, frecuentemente aparecen asociadas con actos de agresión sexual a la víctima. La posibilidad para cualquier persona de tener a su disposición herramientas de grabación de alta definición, como los actuales dispositivos móviles, está favoreciendo extraordinariamente la toma de imágenes de esta naturaleza en cualquier circunstancia y lugar, con las graves consecuencias que de ello se derivan.

Además, los avances tecnológicos no hacen sino agravar esta situación. La utilización de aplicaciones de IA ha hecho posible la elaboración de material sexual de menores con tal nivel de realismo que permite su consideración como CSAM a efectos de aplicación del art. 189 CP. La oferta sin control alguno, y el uso generalizado de herramientas aptas para fabricar dichos contenidos, está favoreciendo la fabricación de cantidades ingentes de este tipo de material y su distribución *online* por motivos de distinta naturaleza, entre ellos de carácter económico, de forma tal que se está incrementando su propagación en el entorno virtual con la afectación que de ello se deriva en la dignidad de la infancia y en su proceso normal de desarrollo y evolución.

En esta misma figura delictiva también se incluyen los espectáculos exhibicionistas y pornográficos que tienen como protagonistas a niños, niñas y adolescentes, cuya proliferación en la red es cada vez más evidente por las mismas razones que venimos apuntando. Además, generalmente el consumo en *streaming* de estos contenidos va asociado al pago de cantidades de dinero que los organizadores de estos eventos utilizan para programar nuevos espectáculos e incluso para facilitar la captación de menores con ese propósito, mediante el ofreci-

miento de compensaciones económicas o regalos, introduciéndoles de esta forma en un mercado criminal extraordinariamente peligroso en una etapa tan incipiente de su desarrollo personal.

El apartado correspondiente a «otros delitos contra la libertad sexual», engloba una pluralidad de comportamientos delictivos de esta naturaleza que también se están cometiendo a través de la red, entre ellos los actos de exhibicionismo, los de provocación sexual, los de inducción a la prostitución y sobre todo las agresiones sexuales *online* a las que ya hicimos referencia y que ofrecen una multiplicidad de variantes, algunas de mucha gravedad como aquellas en que se obliga a la víctima a la introducción de objetos por vía vaginal o anal o a la práctica de actos sexuales particularmente degradantes o vejatorios.

El número de procedimientos judiciales incluidos en este último grupo es de 570, un 1,68% del total de los incoados por ciberdelitos en 2025, si bien, por las razones apuntadas, resulta imposible precisar el número de los correspondientes a cada uno de los tipos penales. No obstante, y a efectos de valorar su evolución interanual, es interesante indicar que en este apartado también se detecta un significativo incremento de casi un 75% respecto del año 2024 y de un 63% en referencia al año 2023, lo que permite dar una idea de la clara evolución al alza de estos ilícitos que venimos comentando.

8.2.5 ESCRITOS DE ACUSACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

La información derivada de los escritos de acusación elaborados por el Ministerio Fiscal ofrece una visión de especial interés en el examen de la evolución anual de la ciberdelincuencia. Ciertamente, ha de reconocerse el carácter parcial de dicha información pues necesariamente se limita a aquellas investigaciones en las que se han llegado a obtener resultados incriminatorios respecto de personas concretas y determinadas por lo que quedan al margen del análisis aquellas otras que, por uno u otro motivo –carencias en la acreditación de los hechos, pérdida o destrucción de pruebas, indeterminación del autor, etc.–, han sido finalmente archivadas o sobreseídas provisionalmente.

Pero su valor es incuestionable ya que se refiere a aquellos supuestos en los que la Fiscalía, a partir de la prueba practicada en la fase de instrucción, entiende que concurren evidencias suficientes para formular acusación contra personas concretas, por considerarlas responsables de hechos perfectamente definidos y encuadrables en alguno de los ilícitos que sanciona nuestro Código Penal. Se trata, por tanto, de una información generada por la propia Institución, debidamente con-

trastada y que refleja el resultado de un estudio serio y reflexivo, tanto fáctico como jurídico, de los hechos que han sido sometidos a nuestro conocimiento en el marco del proceso penal.

Según resulta de la información remitida por los órganos territoriales de la institución, el Ministerio Fiscal formuló en el año 2025 un total de 5.067 escritos de acusación por delitos competencia del área de especialización y cuyo detalle se recoge en la siguiente tabla:

Delitos informáticos		Calificaciones	%
Contra la libertad.	Amenazas/coacciones a través de TICs (art. 69 y ss y 172 y ss.).	376	7,42
	Acoso a través de TICs (art. 172 ter).	164	3,24
Contra la integridad moral.	Trato degradante a través de TICs (art. 173).	17	0,34
Contra la libertad sexual.	Pornografía infantil/discapaces a través de TICs (art. 189).	382	7,54
	Acoso menores a través de TICs (art. 183).	64	1,26
	Otros delitos c/libertad sexual a través TIC.	280	5,53
Contra la intimidad.	Ataques/interceptación sistemas y datos (art. 197 bis y ter).	6	0,12
	Difusión in consentida de imágenes íntimas (art. 197.7).	25	0,49
	Descubrimiento/revelación secretos a través TIC (art. 197).	123	2,43
Contra el honor.	Calumnias/injurias autoridades a través TIC (art. 215).	6	0,12
Contra el patrimonio y el orden socio-económico.	Estafa cometida a través de las TICs (arts. 248 y 249).	3.357	66,25
	Descubrimiento secretos empresa a través TIC (arts. 278 y ss).	15	0,30
	Delitos c/ servicios de radiodifusión/ interactivos (art. 286).	5	0,10
	Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter).	9	0,18
	Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (art. 270 y ss.).	17	0,34
De falsedad.	Falsificación a través de las TICs	69	1,36
Contra la Constitución.	Discriminación a través TIC (art. 510).	13	0,26
Otros.		139	2,74
Total.		5.067	100,00

El volumen total de acusaciones formuladas por la Fiscalía da cuenta de un incremento del 15% respecto de los 4.406 del año 2024 y de un elevadísimo 41% en referencia a las registradas en 2023, año en el que detectamos una leve inflexión en el número de escritos, que sumaron un total de 3.583. De hecho, desde la reforma del Código Penal por las Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015, de la que derivan muchos de los tipos penales que nos competen, estas cifras, con la excepción antes indicada, han ido aumentando año a año hasta el punto de que el análisis comparativo del último quinquenio –2021 a 2025– ofrece un índice al alza del 23,55%. Este incremento, vinculado sin duda al aumento de la actividad delictiva en la red, da cuenta también de que los órganos de la jurisdicción penal y en particular la Fiscalía están mejorando su capacidad de respuesta frente a este grave y peligroso fenómeno criminal.

Como resulta de los datos que ofrecemos, el volumen más elevado de acusaciones corresponde a los delitos de estafa y defraudación en sus diversas manifestaciones, que sumaron 3.357, un 66,25% del total de los presentados en el año. Aunque la cifra en números absolutos es bastante superior a la obtenida en 2024, concretada en 2.967 escritos, el índice porcentual respecto del total de acusaciones presentadas es bastante similar en ambos periodos anuales al rebasar levemente el 67% en el año 2024. Y así se viene manteniendo con algunos altibajos, en las últimas anualidades –60,62% en 2023 o 61,63% en 2022–. Esta prevalencia de acusaciones por conductas de carácter defraudatorio tiene fácil explicación ya que son precisamente los procedimientos por esas categorías delictivas los que, como ya hemos indicado, dan lugar anualmente al mayor número de incoaciones.

No obstante, ha de reconocerse que la efectividad de las investigaciones por este tipo de conductas delictivas no es elevada. Con las obligadas salvedades, ya que solo en una parte mínima de las causas se presenta escrito de acusación en el mismo periodo anual, la comparación entre la cifra de procedimientos incoados y escritos de acusación presentados –28.952 y 3.357, respectivamente– ofrece un resultado del 11,59%, revelador, sin duda, del escaso número de investigaciones que son finalmente objeto de acusación. Dicha circunstancia se constata también en ejercicios anteriores; así en 2024 el índice resultante de esa misma comparación fue del 13,1% y en 2022 de un 11,1%.

Le siguen en importancia los escritos de acusación por ilícitos relacionados con CSAM, que sumaron 382 en el año 2025, un 7,54% del total de los incoados por ciberdelitos. Si a esa cifra se añaden los generados por conductas de *child grooming* (64) y los que tuvieron

por objeto cualquier otro delito *online* contra la libertad sexual (280) el resultado total es de 726, poco más del 14% de los escritos de calificación presentados por la Fiscalía por cualquier delito informático. En relación con los datos obtenidos en 2024 (746) se detecta un ligerísimo descenso del 2,68% que tiene su principal exponente en las acusaciones formuladas por los «restantes delitos contra la libertad sexual», que dieron lugar a 43 escritos menos que en la anualidad anterior. Por el contrario, se ha producido un leve incremento del 8,21% en las formuladas por delitos relativos a CSAM.

La comparación, con las salvedades antes indicadas, entre el número total de procedimientos incoados por estas tipologías delictivas (1.595) y el de escritos de acusación (726) ofrece un índice de eficacia en la investigación próximo al 46% y, por tanto, bastante más elevado que el correspondiente a las defraudaciones. Esta circunstancia, que con lógicas variaciones también se reitera año a año (62% en 2024, 47% en 2023), es fiel reflejo de la problemática inherente a uno y otro tipo de investigaciones. Los delitos de estafa y defraudación son actividades ilícitas que habitualmente son objeto de denuncia por parte de los afectados pero cuyo esclarecimiento ofrece serias dificultades por razones que se han ido desgranando en esta memoria –atomización territorial de sus efectos; planificación y/o ejecución desde el extranjero; evidencias alojadas en otros países; intervención de organizaciones criminales, etc.–. Sin embargo, en los delitos sexuales las carencias se producen en la toma de conocimiento de los hechos acaecidos por parte de investigadores u órganos de la jurisdicción penal, ya que son conductas que afloran con gran dificultad –por su comisión en la intimidad y el carácter especialmente vulnerable de las víctimas–. Por ello, la cifra oculta de criminalidad en esta materia es incalculable, aunque se presume muy elevada pues así resulta de los indicadores nacionales e internacionales sobre la materia. Sin embargo, una vez detectada la comisión del delito, la identificación del autor y la obtención de las pruebas suele resultar efectiva con el análisis de los equipos y dispositivos utilizados en la agresión.

Los ilícitos contra bienes personalísimos dieron lugar en conjunto a la presentación de 705 escritos de acusación, casi un 14% del total, de los que 376 fueron por amenazas y/o coacciones, 164 por acoso permanente u hostigamiento, 17 por delitos contra la integridad moral y 148 por delitos contra la intimidad, sin computar a estos efectos los presentados exclusivamente por acceso irregular a sistemas. El volumen más elevado corresponde a los formulados por amenazas y coacciones, que se han incrementado en más de un 54% respecto del año 2024, significativo repunte que se constata igualmente en referencia a

las restantes figuras delictivas que sancionan las agresiones a estos bienes jurídicos, con índices del 54% y del 71% en los delitos contra la integridad moral y de acoso permanente respectivamente, lo que da buena cuenta de la efectividad de las investigaciones criminales por estos comportamientos.

Finalmente, y en referencia a los ataques informáticos, se presentaron en 2025 un total de 15 acusaciones, 6 en aplicación de los arts. 197 bis y ter CP y 9 de los arts. 264 a 264 ter lo que supone un descenso significativo, en más de un 37% respecto del año 2024 y de un 54% en referencia a 2023. A la espera de resultados futuros ha de indicarse que los que ofrecemos bien pudieran justificarse en la especial complejidad de estas investigaciones y las dificultades que de ello se derivan a efectos de poder formular acusación.

8.2.6 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

Abordamos en este apartado de la Memoria las investigaciones relativas a ciberdelitos que son tramitadas directamente por la Fiscalía —ya sea por las propias secciones territoriales o por la Unidad especializada— sobre la base de los artículos 5 EOMF y 773.2 LECrim.

Son expedientes en los que el Ministerio Fiscal se encarga directamente de la investigación, que ha de llevarse a efecto con sujeción, en todo caso, a determinados condicionamientos. El primero de ellos de carácter temporal ya que su duración, tal y como prevé el art. 5 EOMF y salvo prórroga motivada de la Fiscal General del Estado, no puede exceder de determinado plazo (6 o 12 meses según los casos). Y el segundo, por la imposibilidad de adoptar medidas cautelares o limitativas de derechos —salvo ordenar la detención preventiva—, circunstancia que ineludiblemente determina el traslado de nuestras actuaciones al órgano jurisdiccional competente para la prosecución de la investigación cuando haya que acordar tales medidas. Precisamente esta última situación suele concurrir desde el inicio en buena parte de las investigaciones por ciberdelitos, pues no en vano son ilícitos que se cometen en el marco de procesos de comunicación interpersonal o cuya investigación precisa el acceso a información almacenada en archivos electrónicos, lo que hace que el volumen anual de investigaciones preprocesales en esta área de especialización no sea muy elevado.

Por otra parte, ha de precisarse que la Unidad Especializada de Criminalidad Informática tiene atribuida, por la Circular de la FGE núm. 2/2022, la facultad de incoar y tramitar diligencias de investiga-

ción penal –sin previa autorización de la Fiscal General del Estado– a los solos efectos de practicar las diligencias necesarias, que no requieran de intervención de autoridad judicial, para determinar el órgano del Ministerio Fiscal territorialmente competente para conocer de los hechos sometidos a nuestra investigación, auxiliando de esta forma a otras unidades y órganos de la institución en la concreción del *forum delicti comisi*, cuando se trate de ilícitos planificados y ejecutados total o parcialmente en el entorno virtual.

El número de diligencias de investigación del Ministerio Fiscal en 2025 ascendió a 499, de las que 364 fueron incoadas y tramitadas por los órganos territoriales y 135 incoadas por esta Unidad. Se detecta por tanto un ligero incremento respecto de 2024, de un 13,39% en el primer caso y de 9,75% en las de la Unidad especializada. El análisis desglosado de estos expedientes es el siguiente:

Delitos informáticos (secciones territoriales)		Diligencias de investigación	%
Contra la libertad.	Amenazas/coacciones a través de TICs (arts. 169 y ss. y 172 y ss.).	20	5,49
	Acoso a través de TICs (art. 172 ter).	6	1,65
Contra la integridad moral.	Trato degradante a través de TICs (art. 173).	1	0,27
Contra la libertad sexual.	Pornografía infantil/discapaces a través de TICs (art. 189).	32	8,79
	Acoso menores a través de TICs (art. 183).	6	1,65
	Otros delitos c/libertad sexual a través TIC.	10	2,75
Contra la intimidad.	Difusión in consentida de imágenes íntimas (art. 197.7).	3	0,82
	Descubrimiento/revelación secretos a través TIC (art. 197).	48	13,19
Contra el honor.	Calumnias/injurias autoridades a través TIC (art. 215).	11	3,02
Contra el patrimonio y el orden socio-económico.	Estafa cometida a través de las TICs (art. 248 y 249).	63	17,31
	Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter).	5	1,37
	Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (art. 270 y ss.).	1	0,27
Contra la Constitución.	Discriminación a través TIC (art. 510).	158	43,41
Total.		364	100,00

Delitos informáticos (Unidad Criminalidad Informática FGE)		Diligencias de investigación	%
Contra la libertad.	Amenazas/coacciones a través de TICs (arts. 169 y ss. y 172 y ss.).	1	0,74
Contra la libertad sexual.	Pornografía infantil/discapaces a través de TICs (art. 189).	1	0,74
Contra la intimidad.	Descubrimiento/revelación secretos a través TIC (art. 197).	2	1,48
Contra el honor.	Calumnias/injurias autoridades a través TIC (art. 215).	2	1,48
Contra el patrimonio y el orden socio-económico.	Estafa cometida a través de las TICs (arts. 248 y 249).	2	1,48
Contra la Constitución.	Discriminación a través TIC (art. 510).	127	94,07
Total.		135	100,00

Con relación a los datos de las secciones territoriales, al margen de las 158 actuaciones (43,41% del total) incoadas por acciones *online* que incitan al odio y la discriminación, cuyo volumen en los órganos territoriales se explica por la frecuente concurrencia en una misma sección de los servicios contra la criminalidad informática y de delitos de odio y discriminación, la cifra más elevada corresponde a las investigaciones por delitos de estafa (17,31% del total de incoaciones), con un importante incremento, cifrado en 21 expedientes, respecto de las iniciadas en 2024. También son significativos los datos correspondientes a las investigaciones por delitos contra la intimidad, que sumaron en conjunto 51 expedientes (14% del total) y las relativas a agresiones *online* contra la libertad sexual, que conjuntamente supusieron poco más del 13% de las incoaciones. Por su parte los delitos contra la libertad y la seguridad determinaron en conjunto la apertura de 26 diligencias de esta naturaleza.

En lo que se refiere a las diligencias incoadas en la Unidad, todas ellas a los efectos de la determinación de la competencia territorial y como puede constatarse del análisis del segundo de los cuadros, tuvieron origen mayoritariamente en la difusión por la red de contenidos que incitan al odio o a la discriminación.

8.3 Estructura y funcionamiento del área de especialización

El área de especialización, constituida mediante RD 1735/2010, de 23 de diciembre, se adecúa en su estructura y funcionamiento a los

parámetros establecidos en la Instrucción de la FGE núm. 2/2011, de 11 de octubre, *sobre el Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las secciones de criminalidad informática de las Fiscalías*, en su versión actualizada, publicada el 21 de septiembre del año 2021, que acomodó el marco de competencia de la especialidad a las figuras típicas incorporadas en el Código Penal en respuesta a las nuevas modalidades delictivas propiciadas por los avances tecnológicos.

De conformidad con el modelo establecido en los arts. 18 y 20 EOMF, desarrollado en la mencionada Instrucción, la dirección de la especialidad corresponde a la Fiscal de Sala Coordinadora que, como su nombre indica, tiene atribuida la coordinación y supervisión de toda la actividad del Ministerio Fiscal en la lucha contra la ciberdelincuencia. Para el ejercicio de sus funciones cuenta con la colaboración de dos fiscales adscritas y una fiscal de apoyo, en comisión de servicios, cuyo refuerzo es de esperar se consolide en un futuro próximo, pues resulta imprescindible, ya que la plantilla actual de la Unidad especializada es a todas luces insuficiente para hacer frente al aumento exponencial en el número y complejidad de los asuntos que nos competen y a la creciente demanda de intervención por nuestra parte en reuniones operativas y/o foros de trabajo, tanto a nivel nacional como internacional, ya sea para abordar acciones coordinadas en investigaciones concretas, ya para buscar soluciones consensuadas a los problemas comunes, sustantivos y procesales, generados por las graves formas de agresión surgidas al hilo de la evolución técnica.

A nivel central, la especialidad cuenta también con un fiscal como punto de contacto en la Fiscalía Especial Antidroga y un fiscal de enlace con la Fiscalía de la Audiencia Nacional, cuya colaboración es esencial dado el incremento que han experimentado las defraudaciones online en las que concurren los requisitos previstos en el art. 65.1.c. LOPJ, que define las competencias de dicho órgano jurisdiccional, así como los ataques informáticos cuando su objetivo sea el de desestabilizar el normal funcionamiento de las instituciones y/o del propio sistema democrático, con acciones de obstaculización o interrupción del funcionamiento de los sistemas de infraestructuras críticas o altas instituciones del Estado que, en atención a la finalidad con la que se llevan a efecto y de conformidad con lo establecido en el art. 573.2 CP, puedan merecer la consideración de delitos de terrorismo, cuyo conocimiento corresponde a la Audiencia Nacional.

En cualquier caso, el verdadero motor que impulsa el correcto funcionamiento del área de especialización son los integrantes de la red de fiscales especialistas –constituida y estructurada conforme a lo establecido en la Instrucción de la FGE núm. 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—, quienes desde las respectivas secciones territoriales están realizando una excelente labor, afrontando con una profesionalidad y responsabilidad, que supera lo que les es exigible, un creciente número de asuntos cada vez más complejos.

Esta red, a nivel territorial, cuenta con 50 secciones especializadas —una en cada fiscalía provincial— dirigidas y coordinadas por un/una fiscal delegado/a. En el año 2025 muchas de estas secciones se han ampliado, incorporando nuevos integrantes, en respuesta al incremento de actividades delictivas que competen a la especialidad. En la actualidad conforman la red 186 fiscales: 50 delegados/as provinciales, 92 fiscales colaboradores/as y 44 fiscales de enlace en las fiscalías de área. Las secciones territoriales carecen de estatus regulado específicamente por lo que son atendidas por los colaboradores.

Persisten algunas secciones especializadas que por la pequeña dimensión de la provincia o por razones organizativas tienen carácter unipersonal —Álava, Ávila, Cuenca, Huelva, Huesca, Jaén, Lugo, Palencia, Segovia, Soria, Teruel y Zamora—, pero por lo general las secciones son pluripersonales, con mayor o menor número de componentes según el tamaño y configuración territorial de la fiscalía de que se trate y, en especial, de la existencia o no de fiscalías de área.

El País Vasco cuenta desde 2021 con una fiscal delegada para la Comunidad Autónoma, que coordina e impulsa la actividad de la especialidad en dicho ámbito territorial. Se trata de una iniciativa aislada que lamentablemente no han seguido otras CCAA.

8.3.1 ACTIVIDAD DE LA UNIDAD DE CRIMINALIDAD INFORMÁTICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

En el año memorial, la actividad de la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE es un claro exponente del progresivo incremento en el volumen y complejidad de los asuntos que nos competen y también del número de fiscales integrantes de la red. En 2025 se iniciaron por nuestra secretaría un total de 902 expedientes que, en atención a su objeto, computamos en alguna de las categorías que se detallan a continuación y que en general reflejan índices al alza respecto de 2024, con la excepción de los expedientes INCIBE-CERT que, por razones que analizaremos, generaron un número menor de incoaciones.

– 529 expedientes ordinarios, con origen ya sea en denuncias y escritos de ciudadanos/as afectados/as por delitos tecnológicos –presentados en sede digital, a través de email o por comparecencia en la sede de la Unidad– o en comunicaciones de los cuerpos policiales o de los propios fiscales relacionadas con consultas o solicitudes de asesoramiento respecto de investigaciones en curso o también por traslado de información por parte de distintas instituciones u organismos, tales como el Defensor del Pueblo o la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), a efectos de valoración de su posible trascendencia penal. Entre ellas han de citarse las procedentes de esta última por presuntas vulneraciones *online* de la intimidad de particulares que dieron lugar a la apertura de 75 expedientes.

– 269 expedientes de seguimiento, de los que 256 tuvieron por objeto la supervisión de escritos de acusación remitidos por los delegados en cumplimiento de las Instrucciones de la FGE 1/2015 y 2/2011 con el objeto de garantizar la aplicación del principio de unidad de actuación y el propio rigor técnico-jurídico de nuestros escritos. Los 13 restantes se refieren a causas en tramitación que por su complejidad aconsejaron, desde el inicio, un conocimiento puntual y actualizado a fin de prestar el apoyo y asesoramiento necesario desde la Unidad.

– 135 diligencias de investigación, incoadas para la determinación de la fiscalía territorialmente competente para el conocimiento de los hechos denunciados.

– 164 expedientes INCIBE-CERT tramitados en ejecución del Convenio Marco de Colaboración, firmado en diciembre de 2022 entre la FGE y el INCIBE para mejorar los procesos de detección, persecución penal y retirada de contenidos sobre abuso sexual contra personas menores edad en la red, que dieron lugar a la investigación penal de aquellas conductas de difusión de CSAM que habían sido notificadas al INCIBE en su calidad de miembro de la *hotline* INHOPE y, en su caso, a la adopción de las correspondientes medidas de bloqueo y retirada de contenidos. En 2025 el número de estos expedientes descendió significativamente debido al acuerdo alcanzado entre las instituciones involucradas –INCIBE, OCC y Fiscalía– en lo referente al filtrado de las comunicaciones susceptibles de ser investigadas en España, lo que ha mejorado nuestra capacidad de respuesta a esta específica problemática.

– 10 expedientes de retirada de la red de contenidos de odio recibidos en la Unidad en nuestra condición de Punto de Contacto Nacional para su canalización en aplicación del Protocolo para combatir el Discurso de Odio Ilegal en línea.

- 8 expedientes para seguimiento de incidentes de seguridad de carácter presuntamente delictivo, comunicados a la Unidad por la OCC, en cumplimiento del art. 14.3 del RD-ley 12/2018, *de seguridad en las redes y sistemas de información*.

- 14 expedientes de resolución de consultas informales formuladas por los fiscales especialistas.

- 8 expedientes de coordinación interterritorial para gestión de asuntos que afectaban a una pluralidad de fiscalías provinciales.

- 5 expedientes de colaboración internacional relativos a investigaciones cuya dimensión transnacional precisaba de contactos y comunicaciones con autoridades y organismos de terceros países.

La incuestionable dimensión transnacional del cibercrimen es un aspecto en el que hemos de detenernos, pues incide significativamente en el trabajo de la Unidad ya que requiere nuestra participación cada vez más intensa y comprometida en actividades internacionales. Así, además de la intervención en las reuniones periódicas del Comité del Convenio de Budapest (T-CY) –en el que la Fiscal de Sala ostenta la representación nacional– y en aquellas otras que se convocan por las restantes redes internacionales en las que somos punto de contacto –EJCN, EIPPIN, CIBERRED y la Corresponsalía nacional de Eurojust para asuntos de ciberdelincuencia–, las integrantes de la Unidad se encuentran implicadas activamente en los múltiples trabajos técnicos, grupos de estudio y actuaciones de cooperación promovidos en estos y otros foros internacionales. Especialmente ha de mencionarse la colaboración prestada en tres proyectos del Programa de Cooperación Internacional de la UE El PAcCTO 2.0, dirigidos a impulsar y facilitar el apoyo y colaboración con operadores de otros países en la investigación de ciberdelitos y que culminaron en la publicación de los siguientes documentos: Formularios para solicitud de información por cooperación directa a proveedores de servicio radicados en otros Estados, Guía sobre mejores prácticas en las operaciones encubiertas *online* y Guía para la incautación y gestión de criptoactivos.

También hay que señalar la participación de la Unidad, a instancia de distintos organismos internacionales y nacionales, ONU, CoE, AIAMP, OEA, Cortes Generales, Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y otros departamentos ministeriales, INCIBE, CNMC, CNMV y varias universidades–, en otros tantos proyectos dirigidos a reflexionar sobre medidas y herramientas legales para hacer frente al progresivo incremento de la ciberdelincuencia. Los temas tratados en estos foros, tales como la protección de los menores en el entorno digital, la respuesta legal frente a la desinfor-

mación, la coordinación de actuaciones frente a nuevas formas de defraudación online, la lucha contra el odio en la red o el uso de la IA con fines criminales, por sí mismos justifican la oportunidad de implicarnos seriamente en estos proyectos.

Por otra parte, a las frecuentes reuniones sobre investigaciones concretas que hemos mantenido durante el año con responsables y unidades operativas de los cuerpos policiales, ha de sumarse la asistencia a las que periódicamente se convocan por la Comisión de Seguimiento del Plan Nacional contra la Ciberdelincuencia del Ministerio de Interior, por los diversos grupos de trabajo en los que participamos en el marco del Foro Nacional de Ciberseguridad, por el Plan de Acción contra el Fraude Financiero o, más puntualmente, por el Mando Conjunto del Ciberespacio.

Además, cuando resulta necesario, en apoyo del área de especialización contra los delitos de odio y discriminación, asistimos a las reuniones que se celebran en el marco del Acuerdo para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia y a aquellas otras que inciden en nuestra función de punto de contacto nacional para la retirada de contenidos de odio de la red.

Por último, ha de ponerse de relieve la participación de la Fiscal de Sala, en determinados proyectos normativos relacionados con la actuación contra la ciberdelincuencia, tales como la propuesta de modificación del Código Penal en el marco del PLO para la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales o la relativa a la implementación del paquete normativo *e-evidence* sobre obtención transnacional de evidencias electrónicas con fines de investigación criminal.

8.3.2 ACTIVIDAD DE LAS SECCIONES TERRITORIALES

Los/as fiscales delegados/as de la especialidad, en sus respectivas memorias, ponen el acento en el incremento de los asuntos de la especialidad y en su mayor complejidad que atribuyen, entre otros factores, al elevado número de víctimas, a la ausencia de límites territoriales nacionales o internacionales en la actividad delictiva *online*, al carácter transversal de esta forma de criminalidad y a los problemas concursales que plantea la calificación jurídica de muchas de estas conductas. Junto a ello, también destacan la falta de medios materiales y personales que, según afirman, impide hacer frente adecuadamente a dicho incremento, en especial en los procedimientos cada vez

más frecuentes que tienen dimensión transnacional y que, por ello, requieren de la utilización de mecanismos de cooperación internacional para la obtención de evidencias. Al respecto y en referencia al año memorial, diversas/os delegadas/os coinciden en señalar la mejora en la coordinación con las secciones de cooperación internacional, que se suma a la que tradicionalmente se viene manteniendo, de forma fluida y constante, con las secciones de violencia sobre la mujer, menores, trata de personas y extranjería y delitos de odio y discriminación, áreas de especialización en las que frecuentemente se tratan delitos cometidos con apoyo o a través de las TIC.

Las secciones territoriales se caracterizan por una notable estabilidad en su composición que es fiel reflejo del compromiso de sus integrantes con la especialidad. Salvo contadas excepciones, generalmente debidas a procesos de reorganización interna de las fiscalías, los cambios en las secciones obedecen al traslado de sus componentes a otro órgano territorial de la institución y, en muchos casos, ni siquiera esta circunstancia implica el abandono de la especialidad, sino que los afectados suelen optar por la integración en las secciones especializadas de sus nuevos destinos. En 2025, como consecuencia de estos cambios, fueron designados/as nuevos/as delegados/as de la especialidad en las provincias de Albacete, Ávila, Huelva, Zamora, Salamanca y en Girona.

Por lo que se refiere a la definición de competencias del área de especialización, los/las delegados/as de A Coruña, Almería, Ávila, Badajoz, Castellón, Lugo, Navarra y Pontevedra señalan que, tras la entrada en vigor de la LO 1/2025, de 2 de enero, y los Decretos dictados por los titulares de la Fiscalía General del Estado de fechas 8 de octubre de 2025 y 18 de febrero de 2026, en principio y a efectos de distribución interna de trabajo, no van a verse afectadas las competencias actualmente atribuidas a las respectivas secciones de criminalidad informática respecto de los delitos que presentan un componente tecnológico relevante en su comisión y/o investigación, sin perjuicio de la necesaria coordinación con las restantes áreas de especialización concernidas a efectos de supervisión y unificación de criterios de actuación.

Por lo general, con determinadas excepciones, como es el caso de los delegados de Madrid y Barcelona, los miembros de la red no ejercen la especialidad en régimen de exclusividad, sino que compatibilizan sus funciones en criminalidad informática con el despacho de asuntos de distinta naturaleza conforme a los criterios de organización interna establecidos por cada fiscal jefe. Aun así, además de la coordinación y asesoramiento al resto de la plantilla en los asuntos relacionados con la especialidad, casi todos ellos asumen la llevanza de las diligencias de investigación relacionadas con la materia, así como la instrucción y

asistencia a juicio de los asuntos más complejos. A nivel interno, es de señalar que algunas secciones, como es el caso de Córdoba y Sevilla, junto al empleo de correos electrónicos o del teléfono como medios de comunicación entre la plantilla, han establecido un sistema de archivos de uso compartido que contienen información sobre la especialidad, criterios de actuación, modelos de informes y escritos de interés que faciliten el despacho de los asuntos a los fiscales no especialistas.

Como es habitual en los casos en los que se adoptaron medidas de organización interna relacionadas con la especialidad, el método empleado por los fiscales jefes fue el de publicación de notas internas o notas de servicio. Es el caso de la Fiscalía de A Coruña, cuya Nota interna 11/2025 delimita las causas por delitos relativos a criminalidad informática que debe despachar el delegado desde un inicio; de la Nota de servicio de 22 de octubre de 2025 de Pontevedra en la que se establecen criterios técnicos y jurídicos y pautas de actuación y sobre traslado de información a la sección especializada, y de la de Cantabria, en la que se ha reorganizado el servicio determinando las competencias del fiscal delegado por Nota interna de 22 de enero de 2025.

En lo que se refiere al seguimiento o control de los asuntos de la especialidad por los/las fiscales delegados/as, cada vez son más quienes, por decisión de la jefatura, efectúan el visado de las causas por delitos de la especialidad. Así, a los que ya tenían esta función –en Madrid, Barcelona, Málaga, Almería, Córdoba, Cádiz– se han unido en 2025 el delegado de Jaén, la delegada de Valladolid y el delegado de Cantabria. Por su parte, los/las delegados/as de A Coruña, Girona y Segovia y los/las enlaces de las Fiscalías de Área de Madrid realizan una función de «previsado» en sus correspondientes demarcaciones territoriales.

Para concluir, un año más hemos de referirnos a las dificultades que suscita el control estadístico de los delitos informáticos. Los/las fiscales delegados/as coinciden en que las aplicaciones informáticas instauradas en los distintos territorios (Fortuny, Avantius, Just@...etc.) ofrecen datos muy parciales y, en muchas ocasiones, poco fiables dada la imposibilidad de registrar debidamente en las aplicaciones el carácter informático de muchas de las actividades ilícitas. A estas carencias se añaden otras, como la falta de precisión de las anotaciones que se efectúan en las oficinas fiscales –pues con frecuencia se registra el delito de forma incorrecta o por su categoría genérica sin especificar su carácter informático– o la inexistencia de sistemas adecuados de traslación de datos de los órganos judiciales a la Fiscalía. La voluntad de los fiscales especialistas de aproximarse en la medida de lo posible a las cifras reales hace que recurran a diversos mecanismos para subsanar las carencias de las aplicaciones informáticas tales

como la llevanza de registros propios, la utilización complementaria de información proporcionada por los cuerpos policiales o la publicación de notas internas para orientar la colaboración en ello de los restantes fiscales o de los integrantes de los cuerpos de gestión, como es el caso de la Fiscalía de Ávila, pero estas medidas, aunque contribuyan a mejorar parcialmente los resultados, tampoco aportan una solución definitiva al problema indicado.

8.4 Relaciones con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, otras instituciones y organismos públicos y privados

Las relaciones con las unidades y grupos de policía judicial, articuladas generalmente a través de las oficinas de enlace con el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y los Mossos d'Esquadra, sin perjuicio de los habituales contactos con la Ertzaintza y con las Unidades de Información de unos y otros cuerpos policiales, se han intensificado notablemente durante 2025. Ello obedece no solo a la mayor complejidad del fenómeno criminal al que venimos haciendo referencia sino, también, a la implicación en la actividad ilícita de organizaciones o grupos criminales y a la dimensión y complejidad de muchas de las investigaciones policiales, circunstancias que están determinando una demanda creciente de intervención de la Fiscalía a efectos de solventar la diversidad de cuestiones jurídicas y técnicas que suelen plantearse y/o, en determinados casos, para facilitar la coordinación en aquellas actuaciones que implican a varios cuerpos policiales. Una labor que, en el año memorial, se ha visto recompensada con la condecoración otorgada por los Mossos d'Esquadra a la Fiscal de Sala por su función como Coordinadora de Criminalidad Informática de la FGE y con el acto oficial de reconocimiento a la colaboración prestada por la Unidad en la lucha contra la ciberdelincuencia efectuado por el Cuerpo Nacional de Policía con motivo de la celebración del trigésimo aniversario de la Unidad Central de Ciberdelincuencia (UCC).

Al respecto ha de recordarse que el uso cada vez más habitual del ciberespacio para la realización de ataques informáticos u otras actividades delictivas que afectan al funcionamiento de infraestructuras críticas o de instituciones y organismos públicos y, por ende, a la seguridad de los Estados, exige una colaboración y coordinación constante entre las autoridades implicadas, tanto a nivel nacional como internacional, con el objetivo de impulsar las investigaciones, evitar duplicidades y trabajar conjuntamente si así se estima necesario, aunando esfuerzos para afrontar el ingente volumen de operaciones que nos competen. En

los casos no infrecuentes de dimensión transnacional, puede ser necesaria también la participación de Eurojust, organismo que en el desarrollo de su labor cuenta con la ya mencionada intervención de un miembro de esta Unidad como corresponsal nacional para ciberdelincuencia, y también, en otras ocasiones, de las redes judiciales o policiales de cooperación internacional.

A nivel territorial, los/las fiscales delegados/as dan cuenta de contactos fluidos y constantes con las fuerzas y cuerpos de seguridad de sus respectivas demarcaciones. Tal es el caso de las/los fiscales de Álava, Asturias, Almería, Barcelona, Cáceres, Córdoba, Girona, Madrid, Murcia, Sevilla o Zaragoza, que destacan su especial dedicación en la materia, así como el traslado fluido de información sobre investigaciones en curso a la Fiscalía y, en particular, más detalladamente, de aquellas que presentan una mayor complejidad. No obstante, algunos/as delegados/as, como los de A Coruña o Huelva, muestran su preocupación por la negativa incidencia que está teniendo, en ese habitual traslado de información, la reducción de efectivos y medios personales en las respectivas unidades policiales. Llamamos la atención sobre esta circunstancia ya que esa actualización constante de información por parte de los cuerpos policiales resulta imprescindible para garantizar un control adecuado de las investigaciones y procedimientos en curso –subsanaando, en muchas ocasiones, las deficiencias de nuestros sistemas de registro– y también para hacer posible el análisis de las solicitudes cursadas por sus respectivas unidades a la autoridad judicial y, en su caso, para valorar la procedencia de reclamar aquellos atestados que no habiendo sido remitidos a los órganos jurisdiccionales, por mor de lo dispuesto en el art. 284.2.c LECrim se considere que deben ser objeto de investigación procesal.

Durante la pasada anualidad se incrementaron los habituales contactos con representantes de instituciones públicas y privadas para trabajar conjuntamente materias específicas y también para organizar actividades formativas. En relación con ello, ha de mencionarse que seguimos participando activamente en el marco del Acuerdo para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia, asistiendo a las reuniones de la Comisión de Seguimiento y asumiendo la importante función atribuida a esta Unidad como Punto de Contacto para la ejecución del Protocolo para Combatir el Discurso de Odio Ilegal en Línea, en tanto dicha labor no sea asumida plenamente por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) –entidad con la que mantenemos una colaboración fluida y constante– en su calidad de Coordinador de Servicios Digitales.

En ese mismo contexto de colaboración interinstitucional, hemos de referirnos a la comparecencia de la Fiscal de Sala ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional, en la «Ponencia de análisis de las amenazas en el ciberespacio, en la era de la Inteligencia Artificial y la Computación cuántica», así como a nuestra contribución en las actividades del Plan de acción contra el fraude financiero (PAFF).

Por otra parte, tanto desde la Unidad como desde las correspondientes secciones territoriales, se han mantenido contactos frecuentes con múltiples organismos e instituciones públicos y privados en los que hemos tenido la oportunidad de aportar nuestra experiencia y conocimientos como forma de hacer efectiva la contribución de la Institución al fortalecimiento de la ciberseguridad y la capacidad de respuesta común frente a la ciberdelincuencia. A las reuniones mantenidas con las entidades e instituciones públicas que ya se han mencionado anteriormente han de añadirse las celebradas con el Departamento de Seguridad Nacional, la AEPD, el Banco de España, el Defensor del Pueblo y diversas instituciones de carácter docente. Paralelamente, los fiscales especialistas de las secciones provinciales también han establecido relaciones y contactos de interés con entidades territoriales tales como el Consejo de Transparencia y Protección de Datos y el Consejo Audiovisual de Andalucía o la *Agència de Ciberseguretat de Catalunya*.

La colaboración con estas entidades ha sido en todos los casos positiva y fructífera, si bien hemos de agradecer especialmente el apoyo prestado por alguna de ellas, particularmente en aspectos formativos; tal es el caso de la Escuela Politécnica Superior de la Universidad de Alcalá por la organización un año más del seminario de especialización técnica, que tanto contribuye a mejorar la capacitación de los fiscales en esta materia, y al INCIBE por su apoyo constante al acoger en su sede la celebración de nuestras jornadas de especialistas.

Igualmente fructíferas han sido las relaciones mantenidas con entidades del sector privado y de la sociedad civil, entre ellas la Asociación española de Empresas contra el Fraude, la Asociación Española de Banca, determinadas entidades bancarias, operadores de comunicaciones, entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual, proveedores de servicios de internet, colegios profesionales y organizaciones no gubernamentales como *Save the Children* y la Fundación ANAR.

En el ámbito internacional, la Fiscal de Sala, en su condición de representante española ante el Comité (T-CY) del Convenio de Budapest del CoE, además de los encuentros habituales participó en la Conferencia Internacional sobre dicho Convenio y su Segundo Protocolo Adicional, celebrada en Lisboa.

Asimismo, a petición de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y del PACcTO 2.0 intervino como experta en el Seminario sobre «Lucha contra el ciberdelito en Iberoamérica», celebrado en República Dominicana. Por su parte, la Fiscal Adscrita punto de contacto de CiberRed asistió, a petición del CoE, al taller desarrollado en Lima (Perú), con apoyo del PACcTO 2.0 y la AECID para impulsar la adaptación legislativa de los países latinoamericanos a las directrices del Convenio.

En el espacio comunitario, seguimos colaborando activamente con la Representación Permanente de España ante la UE (REPER) en el desarrollo de los trabajos en curso para la modificación de la Directiva 2011/93/UE, de 13 de diciembre, *relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil*, así como en las actividades de la Red Judicial Europea contra el Ciberdelito (EJCN) y de la Red de Fiscales Especialistas en Propiedad Intelectual (EIPPIN), participando, tanto las fiscales que son punto de contacto de la propia Unidad como los integrados en secciones provinciales, en las reuniones plenarias y en diversas acciones formativas, como el seminario *EU Criminal Law in the field of Intellectual Property*, celebrado en Belgrado.

Igualmente relevante es la colaboración de fiscales de los órganos territoriales en proyectos y actividades formativas del Consejo de Europa, la Comisión Europea, AECID y otras entidades internacionales como el *International Center for Missing & Exploited Children* (NCMEC) a fin de impulsar la cooperación y mejorar la eficacia de la respuesta penal frente a la ciberdelincuencia.

9. PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y MAYORES

9.1 **Iniciativas y novedades en la actuación de la Unidad especializada en el año 2025**

9.1.1 ACTIVIDADES DE IMPULSO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LOS CASOS CON UN ELEMENTO TRANSNACIONAL. PRIMEROS PASOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE LA RED CIVIL INTERNACIONAL DE FISCALES

La concreción, por Decreto de 30 de septiembre de 2025, de la estructura y atribuciones de la Red Civil Internacional de Fiscales (RCIF) –creada el año anterior y en la cual la Unidad de Personas con

Discapacidad y Mayores ostenta funciones de coordinación compartidas con la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, la Unidad de Menores y la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo— ha dado el impulso definitivo a su efectiva puesta en marcha mediante el inicio del procedimiento para la designación de sus miembros en las diversas fiscalías territoriales. Este despliegue territorial de la red ha venido acompañado, de una parte, del desarrollo de actividades formativas de especialización para los miembros de la carrera interesados en la materia y, de otra parte, del lanzamiento de diversas iniciativas de cooperación jurídica internacional, particularmente en el ámbito regional latinoamericano.

Así, en ese primer ámbito formativo, los días 11 y 12 de febrero de 2025, tuvo lugar el primer curso de especialización en la materia dirigido a los/as fiscales con interés en la llevanza de los asuntos atribuidos a la RCIF, bajo el título «Intervención del Ministerio Fiscal en asuntos civiles con incidencia trasfronteriza y en procedimientos de cooperación jurídica internacional civil». Esta actividad formativa contó con un módulo específico sobre medidas de apoyo a la capacidad jurídica de personas adultas, en el cual se trató de combinar el abordaje académico y profesional de soluciones prácticas fundadas en derecho interno —ante la inexistencia de instrumento internacional actualmente aplicable— con el análisis de situación de la tramitación de las iniciativas de la Comisión de la Unión Europea, relativas a la adhesión de los Estados miembros al Convenio de la Haya de 13 de enero de 2000 *sobre Protección Internacional de Adultos* y a la elaboración de un reglamento específico en la UE. Adicionalmente, con el fin de comprender mejor las utilidades y herramientas prácticas de cooperación jurídica internacional que el Convenio de la Haya podría aportar en el futuro, se contó con la intervención de la fiscal responsable de la Autoridad Central de Portugal respecto de dicho Convenio, quien expuso las dificultades derivadas de que España no sea parte del mismo, así como los beneficios que se derivarían de su eventual ulterior ratificación.

En el segundo ámbito, el relativo al desarrollo de nuevos marcos de cooperación, la Unidad ha comenzado a dar los primeros pasos para impulsar redes informales y grupos de trabajo integrados por fiscales especializadas/os en la materia en el ámbito latinoamericano, bien a través de nuevas iniciativas, bien sobre la base de los grupos de trabajo ya creados en el seno de las asociaciones y organizaciones previamente existentes y, en particular, de la AIAMP. Para ello, se realizaron las primeras tomas de contacto y reuniones con los departamentos especializados de diversos Ministerios Públicos, como es el

caso de las Fiscalías de Chile, Costa Rica, República Dominicana o Argentina. Si bien, con carácter general, los Ministerios Públicos de la región central y sudamericana no cuentan con unidades centrales especializadas en materia civil, sí que están dotados de secciones especializadas en relación con la protección y salvaguarda de derechos de personas vulnerables. De los encuentros celebrados se ha podido obtener la concreción de específicos campos de actuación común, a partir de los cuales ya ha comenzado el intercambio de conocimiento, experiencias y buenas prácticas. De entre las líneas de trabajo de interés compartido identificadas cabe destacar, de una parte, el derecho de acceso a la justicia de las personas vulnerables sobre la base de los compromisos adquiridos en las Reglas de Brasilia y, de otra parte, la protección de las personas mayores que cuenta en ese entorno con un instrumento multilateral propio: *La Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores*.

A partir de la información recabada en estas primeras interacciones, desde la Unidad se han planteado dos líneas de acción estratégica para fortalecer la cooperación del Ministerio Público español en este ámbito: la primera, la creación de un grupo de trabajo específico en el seno de la AIAMP que, con el fin de suscitar el interés del mayor número posible de representaciones de Ministerios Públicos de distintos Estados, habría de articularse en torno a la cuestión de los ajustes y adaptaciones procesales para la efectividad del derecho de acceso a la justicia de personas vulnerables en el proceso penal; la segunda, la participación en actividades de formación de la cooperación internacional española como espacio de transferencia de conocimiento y experiencias prácticas y de abordaje de retos comunes, con el objetivo de ampliar la nómina de contactos y el volumen de colaboraciones con fiscales especialistas en la materia en otros Estados de la región.

En relación con esta última línea de trabajo, la Unidad ha participado en el diseño y desarrollo de la actividad formativa «Protección de los derechos de las personas con discapacidad y mayores en contacto con la administración de justicia: desafíos comunes en la región», insertada, a su vez, en el programa de formación bianual que la Unidad de Cooperación Internacional coordina en el marco del proyecto «Interconecta» como parte del Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión del Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y Caribe de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). La actividad se estructuró en dos fases: una primera formación *on line* y un segundo encuentro presencial, desarrollado en el mes de junio en el centro de cooperación de AECID en la ciudad boliviana de Santa Cruz de la Sierra. A lo largo de sus

cinco jornadas de duración, se tuvo ocasión de compartir espacio y tiempo de trabajo con juristas procedentes de diversos Estados de la región, como es el caso de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Uruguay, República Dominicana o Paraguay.

En el ámbito europeo, el año ha venido marcado por la consolidación de la fluida y eficaz cooperación con el Ministerio Público de Portugal, mediante la recíproca transmisión de información y colaboración en diversos asuntos. Por su mayor complejidad técnica cabe destacar un supuesto de solicitud de traslado involuntario de una persona de nacionalidad portuguesa que se había desplazado ocasionalmente a Madrid y que, tras un episodio de desestabilización en el curso de una patología mental previa, fue ingresada involuntariamente. El caso requirió acompasar la coordinación de las autoridades administrativas en materia sanitaria (centros de salud y transporte sanitario competentes en los diversos territorios del itinerario que se habría de recorrer en España y Portugal) con la cooperación judicial precisa para hacer posible dicho traslado, en el marco de las resoluciones judiciales dictadas y por dictar en los órganos judiciales competentes en cada Estado. Se resolvió positivamente con la ejecución coordinada de dicho traslado, realizado en el tiempo y condiciones pautadas por las indicaciones clínicas y sin que se produjese incidencia alguna en ninguno de los tres ámbitos –sanitario, administrativo y judicial– involucrados.

Ya en el plano institucional, la Unidad ha seguido trabajando conjuntamente con la Secretaría Técnica en el seguimiento de la tramitación de las referidas iniciativas de la Comisión Europea dirigidas a impulsar la adhesión al Convenio de la Haya de 2000 por parte de todos los Estados miembros y a elaborar un reglamento propio de la UE en la materia. El referido reglamento, conforme al estado actual del proyecto, en caso de ser definitivamente aprobado, se remitiría al Convenio de la Haya de 2000 en cuanto a competencia, ley aplicable y algunos mecanismos de cooperación, si bien con el complemento del reglamento de la UE, a fin de avanzar en la aproximación de normas, en las herramientas de reconocimiento mutuo y en el establecimiento de criterios interpretativos y de aplicación propios de la cooperación más estrecha que debe darse entre los Estados miembros de la UE.

Las sucesivas rondas de lectura del proyecto inicial han dado oportunidad a la formulación de múltiples sugerencias por parte de esta Unidad, las cuales se pueden sintetizar en los siguientes aspectos: i) armonización del texto del Reglamento –y, en consecuencia, del futuro régimen de aplicación del Convenio de la Haya entre los Esta-

dos miembros de la UE– con los principios de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la cual son parte tanto la UE en sí misma considerada, como todos y cada uno de sus Estados miembros; ii) flexibilización del concepto de autoridad para que, junto con los órganos judiciales en sentido estricto y otras autoridades, como las notariales, con competencia para adoptar medidas de apoyo, se reconozca igualmente a las autoridades competentes tanto en relación con la actividad previa a la adopción de medidas de apoyo y a la valoración de su necesidad como en la salvaguarda de los derechos afectados durante su implementación posterior; iii) otras mejoras técnicas de las que cabe destacar las relativas a las herramientas específicas de cooperación que prevé desarrollar el futuro reglamento: traslados de adultos ingresados en centros residenciales o de internamiento situados en distintos Estados; supuestos de transmisión de información relevante al Estado en el que se encuentre un adulto en quién se aprecie riesgo grave derivado de la necesidad de medidas de apoyo o salvaguardas no cubiertas; y supuestos de necesidad de localización en otro Estado de un adulto o de la persona que deba prestarle su apoyo.

A modo de balance podría concluirse que, si bien aún queda camino por recorrer para que el texto del futuro reglamento UE sea plenamente consistente con la Convención de Nueva York –fundamentalmente en relación con el respeto a la voluntad del adulto que precisa medidas de apoyo y a su autonomía personal–, sí que se han consolidado avances sustanciales, entre los que cabe destacar la introducción del concepto de apoyo junto a la tradicional fórmula de representación o la referencia a relevancia de la voluntad y preferencias del adulto en los considerandos interpretativos de algunos de los mecanismos de cooperación.

Por otra parte, y en relación con la aplicación del futuro reglamento, la consideración en su articulado de otras autoridades competentes junto a los órganos judiciales, así como la habilitación para las comunicaciones directas entre las mismas, abren un prometedor panorama respecto de las posibilidades de actuación del Ministerio Público español como autoridad competente de referencia en nuestro marco institucional. Ello sin perjuicio de que, llegado el momento, sea precisa su ulterior designación como tal autoridad, la cual debería de venir acompañada por un equivalente reconocimiento en el marco de los otros dos instrumentos básicos para la cooperación jurídica internacional civil en el ámbito de la UE, a saber, el Reglamento (UE) 2020/1783 relativo a la obtención de pruebas en materia civil o mercantil y el Reglamento (UE) 2020/1784 relativo a la notificación y traslado de documentos.

Ya en relación con la incidencia de asuntos con elementos transnacionales en las diversas fiscalías territoriales deben destacarse –tanto por el volumen de asuntos planteados como por su complejidad–, las fiscalías de Alicante, Illes Balears, Canarias, Madrid o Murcia; territorios que aglutinan más de la mitad de la población extranjera mayor de 65 años con residencia habitual en España. Estas fiscalías reportan diversas dificultades derivadas de la inexistencia de herramientas de cooperación específicas en este ámbito, tanto en los tratados existentes en la actualidad como en los instrumentos de reconocimiento mutuo desarrollados hasta la fecha en el ámbito de la UE. Esta situación se solventa, parcialmente, mediante la cooperación canalizada a través de consulados, embajadas o recurriendo a la interlocución, de haberlos, con los/as respectivos/as magistrados/as de enlace, tal y como informan, entre otras, las Fiscalías de Alicante, Illes Balears, Girona o Tenerife. Particularmente se destacan las dificultades para realizar la averiguación de entorno familiar, medios económicos y patrimonio de ciudadanos extranjeros asentados en nuestro país. Este déficit de información repercute tanto en la adecuada provisión de las medidas de apoyo como, indirectamente, en la ulterior asignación administrativa de recursos y, en su caso, en el acceso a las prestaciones a las que pudieran tener derecho, así como a la valoración de su eventual retorno a su Estado de origen o a la determinación de su capacidad económica a efectos, por ejemplo, de copago de recursos residenciales. Retos y dificultades que podrían resolverse con mayor eficacia y celeridad una vez que España ratifique el Convenio de la Haya y se apruebe el referido reglamento de la UE, en cuanto en ellos se contempla la comunicación e intercambio directo de información entre las autoridades competentes de cada Estado, lo que nos lleva a concluir, una vez más, que la declaración del Ministerio Fiscal español, llegado el momento, como tal autoridad nacional de referencia en la materia, es absolutamente esencial.

9.1.1.1 *Atención al ciudadano*

Asciende cada año la actividad de la Unidad en lo referido a la atención ciudadana, ya sean consultas recibidas a través de la Sede Electrónica del Ministerio Fiscal (Acceda), de la dirección de correo electrónico institucional de la Unidad (fge.discapacidadymayores@fiscal.es) o de la aplicación de gestión integrada de servicios de registro (Geiser).

Con 238 entradas, esta actividad se ha visto notablemente incrementada respecto del año precedente en un 35,22%, lo que parece responder al éxito de la puesta en marcha de la sede electrónica, ya que

esta vía de comunicación lidera, con el 64,2%, las entradas de atención ciudadana recibidas ese año (153 consultas). Un 27,4% se ha recibido a través del correo electrónico, mientras que en el 8,4% de los casos se ha utilizado Geiser.

Dentro de este apartado se incluyen solicitudes de intervención expuestas por instituciones, asociaciones u otros organismos, que suponen casi el 12% de estas consultas, siendo el 88% restante dirigidas a esta Unidad por particulares.

Se pone especial atención en contestar todas las consultas y solicitudes de información con celeridad. Muchas de ellas se refieren a casos concretos, en los que se facilita al requirente la información y el contacto directo con su fiscalía. Si bien, en el caso de que se perciba la necesidad de urgente actuación o valoración, son objeto de inmediato reenvío a las fiscalías territorialmente competentes.

9.1.1.2 *Expedientes de seguimiento*

En el caso de que la entrada registrada requiera la intervención coordinadora por parte de esta Unidad, se tramita un expediente de seguimiento. En estos se documentan las actuaciones de coordinación que se considere realizar (una vez remitidas las actuaciones a la fiscalía territorialmente competente).

En el año 2025, se han incoado un total de 32 expedientes de seguimiento. Estas actuaciones comprenden diversos campos de intervención que se pueden distribuir en los siguientes bloques temáticos:

i) Seguimiento de quejas relativas a la situación de personas residentes o ingresadas en recursos sociosanitarios y/o psiquiátricos (43,7%).

En ellos se han analizado quejas sobre los servicios prestados (alimentación, confort...) y conductas de presunto trato degradante u otros delitos –a denuncia de particulares o de las propias fiscalías tras sus visitas de inspección–. En este apartado se dividen en proporción equivalente las actuaciones referidas a centros y unidades psiquiátricas y las referidas a centros residenciales de personas mayores o con discapacidad.

Una especial atención debe realizarse en relación con los tres expedientes abiertos en el año tras la recepción de los informes del Defensor del Pueblo en calidad de Alto Comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Los informes, resultado de su actividad inspectora en unidades hospitalarias y centros

psiquiátricos, son objeto de puntual seguimiento por la Unidad y de las correspondientes actuaciones por parte de la fiscalía territorial que desarrolla la actuación de campo precisa, habitualmente, la visita al centro en seguimiento de las recomendaciones efectuadas. En este año uno de ellos se refería a una unidad psiquiátrica en la que estaban siendo atendidos menores de edad: Hospital de Nuestra Señora del Perpetuo Socorro de Albacete, por lo que el seguimiento de las recomendaciones realizado incluye la actuación coordinada con la Unidad especializada de menores de la FGE.

ii) Evaluación de necesidades de apoyo a la capacidad jurídica de una persona y coordinación de actuaciones de secciones especializadas en dicha materia (37,5%).

Aun cuando la mayor parte supone una derivación a la fiscalía territorial competente para determinar la necesidad de apoyo de una persona, en la miscelánea abordada debemos incluir actuaciones de coordinación de las secciones de discapacidad del territorio, con las de violencia sobre la mujer o menores, pues convergían distintas actuaciones y problemáticas.

iii) Cooperación internacional; aun cuando se analiza esta actividad en su apartado específico, debe reflejarse aquí su volumetría (9,4%).

iv) Situaciones de abuso o desprotección patrimonial (6,3%). La escasa cifra responde a la directa comunicación de las entidades bancarias con las fiscalías territoriales, una vez puesto en marcha el convenio de colaboración firmado entre FGE y las asociaciones bancarias.

v) Cuestiones de accesibilidad general y no discriminación (3,1%).

9.1.1.3 *Actuaciones de Coordinación Institucional y de desarrollo de protocolos suscritos. Participación en grupos de trabajo*

La demanda de unificación de criterios interpretativos persiste tras la entrada en vigor 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*. Por esta razón, además de las actividades propias de la Unidad especializada en su relación continuada con las/los fiscales delegadas/os, o de la participación en foros conjuntos con la judicatura para potenciar el enriquecimiento del debate interpretativo tanto intra como extraprocesal, se mantienen actividades de relación interinstitucional que se han revelado muy enriquecedoras.

9.1.1.3.1 Actuación de la comisión de seguimiento de los protocolos suscritos con las entidades bancarias, con la participación del Banco de España como observador.

La comisión de seguimiento/grupo de trabajo, constituido tras la firma del «Protocolo marco de colaboración para la efectividad de las medidas de apoyo a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en el ámbito bancario» y del «Protocolo general de colaboración para la protección patrimonial de personas titulares de productos bancarios con discapacidad o en otras situaciones de vulnerabilidad», sigue sus trabajos para la monitorización y evaluación del cumplimiento de ambos.

Para clarificar la figura de la guarda de hecho en la operativa bancaria, se ha consensuado la edición y publicación de dos folletos explicativos que pueden consultarse en las respectivas páginas web de FGE, del Banco de España y de las tres asociaciones que representan al sector financiero (AEB, UNACC y CECA). En ellos se resumen de manera gráfica y sencilla (en formato preguntas frecuentes o por medio de una infografía) los conceptos básicos relacionados con esta forma de apoyo, detallando su diversa funcionalidad, los límites de su ejercicio, los derechos y obligaciones que comporta o la forma de acreditar la condición de guardador de hecho ante el banco. También incluyen un mini test para orientar a los familiares y allegados sobre el tipo de guarda de hecho más adecuada a cada caso concreto.

Se han acordado futuras líneas de trabajo, encaminadas a testar el grado de difusión interna del trabajo realizado sobre la guarda de hecho y a abordar posibles soluciones a los problemas prácticos del diseño de los apoyos notariales y judiciales a la capacidad jurídica, con otros operadores jurídicos.

Las fiscalías territoriales exponen una notable disminución en el volumen de quejas recibidas sobre el manejo de las cuentas de las personas con discapacidad en situación de guarda de hecho, si bien siguen reportando problemas relativos a cierta rigidez en los límites de disposición mensual o la imposibilidad de usar los servicios de la banca *on line*. En algún caso concreto, tramitado en vía penal por delitos de apropiación indebida o estafas sobre titulares de cuentas vulnerables, reflexionan sobre la idoneidad de que se hubiera alertado a tiempo para evitar el perjuicio patrimonial. Es de destacar la satisfacción que reportan aquellas secciones que han recibido las oportunas alertas en desarrollo del protocolo firmado, como lo hacen las delegadas de Gipuzkoa o Valencia.

9.1.1.3.2 Colaboraciones interinstitucionales en relación con la accesibilidad de la justicia

En el año 2025 se llevaron a cabo dos trabajos de colaboración interinstitucional, promovidos por la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio y el CGPJ, contando con la participación de esta Unidad. Dicha actividad se materializó en sendas guías de actuación que han contado con la imprescindible colaboración del tercer sector.

1.º) El grupo técnico de trabajo constituido en la ONDOD se fijó como objetivo primordial actualizar a las novedades legislativas la *Guía de intervención policial con personas con discapacidad*, confeccionada en su día por el Ministerio del Interior y la Fundación A LA PAR (2012).

La tarea de actualización comenzó en el tercer trimestre de 2023, fructificando en dos documentos que se publicaron en la web oficial de la ONDOD en mayo de 2025, si bien la presentación oficial de los trabajos se hizo el 3 de diciembre de 2025, con motivo de la conmemoración del Día Internacional de las Personas con Discapacidad. Estos documentos son:

- i) *La Guía de intervención policial con personas con discapacidad intelectual. La actuación del primer interviniente.*
- ii) *La Guía de intervención policial con personas con discapacidad intelectual. La actuación del primer interviniente. Preguntas y respuestas.*

El primero es el documento matriz; un texto amplio que permite orientar la actuación del primer agente interviniente de las fuerzas y cuerpos de seguridad, no especialista, cuando tiene que actuar con una persona con discapacidad intelectual.

La guía ilustra sobre el concepto de discapacidad intelectual, alineado con la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), poniendo el acento en allanar las barreras de estas personas en su relación con el entorno policial. El documento ayuda, asimismo, a sensibilizar sobre la importancia de un adecuado tratamiento de personas investigadas y detenidas y sobre los derechos de la víctima del delito.

El documento incide, especialmente, en la importancia de detectar la presencia de discapacidad cuando esta no es evidente externamente. Asimismo, incorpora información básica sobre los sistemas aumenta-

tivos y alternativos de comunicación, la figura del facilitador procesal y cuanto concierne al concepto de ajustes del procedimiento.

El segundo documento, designado con el mismo nombre, pero en formato de preguntas y respuestas, se propone atender, partiendo de la primera guía, las preguntas más frecuentes que pueden plantearse en las actuaciones directas e inmediatas a los agentes actuantes en relación con personas con discapacidad.

2.º) Tras las reformas legislativas del artículo 49 de la Constitución en el año 2024 y la obrada por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, se convino en el seno del Foro Justicia y Discapacidad, del que esta Unidad forma parte, en la necesidad de constituir un grupo de trabajo que analizara, desde el nuevo marco legal, la protección de los derechos de las personas con discapacidad durante la tramitación del proceso penal.

El objetivo era elaborar una guía práctica que recogiera las conclusiones de dicho análisis y sirviera como herramienta para garantizar un acceso real, efectivo y sin barreras al sistema de justicia de las personas con discapacidad en el proceso penal.

Los trabajos finalizaron en octubre de 2025 y culminaron con su publicación y presentación oficial el 18 de diciembre de 2025, con ocasión de la entrega de los XVIII Premios del Foro Justicia y Discapacidad.

Aunque la guía tiene a la judicatura como principal destinataria, resulta igualmente útil para las autoridades, personal funcionario y demás profesionales que pueden intervenir en el proceso y actuar en contacto con la persona con discapacidad.

El trabajo incorpora la perspectiva de discapacidad en el sistema de justicia penal, lo que conlleva deberes específicos para quienes pueden interactuar con la persona con discapacidad, con independencia de cuál sea la condición procesal de esta: testigo, víctima, investigado/a, etc.

Si bien el documento centra su atención en el proceso penal, incluye nociones, conceptos y claves de actuación que pueden proyectarse a otros órdenes jurisdiccionales.

9.1.1.3.3 Trabajo con Cruz Roja

La constatación de notables diferencias en los volúmenes de comunicaciones, recibidas por las fiscalías sobre posibles situaciones de riesgo o de necesidades de apoyo de personas mayores por parte de Cruz Roja, determinó el interés conjunto en desarrollar el Convenio de colaboración llevando a cabo estrategias de formación y contactos

mutuos. A tal efecto, se convocó un monográfico sobre experiencias territoriales de buen trato a personas mayores el 17 de marzo de 2025, en el que participó la Unidad especializada juntamente con el delegado provincial de Sevilla, contando con la asistencia *on line* de todos los responsables de los puntos de referencia territoriales del proyecto de Cruz Roja.

A su vez, la persona encargada del Programa de personas mayores y cuidadoras del Área de Conocimiento de Inclusión Social de Cruz Roja participó, en noviembre 2025, en uno de los cursos de formación continua de FGE interdisciplinar convocados por la unidad especializada, compartiendo su conocimiento. Ambas experiencias formativas nos han permitido detallar en la comisión de seguimiento del convenio una hoja de ruta para dinamizar la intercomunicación de casos sospechosos y evitar los amplios espacios de infradenuncia existentes en el ámbito de las personas de edad. Actualización de puntos de contactos, análisis estadístico, buenas prácticas y modelos de comunicación serán la guía que permita ampliar la prevención de situaciones de riesgo, abusos o influencias indebidas en las personas mayores.

9.1.1.4 *Actividades de formación desarrolladas por la Unidad especializada*

Las siempre fructíferas jornadas de fiscales especialistas, celebradas en Ciudad Real los días 30 de septiembre, 1 y 2 de octubre, contribuyeron, un año más, a mantener el principio de unidad de actuación. Consolidando el criterio del año precedente, se organizó su celebración conjunta con la especialidad civil, desde el objetivo compartido por ambas especialidades de resolver algunas cuestiones de interés común y la buena recepción de las/os fiscales delegadas/os, quienes cerca del 78% compatibilizan ambas delegaciones. La incidencia de la LO 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia* y la exigencia de la acreditación previa de la utilización de medios alternativos de resolución de conflictos (MASC) como requisito de procedibilidad precisaban de delimitación en los procedimientos de familia, cuando existen hijos menores con discapacidad, mayores de 16 años, o cuando son mayores de edad, al estar las medidas de apoyo excluidas de la actividad negociadora previa (art. 5.2). Con carácter específico, se trató sobre la coordinación interinstitucional del Ministerio Fiscal como mecanismo de salvaguarda de los derechos de las personas con discapacidad, con la búsqueda de los mecanismos que aseguren la fluidez y la operatividad. La salud mental

fue otro tema de tratamiento, en concreto, respecto de la eficacia de los apoyos colaborativos para el seguimiento de tratamientos y terapias de salud mental; la salvaguarda de derechos de las personas con ingreso psiquiátrico involuntario; o la especial problemática cuando se trata de un ciudadano extranjero sin residencia habitual en España.

La Unidad dirigió un año más el contenido correspondiente dentro del curso de formación inicial de la 63.^a promoción de fiscales.

En el ámbito de la formación continua especializada, se ofrecieron tres cursos, bajo la dirección de la unidad. El primero, abordando la garantía de derechos de las personas con discapacidad y mayores, desde un enfoque multidisciplinar, con la colaboración de profesionales de la geriatría, la psiquiatría o el trabajo social. En coordinación con la especialidad civil, se ofertó el curso codirigido por la Unidad dedicado a la *Intervención del Ministerio Fiscal en asuntos civiles con incidencia transfronteriza y en procedimientos de cooperación jurídico internacional civil* y desarrollado con la Sección Civil de la Fiscalía del TS. Finalmente, en diciembre, se celebró el curso *Reflexiones sobre la aplicación de la Ley 8/2021, de 2 de junio*, manteniendo una iniciativa colaborativa con el Consejo General del Notariado y la Judicatura en su III edición.

Por primera vez, se ofreció el primer ciclo del curso de iniciación a la especialidad sobre discapacidad y mayores. La realidad muestra que las vistas, comparecencias y entrevistas de estos procedimientos se realizan por fiscales que desarrollan sus funciones en las distintas fiscalías territoriales sin pertenecer a la sección especializada o mediante la sustitución temporal. Se hacía necesario ofrecer a los miembros de la carrera fiscal que deban cubrir estos servicios una visión panorámica de los principios a aplicar. Con esa finalidad y con la dinamización a cargo de las/los fiscales de la Unidad, se desarrolló el curso en formato asíncrono, entre los días 21 de abril y 6 de junio, contando con 60 participantes.

También cabe destacar la colaboración docente entre esta Unidad y el CGPJ en materia de discapacidad, tanto con la Escuela Judicial como en la inclusión de la perspectiva fiscal a través de ponencias específicas en los cursos de formación continua para la carrera judicial. Debe destacarse la colaboración habitual con el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil y sus áreas especializadas (UFAM y EMUME) en sus respectivos planes de formación.

Además, se ha intervenido en multitud de jornadas, cursos y seminarios ofrecidos tanto por universidades como por otras instituciones y organizaciones: consejerías de gobiernos regionales, colegios de abogados de distintas provincias, Colegio de Registradores

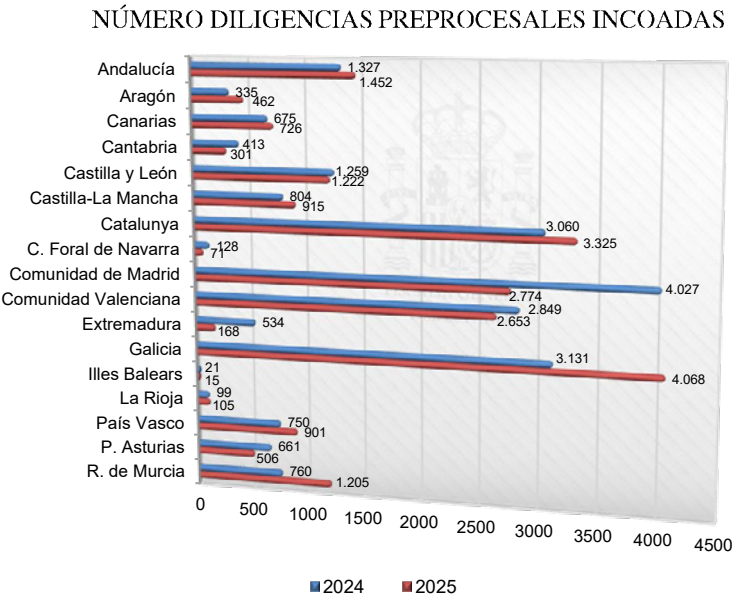
de España o el Consejo General del Notariado, a las que hay que sumar la participación en las organizadas por entidades del tercer sector social que, a su vez, participan en los programas formativos impartidos desde FGE.

9.2 Actividad de los servicios especializados en la protección de las personas con discapacidad y atención a los mayores

9.2.1 ACTUACIONES PREPROCESALES DE LOS/AS FISCALES

Las diligencias preprocesales han sido tradicionalmente el instrumento idóneo para la documentación de las funciones del Ministerio Fiscal en la materia. Por una parte, sirven como primer filtro para evitar judicializaciones innecesarias y, por otra, como herramienta para obtener la información esencial a fin de determinar el apoyo específico y estrictamente necesario para cada persona, así como sus posibles alternativas, con plena incorporación de los principios legales basados en la proporcionalidad, la necesidad y la subsidiariedad de los apoyos judiciales, lo que otorga a las diligencias de fiscalía aún mayor protagonismo.

En el análisis estadístico nacional se aprecia una estabilización en su volumen (20.869), muy similar en cifras totales a las del año anterior (20.833), con el reparto territorial que se visualiza en la tabla siguiente:



Por volúmenes, debe destacarse el esfuerzo sostenido de la Fiscalía de Madrid, con la incoación de 2.774 diligencias preprocesales; Barcelona (2.286); las fiscalías gallegas, encabezadas por A Coruña, con 1.848 diligencias, Ourense (1.157), Pontevedra (571) y Lugo (492); las valencianas, en concreto, Valencia (1.660) y Alicante (723); Murcia (1.205); Bizkaia (640) o Asturias (506).

Aun así, son tendencias no homogéneas a nivel nacional, lo que se explica en la diversa sociología de cada circunscripción territorial, los criterios de los órganos judiciales en torno al impulso de oficio de los procedimientos de revisión transitorios y en las diferencias del peso específico que en cada una de ellas tienen el apoyo familiar, los apoyos institucionales o los del entorno social y comunitario.

Pese a las cifras alcanzadas, se detecta un importante descenso del -31,11% en el volumen de incoaciones en el territorio de la Comunidad de Madrid. Considerando cada uno de los territorios por separado, Madrid ha experimentado un incremento negativo global del -45,13%, y sus secciones territoriales del -24,23%. No sucede lo mismo en las fiscalías de área, que se mantienen en magnitudes prácticamente iguales, con un ligero incremento del 0,65%. La causa de este drástico descenso en Madrid capital se encuentra en la reducción del impulso a instancias del Ministerio Fiscal de los procedimientos de revisión transitorios, tras la finalización de los planes de refuerzo. A idéntica conclusión llegan expresamente la Fiscalía de Castellón, Cáceres o Badajoz. Evalúan los delegados pacense y cacereño los descensos registrados (del -59,9% y el -56,8%, respectivamente) que atribuyen a la percepción de la práctica finalización de las revisiones de sentencias en todos los órganos judiciales de las provincias extremeñas.

Por el contrario, se registran ascensos de otras fiscalías, como la de Albacete (+114,28% diligencias incoadas), que atribuyen a la actividad desplegada tras las visitas de las/os fiscales a las residencias y la incoación de diligencias para documentar cada caso detectado de residentes que habían perdido su capacidad para expresar su voluntad sobre su permanencia en los mismos, y sobre los que era necesario presentar la oportuna solicitud de internamiento judicial.

Esta misma tendencia se registra en la provincia de Bizkaia, si bien en este caso el incremento (+30%) es atribuido por la fiscal delegada tanto al aumento de las comunicaciones recibidas por parte de los servicios sociales municipales o los departamentos clínicos y áreas sociales de hospitales y centros residenciales de mayores, como al paulatino y relevante aumento de resoluciones judiciales de archivo por oposición a las medidas de apoyo (tanto en sede de jurisdicción voluntaria para constituir una medida de apoyo, como en expedientes de jurisdic-

ción voluntaria de revisión, conforme a la Disposición Transitoria 5.^a de la Ley 8/21, y del art. 42.bis.c) de la LJV), que dan lugar a las correlativas diligencias preprocesales previas a la presentación de la demanda por la fiscalía o a la constatación de su presentación por parte de quien ha formulado oposición a las medidas de apoyo.

En las aplicaciones informáticas no se ha desarrollado todavía la diferenciación categorizada de las diversas diligencias preprocesales que tramitan las/os fiscales. Realizado un muestreo representativo sobre el 30,5% de las incoadas en este año, gracias al esfuerzo de algunas fiscalías se puede concluir que el 84,27% de estas son tramitadas en estudio de la posible necesidad de medidas de apoyo de una persona, correspondiendo el 7,9% a actuaciones relacionadas con centros de internamiento y el restante 7,8% sobre patrimonios protegidos. A estos apartados dedicamos las siguientes reflexiones.

9.2.1.1 *Diligencias preprocesales y actuaciones respecto de las medidas de apoyo a las personas con discapacidad. La guarda de hecho y otras actuaciones*

Es considerable el número de diligencias preprocesales que finalizan por su archivo sin formulación de solicitud de medidas de apoyo judicial, y ello por constatar que el ciudadano dispone de una guarda de hecho, fundamentalmente en casos de personas mayores ingresadas en centros residenciales o asistenciales y en supuestos de progenitores respecto de hijos menores con discapacidad al alcanzar la mayoría de edad. Pese al tiempo transcurrido desde la modificación legal, persiste en algunas fiscalías la recepción de casos remitidos desde las administraciones en demanda de la provisión de medidas de apoyo judiciales. Esta tendencia multiplica la realización de centenares de atenciones a familia y allegados, reuniones informativas con equipos y trabajadores sociales y multitud de llamadas telefónicas y mails, que atienden los/as fiscales y sus equipos administrativos con solvencia.

Se siguen abordando estos casos, en los que es suficiente la guarda de hecho, mediante el dictado de un decreto de archivo motivado y ajustado a las circunstancias de la persona con discapacidad, como una fórmula para facilitar a las familias la acreditación de la situación de guarda de hecho. Asimismo, se les explica la necesidad de autorización judicial para los supuestos de una actuación representativa del guardador.

Se valora por las fiscalías la importancia de la tramitación rápida y eficaz de estas autorizaciones judiciales para evitar que las demoras en

su tramitación causen perjuicios, a veces de importante carácter patrimonial, inhabilitando la eficacia de una guarda de hecho. Si bien hay lugares como Soria o Bizkaia, que destacan la rápida tramitación de estos expedientes (en esta última provincia en torno a los 10 días), en otros, como Guadalajara, sugieren que es precisamente la reiteración de estos procedimientos lo que determina a los guardadores a solicitar su designación como curador. Se destaca la idoneidad del ofrecimiento de un modelo normalizado a disposición de los familiares, por parte de los juzgados de Soria, para que los guardadores puedan solicitar autorización judicial para los actos de representación que la precisen.

Debe señalarse el notable incremento de estos procedimientos judiciales, que ascendieron a 13.412 en el año analizado (+ 40,7% respecto del año 2024). Aun cuando este apartado en las estadísticas fiscales incluye las autorizaciones judiciales para disponer de los bienes de menores, su volumetría se corresponde casi exclusivamente con personas adultas que precisan apoyo a su capacidad. Muestra de ello es el incremento progresivo registrado a partir de la reforma de la Ley 8/21, que a fecha de hoy ha duplicado los parámetros previos a la reforma.

Badajoz realiza una observación interesante, pues atendiendo a que los órganos judiciales no suelen acordar salvaguardas, la fiscalía está empezando a utilizar la facultad prevista en el art. 270 CC, vía art. 52 LJV, para garantizar el buen fin de la autorización.

En otro orden de cosas, acusan algunas fiscalías –como Lugo– la problemática que arroja el no hallarse debidamente protocolizada ni canalizada la coordinación y actuación por parte de la entidad pública competente en cada territorio, a efectos de prestar apoyo urgente a la capacidad jurídica de personas que lo precisen, así como el intercambio de información y comunicación a la fiscalía conforme al art. 253 C. C. Servicio que, por razones de la urgencia de su razón de ser, debiera estar disponible las 24 horas del día. Expone la Fiscalía de Alicante que, así como existe un claro protocolo de actuación cuando se trata de menores, no se ha conseguido desarrollar ningún protocolo de urgencia para mayores vulnerables o personas con problemas de salud mental. En el caso de Soria, se han habilitado dos centros residenciales para acoger de forma provisional y urgente a las personas con discapacidad que se encuentren en dicha situación, para paliar la ausencia de servicio de guardia de la Gerencia Territorial.

Expone la Fiscalía de Tenerife el trabajo de coordinación desarrollado en torno a «personas sin hogar». Tras varias reuniones con los responsables municipales se convino en que su difícil solución no puede remitirse a un procedimiento judicial, cuya tramitación vendrá a complicarse dadas las dificultades para hacerles llegar la citación o

garantizar su asistencia mientras siguen en situación de calle. La delegada sostuvo reuniones con el Equipo de Comunidad Asertiva, instándoles a la elaboración de un protocolo a fin de garantizar la asistencia psiquiátrica a estas personas, en coordinación con las unidades de trabajo social de los respectivos centros de salud, para la continuidad del tratamiento pautado. Añade la Fiscalía de Toledo las dificultades que plantean estas personas itinerantes, considerando oportuno fijar como domicilio aquel que resulte con ocasión de un ingreso involuntario, a los efectos de fijar la competencia para eventuales medidas de apoyo y evitar que queden fuera del sistema de atención.

Otras situaciones de complejo abordaje, las plantea la Fiscalía de Gipuzkoa en relación con las personas con patología dual. El recurrente dictado de medidas de alejamiento, respecto de los familiares que les prestan apoyo, no atiende suficientemente el mandato del art. 48 CP sobre la previsión de los medios de acompañamiento y apoyo precisos para el cumplimiento de la medida por parte de la persona con discapacidad. Propone la delegada la creación de un recurso intermedio donde pudieran residir durante esos períodos de tiempo, permitiendo un espacio para el acompañamiento, eventual tratamiento y refuerzo de su autonomía. Este recurso evitaría la comisión de delitos de quebrantamiento de medida.

9.2.1.2 *Diligencias preprocesales y actuaciones respecto de las medidas de apoyo a las personas mayores, así como las encaminadas a la detección y prevención de riesgos de abuso, maltrato o desasistencia*

Pocas provincias pueden ofrecer datos numéricos sobre la volumetría de actuaciones que respondan a situaciones de vulnerabilidad de personas mayores. La Fiscalía de Málaga realiza un esfuerzo manual para ofrecer estos datos, informado de la incoación de 199 diligencias preprocesales relativas a medidas de apoyo, correspondiendo el 89,44% a situaciones de personas mayores. En general, responden a situaciones en las que no existe apoyo familiar o es insuficiente. También casos en que existe una evolución de una enfermedad que impide la convivencia o la atención por el entorno familiar. Finalmente, describe el delegado la detección de situaciones de abuso o maltrato, en las que se instruyeron 19 diligencias preprocesales donde se solicitaron las correspondientes medidas cautelares a los órganos jurisdiccionales.

La Fiscalía de Murcia, por su parte, da cuenta de 12 casos recibidos con información de indicios penales, en tres de los cuales se interpuso la oportuna denuncia. Resalta positivamente la delegada el incremento de comunicaciones desde entornos residenciales y sanitarios, especialmente públicos, pues revela una mayor implicación por parte de las instituciones, respondiendo a la intensificación de la actuación preprocesal de la sección especializada de la fiscalía.

En estos casos de situaciones de abandono y desprotección de personas mayores, provincias como Sevilla, Córdoba o Madrid están utilizando el convenio de colaboración de FGE con Cruz Roja –diseñado inicialmente como vía de comunicación hacia las fiscalías de estas situaciones– en sentido inverso, para que desde el servicio de voluntariado se realice una primera asistencia, contacto y apoyo e informe a la fiscalía.

La limitación de los medios asistenciales para mantener a la persona en su domicilio con autonomía es una reflexión coincidente de las/os fiscales. Como indica la delegada de Lugo, detrás de muchas intervenciones judiciales de internamiento involuntario no se encuentran dificultades para determinar la voluntad de la persona, sino la distancia entre lo que la persona mayor quiere y lo que los servicios y recursos públicos pueden prestar, unido todo ello a la insuficiencia de las pensiones para mantener una vida autónoma en su domicilio. El abordaje de la situación de desasistencia en personas mayores no debe ser exclusivamente el internamiento en centros, sino la personalización de las necesidades y la prestación de los recursos adecuados; estas son reflexiones coincidentes con las fiscalías de Castilla y León, con una importante población de personas mayores que viven en soledad sin apoyo familiar. Por su parte, indica la delegada valenciana que las visitas domiciliarias de los servicios sociales y su pronta actuación, ante el mínimo indicio de desatención, impedirían en muchos casos la producción de situaciones irreversibles. Es cierto que en numerosos casos esta intervención es muy compleja, debido a la negativa de la propia persona a reconocer la situación de abuso por sus propios familiares y a dejarse ayudar; son casos que requieren un seguimiento paciente y constante de los servicios sociales y así lo solicitan las fiscalías en sus diligencias preprocesales, que se incoan para evaluar la mejor medida de apoyo a instar ante los juzgados. No son pocas las ocasiones en que la situación se presenta ante las unidades de trabajo social de los hospitales, quienes comunican a la fiscalía la existencia de personas que podrían recibir el alta, pero permanecen ingresadas porque carecen de apoyo sociofamiliar, así como de autonomía suficiente para el retorno a su hogar, y, que, como expone la

delegada de Madrid, se resuelven directamente desde los servicios de emergencia social, salvo que la persona disponga de recursos económicos, en cuyo caso la fiscalía presentaría solicitud de medidas de apoyo con medidas cautelares urgentes, proponiendo a la entidad pública como curadora provisional para la gestión inmediata del recurso adecuado.

En el ámbito patrimonial preocupan las situaciones de abuso económico desde el entorno más próximo, ya sea este el familiar o desde quien preste los cuidados. La soledad y la inexistencia de red familiar o social de apoyo propician posibles situaciones de abuso por parte de terceros, logrando que se les otorguen poderes notariales cuando el deterioro cognitivo es muy incipiente y de difícil detección, por lo que las fiscalías valoran muy positivamente las comunicaciones recibidas por parte de los bancos en aplicación del protocolo de protección de titulares vulnerables firmado con las entidades bancarias. Las sospechas de abuso, ante movimientos anómalos no coincidentes con el histórico del titular de la cuenta, permiten una actuación preventiva por parte de la fiscalía para proveer de apoyo a las personas objeto de estos abusos (como sucede con el uso de las claves o el uso de la coacción emocional) antes de que se produzca un vaciamiento patrimonial. Como expone la fiscalía madrileña, de forma conjunta con la solicitud de medidas de apoyo, se solicitan medidas judiciales cautelares que pongan freno al abuso, tales como suspensión de poderes notariales o bloqueo preventivo de la cuenta corriente, con proposición de la entidad pública como curadora provisional. Lamentablemente, como informan las dos fiscalías extremeñas, a veces se conoce esta situación cuando los centros residenciales trasladan información sobre reiterados impagos de mensualidades de residentes, es decir, cuando ya se ha producido una práctica despatrimonialización de la persona. La progresiva concienciación de las residencias en la detección precoz de situaciones de abuso la resalta la delegada de Valencia, quien expone un expresivo caso, comunicado a la fiscalía por el centro, informando del impago del recibo del teléfono móvil de una persona residente, debido al bloqueo de la cuenta por parte de su hija.

Más dramáticos son los casos de violencia intrafamiliar (física, psicológica o económica), tanto por acción como por omisión. A veces se producen cuando las personas mayores están a cargo de descendientes con trastornos mentales o por abuso de sustancias. La coordinación interna con los servicios de protección a las víctimas de las fiscalías permite la activación de los protocolos previstos para su protección en el ámbito penal, así como el planteamiento de la eventual necesidad de medidas de apoyo en el ámbito civil con las medidas

cautelares oportunas. Cabe reseñar que es una buena práctica extendida, que en la Fiscalía de Barcelona ha recibido una expresa protocolización por medio de nota de servicio de su jefatura para reforzar esta actuación conjunta y coordinada.

9.2.1.3 *Diligencias preprocesales y actuaciones respecto de visitas e inspecciones a centros de internamiento psiquiátrico, centros residenciales y/o sociosanitarios de personas mayores o con discapacidad*

Las atribuciones del Ministerio Fiscal relativas a velar por el respeto de los derechos fundamentales (art. 3. 3 EOMF) y, en particular, por la salvaguarda de los derechos de las personas mayores o con discapacidad que precisan apoyos para la toma de decisiones, junto con la legitimación para visitar e inspeccionar los centros o establecimientos de internamiento de cualquier clase (art. 4. 2 EOMF), explican el continuado esfuerzo que, año tras año, despliegan las fiscalías provinciales en la supervisión de los centros residenciales de personas mayores o personas con discapacidad, así como de los centros y unidades psiquiátricos en sus respectivos territorios.

El cumplimiento de estas funciones –desarrollado por las instrucciones 6/1987, de 23 de noviembre, *sobre control por el Ministerio Fiscal de los internamientos psiquiátricos* y 3/1990, de 7 de mayo, *sobre régimen jurídico que debe de regir para el ingreso de personas en residencias de tercera edad* y, más recientemente, por la Circular 2/2017, de 6 de julio, *sobre el ingreso no voluntario urgente por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores*– pivota, esencialmente, sobre los siguientes objetivos: i) detectar situaciones de involuntariedad no regularizadas judicialmente, bien respecto de su autorización inicial, bien respecto de sus ulteriores prórrogas; ii) velar por el respeto de los derechos fundamentales de las personas internadas, entre los cuales cobran especial relevancia: de una parte, el derecho de acceso a la justicia en relación con la eventual impugnación del internamiento; y de otra parte, el derecho a su integridad física y moral y a no sufrir un trato degradante, en relación con el cual sobresale la monitorización del uso de contenciones, especialmente a partir del dictado de la Instrucción 1/2022 de 19 de enero, de la Fiscalía General del Estado, *sobre el uso de medios de contención mecánicos o farmacológicos en unidades psiquiátricas o de salud mental y centros residenciales y/o sociosanitarios de personas mayores y/o con discapacidad*; iii) localizar y evaluar eventuales situacio-

nes de necesidad de apoyos y salvaguardas en la toma de decisiones, con el fin de promover, en su caso, la provisión de las medidas judiciales que procedan.

En esta tarea, un año más, las fiscalías reportan las dificultades para cubrir la totalidad de las 5.188 residencias de personas mayores (381.514 plazas) y las 1.455 residencias para personas con discapacidad (49.435 plazas) existentes en nuestro país, según los datos del último censo de centros residenciales publicado por el IMSERSO. Además, debe considerarse que, en muchos casos, son precisamente las fiscalías provinciales de plantilla más reducida las que cuentan con un mayor número de centros en su territorio (Ourense o Palencia, entre otras), encontrándose localizados, en muchas ocasiones, en zonas mal comunicadas que implican largos desplazamientos desde su sede (como indica la Fiscalía de Teruel).

Esta situación explica que las grandes fiscalías que cuentan con una sección especializada, como es el caso de Madrid o Valencia, puedan desarrollar, no sin grandes esfuerzos, una planificación de visitas de inspección mucho más intensa, asegurando una rotación más frecuente. En cambio, otras fiscalías de plantilla más reducida, ante la previsión de que el lapso temporal entre cada visita a los respectivos centros podría alargarse varios años, deben apoyarse en el complemento que aporta el resultado de la actividad inspectora realizada por las propias autoridades administrativas, como así se viene llevando a efecto, entre otras muchas, en las provincias de Castilla y León, Lleida o Málaga. En este punto, debe recordarse que la competencia primaria y general de inspección de los centros residenciales, públicos y privados, corresponde a las administraciones territorialmente competentes, es decir, a las comunidades autónomas y, en determinados territorios, como el País Vasco, a las diputaciones forales.

En consecuencia, en línea con lo indicado en la 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*, las/os fiscales delegadas/os territoriales informan de importantes avances en la consolidación de los cauces de cooperación y en la intensidad de las líneas de trabajo conjuntas desarrolladas con dichos servicios de inspección administrativos. Ya en relación con el concreto resultado de las actuaciones inspectoras de las fiscalías, cabe destacar, a título de ejemplo de las tipologías comunes en las deficiencias ocasionalmente encontradas, las que recopilan fiscalías como las de Sevilla o Málaga: insuficiente control documental, falta de formación respecto del uso de contenciones y sujeciones, inadecuación de los espacios físicos y de los recur-

sos materiales en relación al perfil de los residentes y sus necesidades específicas o, en algunos supuestos, falta de control riguroso de las situaciones de involuntariedad y su correlativa comunicación para validación judicial.

Específicamente, en materia de supervisión del uso de sujeciones y contenciones, el año ha venido marcado por la llegada de la fecha límite –junio de 2025– para la efectiva implementación de lo dispuesto en el apartado decimoquinto de la Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el *Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de Acreditación y Calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*.

Este acuerdo exigía que, en la referida fecha, todos los centros, públicos y privados, habrían de contar con un plan de atención libre de sujeciones. Su cumplimiento, una vez llegado el plazo indicado, junto con la entrada en vigor de normas autonómicas adicionales –así en el caso de Castilla y León– ha determinado el impulso definitivo a un cambio de paradigma en la materia. No puede desconocerse que a dicha transformación ha contribuido esencialmente la efectiva aplicación de la Instrucción 1/2022 de la FGE, texto de referencia para otras instituciones –citado habitualmente en sus informes por el Defensor del Pueblo– y para las demás administraciones públicas. Así lo acredita, a nivel estatal, las referencias contempladas en el Plan Estatal de Salud Mental 2025/2027 o su uso como compendio de criterios y pautas de actuación en el ejercicio de sus competencias propias por parte de las administraciones territoriales, como es el caso, entre otras, de la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La generalidad de las fiscalías territoriales refleja importantes avances en la sensibilización de los centros en esta materia. A su vez, en algunos territorios se ha puesto de manifiesto el contraste entre el esfuerzo y compromiso de la dirección de los centros para lograr el objetivo de eliminación de las contenciones, frente a la visión de los propios familiares de los residentes que, en ocasiones, se oponen a la retirada de estas (Ourense o Soria) o que incluso han llegado a denunciar al centro por la no aplicación de una determinada contención (Illes Balears).

Por otra parte, las fiscalías provinciales continúan abordando la interpretación y aplicación, en la realidad práctica de sus respectivos territorios, de los criterios establecidos en la Instrucción 1/2022. A modo de ejemplo, pueden citarse los supuestos planteados, entre otras, ante la Fiscalía de León respecto de espacios de confinamiento sin

suficiente justificación y monitorización en determinados centros; o ante la Fiscalía de Valencia, respecto de la no consideración como contención de la instalación de dispositivos (pulseras) para la localización, a efectos de salvaguardar su seguridad, de personas mayores *errantes* como consecuencia de su deterioro cognitivo. También cabe destacar la colaboración de las fiscalías con las administraciones, instituciones y centros, como ejemplifica el caso de la Fiscalía de Cádiz respecto del grupo de trabajo creado para la elaboración de un protocolo de uso de contenciones y sujeciones en la unidad de salud mental del Hospital de Puerto Real o la participación de otras muchas fiscalías en actividades formativas desarrolladas por servicios administrativos de inspección, como es el caso de la Fiscalía de Granada.

En cuanto a los centros de internamiento psiquiátrico, el año ha venido marcado por dos resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la materia. Se trata de dos sentencias condenatorias frente a España por vulneración en la aplicación de las garantías jurisdiccionales, consolidadas en la jurisprudencia de la Corte de Estrasburgo, exigibles a la hora de acordar un internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico. Si bien la primera de las resoluciones (sentencia de 6 de febrero de 2025, caso M. B. contra España, demanda n.º 38239/22) se refiere a un supuesto de internamiento psiquiátrico en el marco de una medida de seguridad penal, desde el punto de vista civil reviste mayor interés la segunda (sentencia de 6 de noviembre de 2025, caso B. M. contra España, demanda n.º 25893/23).

En esta resolución, el TEDH declara vulnerado el artículo 5.1e) del CEDH en un supuesto de internamiento psiquiátrico civil por entender que las autoridades nacionales no han dado suficiente satisfacción a las debidas garantías, esencialmente en los siguientes aspectos: en primer lugar, respecto de la necesidad de recabar, por parte del órgano judicial que autoriza el ingreso, un segundo dictamen médico objetivo que consista en un efectivo examen del/de la paciente y que no se limite a reproducir el diagnóstico inicialmente obtenido; en segundo lugar, respecto de la exigencia de que al/a la paciente psiquiátrico/a internado/a involuntariamente reciba suficiente información sobre su derecho a la asistencia jurídica en el procedimiento relativo a dicho internamiento y que efectivamente se le provea de tal asistencia, sin que dicho derecho pueda quedar condicionado a que sea el/la paciente quien tome la iniciativa. A tal efecto, el TEDH advierte que la mera inclusión de tal información en un formulario de derechos no es garantía suficiente de su efectiva realización cuando no conste la interacción efectivamente producida, la forma en la que se le ha expuesto dicha información al/a la paciente, el nivel de compren-

sión alcanzado y la respuesta obtenida. En situaciones de especial vulnerabilidad, como es el caso del internamiento psiquiátrico, el órgano judicial debe esforzarse en conocer activamente cual es la posición del/de la paciente acerca de su derecho a solicitar abogado/a. Añade que, aun cuando se interpretase que la legislación española no exige la efectiva asistencia de letrado/a si el/la paciente no manifiesta su deseo de personarse con su propia defensa y representación, sí que prevé para tal caso que el Ministerio Fiscal actúe como su defensor judicial, exigiéndose entonces su intervención activa y efectiva en el procedimiento en salvaguarda de tales derechos; iii) en tercer lugar, el TEDH llama la atención acerca del hecho de que el auto de ratificación del internamiento no se comunicase en tiempo y forma para asegurar su conocimiento y comprensión por el/la interesado/a, de modo que tuviese efectiva oportunidad de reaccionar frente al mismo y hacer valer sus derechos al respecto.

El caso viene a poner de manifiesto la necesidad de revisar las pautas de actuación y prácticas habituales en la tramitación de los procedimientos de internamiento involuntario por parte de todas/os las/os intervinientes, las cuales han experimentado una significativa afectación a partir de la progresiva generalización –a raíz de la pandemia de Covid-19, en el año 2020– de la videoconferencia en la realización de las actuaciones procesales relativas a la ratificación de los internamientos urgentes. La consolidación del uso de la videoconferencia en este procedimiento ha quedado enmarcada en la actualidad en las disposiciones del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, *por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*. La reforma procesal incluida en dicha norma vino a establecer un principio general de celebración de los actos procesales mediante presencia telemática (artículo 129 bis 1 LEC) que, sin embargo, se complementa seguidamente con un criterio general específico para los actos procesales relativos al reconocimiento personal y entrevista de la persona con discapacidad, para los cuales se exige, de partida, una presencialidad física que, a su vez, se considera susceptible de ser excepcionada discrecionalmente por el órgano judicial en atención a las circunstancias del caso (art. 129 bis 2 a LEC). En consecuencia, el contexto práctico y normativo resultante parece demandar la referida puesta al día de los criterios y pautas de actuación, con el objetivo de lograr que el desenvolvimiento de estos actos procesales y su tramitación se lleve a cabo en forma tal que se asegure eficazmente la satisfacción de todas las garantías procedentes.

Los eventuales desarrollos que se puedan alcanzar en términos de buenas prácticas no obstan a la necesidad de abordar una eventual revisión de la regulación legal del internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico, tal y como viene exigiendo en sus informes el Comité de Naciones Unidas de Derechos de las Personas con Discapacidad.

No puede dejar de mencionarse al respecto que en este 2025 se han seguido produciendo dificultades en diversos territorios acerca de la aplicación de la regulación del internamiento por razón de trastorno psíquico al supuesto de internamientos de personas mayores en centros residenciales. En particular, cabe destacar la interpretación de determinados juzgados, entre otros en Murcia o en Madrid, que vienen considerando que el ingreso en residencia de una persona mayor que no puede expresar su consentimiento debe reconducirse a la tramitación de una autorización (art. 52.3 / arts. 61 y ss. LJV) para la realización de dicho ingreso como acto de especial trascendencia personal a quien venga ejerciendo su apoyo, provisto (art. 287.1 CC) o de hecho (art. 264, segundo párrafo CC). Esta posición interpretativa habría venido a ser ratificada por la Audiencia Provincial de Madrid, tras recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal, en Auto de 13 de noviembre de 2025, en el cual, no obstante, se acoge la petición subsidiaria del Ministerio Público en el sentido de acompañar la referida autorización, en este caso, a un guardador de hecho familiar con el establecimiento de la salvaguarda de informar semestralmente acerca de la situación médica y personal de la persona concernida.

También en determinados territorios –A Coruña, entre otros– ha vuelto a darse el caso de resoluciones que, si bien acceden a autorizar judicialmente el internamiento no voluntario de personas mayores, lo hacen vinculándolo, como medida cautelar, a la subsiguiente interposición de una solicitud de medidas de apoyo, interpretación minoritaria en el conjunto del Estado y rechazada reiteradamente por el Ministerio Público, entre otros argumentos, por ser contraria al principio de subsidiariedad de la intervención judicial en materia de apoyos establecido en la Ley 8/21. Efectivamente, en muchas ocasiones, tal y como refiere la Fiscalía Provincial de Palencia, en el propio procedimiento de autorización del internamiento residencial se constata que existe una guarda de hecho suficiente y adecuada que no requiere la provisión de medidas de apoyo adicionales y, por otra parte, de precisarse alguna salvaguarda a raíz del internamiento, esta podría adoptarse, tal y como acordó la Audiencia Provincial de Madrid, a petición de la fiscalía, en el caso más arriba referido, en la propia resolución que autorizó dicho ingreso residencial.

9.2.1.4 *Diligencias preprocesales y actuaciones respecto de los patrimonios protegidos comunicados a las fiscalías*

Ante la ausencia de incorporación de las modificaciones solicitadas en las aplicaciones informáticas para discriminar las distintas categorías de diligencias preprocesales tramitadas en las fiscalías, debemos acudir a la estadística del Consejo General del Notariado para conocer el volumen de patrimonios protegidos constituidos en el año y sus tendencias.

Con 205 nuevas escrituras de constitución (+15,16% en relación con el año precedente) y 454 escrituras de nuevas aportaciones (+22%), se percibe un incremento (+19%) del volumen de comunicaciones (669) recibidas en las fiscalías. A estos datos debe sumarse que prosigue la recepción de comunicaciones de patrimonios constituidos con anterioridad a la Ley 8/2021 (fundamentalmente los constituidos por los progenitores), con ocasión de las nuevas aportaciones notificadas. Este afloramiento ha llevado a algunas fiscalías a registrar un notorio incremento de la incoación de esta clase de diligencias preprocesales, como informa Valencia.

Pese a dicho incremento, los datos reflejan una baja utilización de este recurso, que buscaba en su origen dotar de autonomía y seguridad patrimonial a las personas con discapacidad. Su tratamiento fiscal dista de incentivar su uso, debido a la obligatoriedad de la permanencia de las aportaciones durante cuatro años, mandato que penaliza notablemente la atención a las necesidades ordinarias de la persona beneficiaria. La Unidad especializada participó en una propuesta de reforma legal de la Ley 8/2021 en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, *de protección patrimonial de las personas con discapacidad* (en adelante, LPP), planteada desde la Comisión de protección patrimonial de las personas con discapacidad (RD 177/2004), que contiene una importante propuesta desfiscalizadora y un concepto de necesidades vitales acorde con la CDPD, cuyo impulso pende de los Ministerios afectados. La ausencia de una auténtica adaptación de la LPP a los principios de la reforma del CC y al nuevo papel del/de la fiscal, más allá de los retoques meramente terminológicos llevados a cabo por la Ley 8/2021, nos ha sugerido la oportunidad de formular una propuesta interpretativa por medio de una circular, borrador que se encuentra en estudio coordinado con la Secretaría Técnica, y en el que se abordarán las especialidades de los derechos civiles autonómicos y su repercusión en la actuación supervisora del Ministerio Fiscal.

9.2.2 ACTUACIONES PROCESALES

9.2.2.1 *Revisión de los procedimientos, conforme a la D. T.^a 5.^a de la Ley 8/2021*

La Ley 8/2021 instauró un procedimiento de revisión en su disposición transitoria quinta, con un marco temporal que fue prorrogado por la LO 5/2024, de 11 de noviembre, *del Derecho de Defensa*. Según cifras del CGPJ, se constatan, a fecha 31 de diciembre de 2025:

- 24.815 revisiones finalizadas, conforme a la D. T.^a 5.^a
- 18.425 procedimientos de revisión se encuentran en tramitación en los órganos judiciales.
- 50.185 procedimientos de revisión pendientes de iniciar al inicio del año 2025.
- 35.828 procedimientos de revisión quedan pendientes de iniciar a 31 de diciembre 2025.

Pese al importante ritmo de revisiones alcanzado, la valoración del ejercicio 2025 es notablemente inferior al registrado en los dos años precedentes (–37,22%). No obstante, se ha conseguido reducir en un 28,60% el volumen de los procedimientos pendientes de revisión.

En mero calculo aritmético, se estima factible alcanzar el objetivo de haber revisado los 54.253 procedimientos que penden de disponer de su correspondiente resolución de acomodo a los principios de la nueva legislación en la nueva fecha límite: septiembre 2027. Este cálculo optimista no evita que consideremos que las cifras de referencia pueden no agotar todos los procedimientos antiguos, sobre todo aquellos previos a la informatización judicial y procedentes de una patria potestad prorrogada.

Este avance generalizado de las revisiones se plasma en las memorias de las fiscalías territoriales. Algunas provincias como Huesca la dan por finalizada. Otras, como Las Palmas, indican que en 2024 prácticamente se habían terminado de instar todas las revisiones. Badajoz habla de una revisión cercana al 85-90%. Araba/Álava señala que durante el 2025 la revisión se ha centrado en las patrias potestades prorrogadas o rehabilitadas que habían sido más difíciles de localizar, dado que tradicionalmente no daba lugar a rendiciones de cuentas y quedaron fueran de cualquier referencia informática; esta cuestión sigue preocupando a las Fiscalías de Ávila, Albacete, Lugo o Málaga, porque no se tiene la certeza de tener localizados todos los expedientes antiguos. La mayoría vaticina la culminación en plazo –septiembre de 2027–, como Bizkaia o Gipuzkoa, si bien aquí se indica como

causa del retardo para culminar el proceso la gran movilidad que existe en los órganos judiciales, tanto de juezas/es como de LAJs. También es mayoritaria en las memorias la referencia al impulso procesal de la revisión a instancias del Ministerio Fiscal (Badajoz). En este sentido, Albacete y Málaga, respectivamente, indican que han sido incoados todos o la mayoría de los procedimientos de revisión referidos a las sentencias antiguas.

En contraste con lo señalado, Madrid muestra su preocupación, haciendo un pronóstico pesimista de que se pueda culminar la revisión en plazo. Aunque la pendencia general ha bajado un 9,52%, señala que el esfuerzo es muy desigual entre los juzgados. En la situación más crítica menciona un juzgado (Primera Instancia n.º 95) con un total de 994 resoluciones por revisar. Apunta un fuerte descenso (del -43,52%) del número de procedimientos de revisión resueltos, indicando como causas, entre otras, la finalización de los planes de actuación del CGPJ, así como la necesidad de adaptación a la nueva organización derivada de la LO 1/2025, de 2 de enero.

Coinciden las fiscalías en la dificultad de extraer datos precisos de las aplicaciones informáticas por falta de adaptación a los conceptos y principios de la Ley 8/2021, lo que impide, por ejemplo, conocer el alcance o sentido de la resolución que acuerda o deja sin efecto la antigua medida y determinar la tendencia sobre las medidas acordadas tras la revisión. A pesar de la falta de una medición precisa, algunas fiscalías han aportado datos obtenidos de forma manual, lo que nos permite analizar 1.928 resoluciones dictadas en revisión a modo de muestreo sobre ocho provincias (Madrid, Burgos, Segovia, Soria, Málaga, Sevilla, Gipuzkoa y Navarra). En el 65% de estas resoluciones se acordaron medidas de curatela, siendo representativa en el 24,8%, asistencial en el 0,7%, mixtas en el 2,2% y sin determinar expresamente en el 38%. Fueron archivadas por no ser necesaria medida de apoyo en el 34,2%.

Algunas memorias se detienen también este año en la cuestión procedimental relativa a si se realizan o no comparecencias en las revisiones de la D. T.^a 5.^a Por ejemplo, Navarra indica que no se convocan; en el caso de Málaga, algunos juzgados de la provincia siguen el procedimiento escrito y otros optan por convocar directamente la comparecencia y celebrar la prueba en el mismo acto.

Finalmente, hay que reseñar el caso de Aragón, dado que la legislación foral no contempla la revisión de todos los expedientes antiguos (D. T.^a 5.^a de la Ley 3/2024, de 13 de junio, *de modificación del Código del Derecho Foral de Aragón en materia de capacidad jurídica de las personas*).

Tratamiento de la oposición en la revisión de las medidas ya acordadas (D. T.^a 5.^a)

En el tratamiento de la oposición manifestada por la persona con discapacidad durante la revisión obligatoria de las medidas acordadas con anterioridad a la Ley 8/2021, se aprecia una clara división de criterios en la práctica judicial a la hora de entender la oposición. La disyuntiva se resume en si la oposición debe producir el archivo del expediente, con la consiguiente remisión al juicio verbal contencioso, o debe haber un pronunciamiento judicial, dado el carácter obligatorio de la revisión respecto de las antiguas sentencias de incapacitación o de modificación de la capacidad.

Entre las provincias que aplican un criterio de archivo del expediente de revisión cuando la persona se opone, se encuentran las Fiscalías Provinciales de Guadalajara, Bizkaia o Valencia, recordando esta última que en el documento del grupo de trabajo del Consejo General del Poder Judicial se sostuvo que dicha oposición no debería desvirtuar la naturaleza de la revisión prevista en la disposición transitoria quinta. Especialmente relevante es el caso de Bizkaia, donde este criterio de archivo ha sido expresamente fijado por la Audiencia Provincial en numerosas sentencias. En la línea opuesta se encuentra actualmente Alicante. Según explica esta fiscalía, en la capital no se archivaba la revisión por razón de oposición, aunque sí se hacía en algunos partidos judiciales, reconduciendo el expediente a la vía contenciosa. Este criterio fue posteriormente corregido por la Audiencia Provincial al revocar autos que habían acordado dicho archivo, de modo que, en la actualidad, la revisión debe continuar, incluso, cuando la persona exprese su oposición.

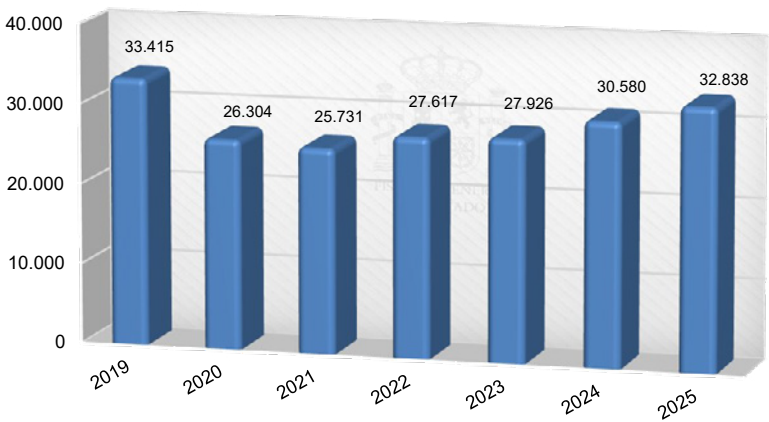
9.2.2.2 *Procedimientos tramitados para la provisión de medidas de apoyo*

Desde la memoria del año 2022 hemos analizado año tras año el peso relativo del principio de subsidiariedad de la intervención judicial en la provisión de apoyos reclamado por los arts. 255 CC y 42 bis b) 3 LJV, a la luz del descenso de incoación de procedimientos judiciales de apoyo. No debemos olvidar el indudable papel que juega la exhaustividad de las diligencias preprocesales practicadas en fiscalía, determinantes para lograr que los casos que cuentan con apoyos voluntarios, o bien con guarda de hecho suficiente y eficaz, o bien con un entorno social y comunitario de apoyo adecuado y bastante, finali-

cen su recorrido de tramitación con el decreto de archivo del/de la fiscal que así lo constata, sin llegar a judicializarse.

A pesar de ese esfuerzo, lo cierto es que persisten las dificultades en el desarrollo de las funciones del guardador de hecho cuando la persona carece de posibilidad de expresar su voluntad, especialmente relevantes en el ámbito fiscal y ante la Seguridad Social. Año a año, las estadísticas judiciales registran un incremento progresivo en las solicitudes de medidas de apoyo judicial, acercándose a los volúmenes previos a la reforma del Código Civil (Las Palmas o Bizkaia lo expresan sin ambages). Es una clara demostración de la percepción de las familias sobre la falta de adaptación del medio social al reconocimiento eficaz de la guarda de hecho: acudir a la obtención de una resolución judicial.

NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES
INICIADOS (JV)

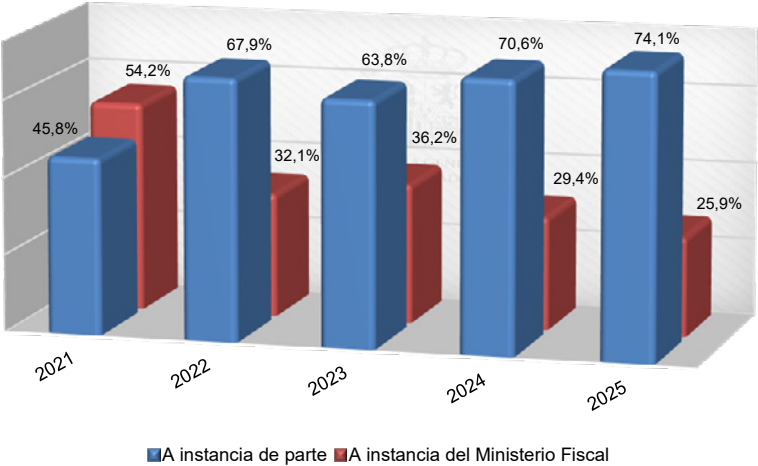


Es imposible conocer la cifra de procedimientos que han finalizado por archivo por no ser procedentes o necesarias medidas de apoyo, al no tener reflejo estadístico en las aplicaciones informáticas judiciales y fiscales. Ese dato sería indicativo del grado de eficacia de la finalidad perseguida por la reforma: evitar un proceso judicial cuando existan apoyos suficientes en el medio social y familiar. Las estadísticas del CGPJ ofrecen un dato acumulado sin discriminación anual: el cómputo del número de procedimientos que, resueltos en cualquier fecha, estén sujetos a rendición periódica de cuentas o a la

revisión prevista en art. 42 bis c)1 LJV. En este año, el volumen es de 68.995 procedimientos, 1.824 más que en el año anterior. Este concepto ofrece el dato de volumen de trabajo que pesa sobre los órganos judiciales, a modo de procedimientos vivos sobre los que es preciso de forma periódica realizar actuaciones de control, rendición de cuentas o revisión, pero no permite extraer el dato de cuántas resoluciones de apoyos a la capacidad se suman en un año a esta magnitud volumétrica. A la fecha de estas líneas, se ha solicitado a la Comisión Nacional de Estadística Judicial el desarrollo de las actuaciones procedentes para deslindar dicho dato y descontar aquellos procedimientos que han dejado de estar sujetos a revisión o rendición de cuentas por otras causas, como el fallecimiento o por haber dejado de ser necesarias las medidas de apoyo.

En el gráfico siguiente analizamos los porcentajes de procedimientos de jurisdicción voluntaria incoados en el año por iniciativa particular y los que obedecen a la iniciativa del MF: 8.505 casos. El uso de la legitimación subsidiaria de la fiscalía acusa este año un descenso del -3,5% respecto del año precedente. Por el contrario, se incrementa el volumen de demandas por oposición presentadas por el MF, que sube un 22,69% (730 demandas de juicio verbal).

PORCENTAJE DE PROCEDIMIENTOS
 DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA INICIADOS
 A INSTANCIA DEL M. FISCAL Y DE PARTE



En cuanto a los resultados de las propuestas de formulación de apoyos por parte del Ministerio Fiscal, cabe destacar que las resoluciones judiciales han sido de conformidad con la formulación de apoyos realizadas por las fiscalías en el 93,95% de los casos. Evidencian estos datos la contundencia de los análisis vertidos por los/as fiscales en sus informes y, sin duda alguna, el carácter exhaustivo de los estudios que de forma meticulosa se llevan a cabo en dichos procedimientos por las/os trabajadoras/es sociales, psicólogas/os y forenses informantes.

La aplicación en los nuevos procedimientos del principio de respeto a la voluntad, deseos y preferencias de la persona con discapacidad se constata en el escaso porcentaje de procedimientos contenciosos incoados por oposición al auto de jurisdicción voluntaria –según cifras del CGPJ: 1.057 (3,21%) procedimientos incoados–, debido a la culminación sin oposición del resto de los expedientes tramitados por jurisdicción voluntaria. El escaso porcentaje de utilización de la vía contenciosa (estable respecto del año precedente) acredita el éxito e idoneidad de la opción legislativa de reconducir el primer y principal abordaje de la provisión judicial de apoyos al ámbito propio de la jurisdicción voluntaria.

Para analizar las medidas de apoyo judiciales dictadas tenemos la misma limitación de las aplicaciones informáticas, tanto judiciales como fiscales, que no ofrecen dichos datos, de manera que las fiscalías aportan la percepción derivada del quehacer diario. Así, Las Palmas, Araba/Álava, Cádiz, Málaga, Valencia y Lugo coinciden en señalar que lo más habitual es el archivo del expediente por existir una guarda de hecho suficiente y adecuada. Afirman, además, Las Palmas o Araba/Álava que, en la casi totalidad de los expedientes instados por particulares, concluyen en archivo tras constatarse la eficacia de la guarda de hecho.

La Fiscalía de Tenerife expresa que, cuando es el Ministerio Fiscal quien insta el expediente de provisión de apoyos, es habitual que se dicte una medida de apoyo representativa, lo cual se debe a que se ha valorado expresamente en las diligencias preprocesales la insuficiencia de la guarda de hecho. Málaga, observa que, de los 276 autos dictados por el juzgado especializado, en el 59,78%, se han acordado curatelas representativas frente al 40,21% de archivos por existencia de medida informal de guarda de hecho. Alicante reporta que, de manera inexorable, la Audiencia Provincial acuerda medida de apoyo representativa, cuando el familiar recurre la resolución dictada en primera instancia que considera la guarda como media de apoyo oficial. La Rioja constata la preferencia de las familias por la curatela repre-

sentativa frente a la guarda de hecho, por los problemas que les suscita ante entidades bancarias, fundamentalmente.

Por su parte, Navarra ha realizado un pormenorizado análisis estadístico de las resoluciones judiciales sobre medidas de apoyo, según el cual, a fecha 31 de diciembre de 2025, el órgano especializado ha dictado 40 autos, con el siguiente desglose:

- 8 medidas de apoyo para personas con deterioro cognitivo: siendo 3 curatelas mixtas y 5 esencialmente representativas, correspondiendo 6 de ellas a mujeres y 2 a hombres, siendo la edad media los 86 años.

- 25 medidas de apoyo para personas con problemas de salud mental: siendo 17 curatelas mixtas, 6 asistenciales y 2 curatelas esencialmente representativas, correspondiendo 18 a hombres y 7 a mujeres, con una edad media de 43,7 años.

- 2 medidas de apoyo consistentes en curatelas mixtas para personas con discapacidad intelectual, siendo las personas apoyadas un hombre y una mujer, con edad media comprendida en los 31,5 años.

Tratamiento de la oposición en los procedimientos de provisión de apoyos conforme al artículo 42 bis b) LJV

La aplicación del art. 42 bis b) LJV, en lo que se refiere al tratamiento de la oposición como presupuesto determinante de la finalización del expediente de jurisdicción voluntaria, está siendo objeto de diversas interpretaciones por parte de los órganos judiciales. Así, las Fiscalías Provinciales de Valencia, Guadalajara, Girona, Cádiz, Baleares o La Rioja coinciden en señalar que, cuando se constata una oposición en un procedimiento de este tipo, los juzgados proceden al archivo del expediente conforme a la literalidad de la ley.

No obstante, conviene atender a los matices que aportan algunas fiscalías. En este sentido, la Fiscalía de Bizkaia describe que el archivo se produce en cuanto la persona manifiesta su desacuerdo con la adopción de apoyos judiciales. Ahora bien, puntualiza que, en ocasiones, tras aquella primera oposición, la persona no llega a presentarse al juicio verbal o modifica su postura inicial, lo que implica que la disconformidad real se retrase o no llegue a producirse. Valencia señala que la oposición expresada por la persona o por el Ministerio Fiscal determina el archivo inmediato, sin análisis adicional por parte del órgano judicial sobre la suficiencia o claridad de la oposición, entendiéndose como tal, en ocasiones, la incomparecencia de la persona al procedimiento. Guadalajara reflexiona sobre el hecho de que, en las ocasiones en que la

oposición es clara desde el inicio del expediente de jurisdicción voluntaria, se tenga que pasar necesariamente por el doble proceso (voluntario y contencioso), lo que prolonga y complica su tramitación cuando están en juego derechos fundamentales de la persona. Señala la Fiscalía de Girona que, en caso de archivo por oposición, la fiscalía solo promueve juicio verbal cuando considera que la ausencia de medidas situaría a la persona en grave vulnerabilidad, realizando así un filtro propio sobre la necesidad de acudir a la vía contenciosa.

Sobre la necesidad de valorar la oposición de la persona, la Fiscalía de Lugo explica que ha recurrido diversos autos de archivo (que han sido estimados por la Audiencia Provincial), al haberse apreciado que la persona no había entendido el procedimiento y, en definitiva, el alcance de la oposición. Gipuzkoa apunta que existiendo muy pocos supuestos en los que la persona manifiesta oposición, cuando esto ocurre, se valora adecuadamente, distinguiendo entre desacuerdos circunstanciales y la verdadera oposición susceptible de producir el archivo.

Se detecta en algunos territorios cierto cambio en la valoración del informe del/de la fiscal sobre la innecesariedad de medida judicial de apoyo por existir una guarda de hecho que se viene ejerciendo de manera suficiente y eficaz, como una oposición procesalmente relevante a los efectos del dictado del auto de archivo directo. Es el caso que, respecto de algunos órganos judiciales, exponen Valencia, Cádiz, Alicante, Almería o Lugo. En el caso de Cádiz, la fiscalía ha planteado recursos ante la Audiencia Provincial en seis ocasiones, obteniendo pronunciamiento favorable a la tesis sostenida sobre la innecesariedad de la tramitación de un procedimiento contencioso. En igual sentido la Audiencia Provincial de Alicante ha resuelto constituyendo medida judicial de apoyo tras la impugnación por parte de la familia promotora del expediente ante un auto de archivo por constatar una guarda de hecho, sin anular lo actuado ni remitir a los recurrentes a la vía contenciosa ante el dictamen del/de la fiscal sobre la existencia de una guarda de hecho suficiente. En ambas Audiencias Provinciales, se percibe una interpretación del art. 42 bis b) 5 LJV, con cierta dosis de economía procesal, respondiendo a la concepción del procedimiento verbal como garantía hacia la persona afectada de que no se imponga una medida de apoyo judicial en contra de su voluntad y, por consiguiente, claramente diferenciadora de la oposición del/de la fiscal en estos informes.

Las entrevistas judiciales de las personas con discapacidad en los procedimientos judiciales de provisión de apoyos.

En algunos territorios, como en Lleida, Tarragona, Gipuzkoa y La Rioja, se acude a la práctica totalidad de las entrevistas. Un buen número de fiscalías, como Las Palmas, Tenerife o Lugo, expresan una

presencia del/de la fiscal más limitada, especialmente cuando las entrevistas se celebran en días separados a la vista, porque el número de fiscales y de actos procesales no lo permite, de ahí que se reclame una mayor coordinación de las agendas judiciales y fiscales.

Lleida menciona una grabación sistemática de todas las entrevistas, lo que permite un control imprescindible por parte de la fiscalía. En esta misma línea, Lugo pudo detectar varios supuestos tras el correspondiente visionado de la entrevista, donde la persona no pudo alcanzar a comprender el alcance del acto, en concreto, el significado de la oposición. Los recursos interpuestos por la fiscalía fueron estimados por la Audiencia Provincial de Lugo.

La práctica de la entrevista por videoconferencia puede provocar dificultades de la persona afectada para entender y ser entendida, por lo que la tendencia debe dirigirse a la mayor presencialidad posible. En todo caso, las entrevistas realizadas a través de una videollamada con el teléfono móvil de la guardia son muy poco garantistas.

Actividades de control de las medidas de apoyo vigentes tanto en el ámbito personal como patrimonial.

Destaca el extraordinario volumen de informes de la fiscalía en las rendiciones de cuentas de las medidas de apoyo realizadas en el año que, con 26.439 dictámenes, sigue ascendiendo respecto de los formulados en el año precedente: + 41,2%. Podríamos atribuir este ascenso progresivo cada año a la exhaustiva localización de procedimientos para realizar la labor simultánea de rendición de cuentas e instar la revisión de las medidas y acomodo a la Ley 8/2021.

9.2.2.3 *La figura del defensor judicial como medida de apoyo ocasional, aunque recurrente (art. 295.5 CC)*

Antes de entrar en el análisis de esta figura de apoyo, conviene recordar que en Aragón la reforma obrada por la Ley 3/2024, de 13 de junio, *de modificación del Código del Derecho Foral de Aragón en materia de capacidad jurídica de las personas* no contempla el defensor judicial como medida de apoyo.

La mayoría de los territorios coincide en su parca aplicación, o incluso nula implementación (Bizkaia o Girona). Sin embargo, sí se acude al defensor judicial como medida provisional, al amparo del art. 295.4 CC. Alicante informa de la existencia de varias resoluciones judiciales en las que se ha establecido como medida de apoyo para cuestiones puntuales y recurrentes. La excepción la constituye Ourense donde la figura del defensor judicial como medida de apoyo

tiene el desarrollo más amplio, utilizándose cada vez con más frecuencia en lugar de acudir a la curatela representativa, sobre todo en materia hereditaria, pero también para gestión de cuentas bancarias y activos financieros. En este territorio se han incoado 354 procedimientos para nombrar un defensor judicial.

9.2.2.4 *Revisión de los autos de provisión de apoyos dictados conforme a la Ley 8/2021 [arts. 268 CC y 42 bis c) LJV]*

Los cuatro años de vigencia de la Ley 8/2021 hacen que en el ejercicio de 2025 las fiscalías empiecen a aportar datos interesantes sobre las revisiones de las medidas de apoyo dictadas al amparo de dicha ley. Así, Las Palmas cuantifica en 100 los expedientes de revisión instados en este ejercicio y en 212 los que han finalizado, indicando que en ellos se acostumbra a dar continuidad a la medida inicialmente acordada. En Gipuzkoa se ha realizado un cómputo manual exhaustivo que permite conocer el número de revisiones y el sentido de la medida tras ser revisada: 43 revisiones y todos los autos acuerdan la curatela representativa, ratificando la medida acordada. Málaga también ha computado 23 procedimientos de revisión en el juzgado de primera instancia exclusivo. Por su parte, Ourense indica que las revisiones prácticamente no han comenzado, dado que el grueso de procedimientos en la materia se refiere a personas mayores y se establecieron plazos de revisión de 6 años, lo que también recoge Segovia. En Zaragoza, se han revisado 28 procedimientos, que mayoritariamente han mantenido las medidas inicialmente acordadas, observando que, cuando se han producido cambios, ha sido de curatela asistencial a representativa. En diez, al menos, cifra Alicante estos procedimientos.

Nuevamente, hay que lamentar que las aplicaciones informáticas sigan sin poder concretar el contenido de las resoluciones, pese a lo solicitado reiteradamente por esta Unidad especializada.

10. DELITOS DE ODIOS Y DISCRIMINACIÓN

10.1 **Introducción**

La Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado, que inició su actividad el 26 de junio de 2023, se encuentra plenamente consolidada y asumiendo las competencias atribuidas en los artículos 18.3 y 20.2 bis del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Actualmente, todas y cada una de las fiscalías provinciales y fiscalías de comunidad autónoma uniprovinciales cuentan con una sección contra los delitos de odio, conforme a las previsiones del art. 18.1 EOMF.

En la presente memoria se expone la actividad institucional llevada a cabo por la Unidad y la red de fiscales especialistas durante el citado ejercicio, así como las cifras estadísticas recopiladas sobre la actividad del Ministerio Fiscal en la lucha contra los delitos de odio y discriminación. También se aportan datos de las sentencias conocidas por el Ministerio Fiscal en esta especialidad, sin perjuicio de los datos que ofrezca el Consejo General del Poder Judicial correspondientes a su estadística judicial.

10.2 Relaciones institucionales

A lo largo del año 2025 la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado ha continuado con la intensa actividad institucional iniciada en el año 2023, que se ha materializado en un total de 145 reuniones con órganos del Ministerio Fiscal, instituciones, entidades y asociaciones del tercer sector representativas de colectivos de víctimas, con el propósito de seguir dando a conocer sus funciones, establecer relaciones de cooperación, coordinación, y compartir los problemas que afectan a las víctimas de los delitos de odio y discriminación. De esta forma la Unidad da cumplimiento a las recomendaciones de los organismos internacionales, como el Consejo de Europa y la Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR), en orden al establecimiento de un cauce de diálogo permanente de la Fiscalía con los representantes de la sociedad civil.

El 20 de enero de 2026 la Comisión Europea aprobó una nueva Estrategia de la UE contra el Racismo 2026-2030¹⁹, que articula un marco renovado para garantizar la aplicación efectiva de la normativa europea en materia de igualdad y prevé acciones específicas orientadas a reforzar la lucha contra la incitación al odio y los delitos de odio.

En este ámbito, el documento anuncia la evaluación de la Directiva sobre igualdad racial, el fortalecimiento de los derechos de las víctimas conforme a la Directiva de víctimas y la posibilidad de armonizar definiciones de delitos de odio, incluidos los cometidos en línea, respetando la libertad de expresión.

¹⁹ Anti-Racism Strategy 2026

La Estrategia pone de relieve la necesidad de cooperación a todos los niveles de la sociedad, incluyendo las organizaciones internacionales, las instituciones y agencias europeas, los Estados miembros, los países candidatos, los entes locales y regionales, los organismos de igualdad, el sector privado y la sociedad civil.

En este contexto, tanto las conclusiones de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) plasmadas en su informe sobre España²⁰, como las líneas de trabajo propuestas en la Estrategia europea se encuentran plenamente alineadas con las prioridades y la actividad desplegada por esta Unidad, orientando nuestras líneas de trabajo en materia de protección de víctimas, prevención y mejora de la respuesta institucional frente a estas conductas.

10.2.1 ACTIVIDAD INTERNACIONAL

En el ámbito internacional, en el año 2025 la Unidad ha intensificado su participación en actividades y seminarios con las principales instituciones encargadas de la lucha contra los delitos de odio, siendo el mayor exponente de esta actividad la integración de la Fiscalía española en la nueva red europea de fiscales especialistas en delitos de odio y discurso de odio punible.

10.2.1.1 *Creación de la red europea de fiscales especializados en delitos de odio y discurso de odio punible*

Los trabajos preparatorios para la creación de la red se iniciaron a comienzos de año y culminaron con su constitución formal en diciembre. La Fiscalía española ha sido una de las impulsoras de este ambicioso instrumento de cooperación internacional siendo considerada en la Unión Europea como fiscalía referente.

En enero de 2025, la Comisión Europea trasladó a la Fiscalía General del Estado la propuesta de impulsar esta red en el marco del Grupo de Alto Nivel de la UE y de la Decisión Marco 2008/913/JAI, con la finalidad de establecer una plataforma informal para el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas, superando la insuficiente coordinación existente entre Estados miembros y ante la necesidad de abordar retos comunes como la infra denuncia, la falta de formación especializada y el incremento del discurso de odio en línea.

²⁰ Informe de la ECRI sobre España (sexto ciclo de supervisión).

La reunión constitutiva tuvo lugar el 2 de diciembre de 2025 en Bruselas, bajo la organización del equipo *Just no Hate* de la Dirección General de Justicia y Consumidores. A ella asistieron representantes de trece países –si bien la red integra actualmente a un total de diecisiete–, participando por la Fiscalía española una de las fiscales adscritas a la Unidad y una fiscal especialista de la Fiscalía Provincial de Madrid. La sesión permitió establecer contactos entre los especialistas, explorar líneas de colaboración futura y mantener un encuentro conjunto con los homólogos de cuerpos y fuerzas de seguridad, con los que se valoró la conveniencia de desarrollar actividades conjuntas en el futuro.

10.2.1.2 *Informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa sobre España.*

En el mes octubre del 2025 la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa publicó su relevante sexto informe de supervisión sobre España tras la visita realizada en el año 2024, en el que reconoce los avances logrados en la lucha contra el racismo y los delitos de odio, destacando expresamente la creación de la Fiscalía de Sala de Delitos de Odio y Discriminación como una buena práctica. No obstante, el informe identifica importantes retos y formula recomendaciones en áreas clave, especialmente la necesidad de reforzar los mecanismos de denuncia, mejorar la respuesta frente al discurso de odio –incluido el difundido en redes sociales– y garantizar una formación suficiente y continuada para fuerzas y cuerpos de seguridad, fiscales y jueces.

La ECRI subraya también la importancia de asegurar investigaciones eficaces de incidentes racistas en el deporte y de promover una cooperación estable entre autoridades y sociedad civil para combatir la infra denuncia.

10.2.1.3 *Reuniones y encuentros con homólogos europeos*

El 25 de marzo de 2025 la Unidad recibió en su sede a una delegación de la República Checa integrada por representantes ministeriales, fuerzas policiales, una fiscal de la Fiscalía General Checa y la fundadora de la ONG *In Iustitia*, con participación del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE).

La Unidad expuso sus funciones, el sistema de coordinación con los delegados provinciales y las principales líneas de colaboración

institucional. La delegación mostró interés por el sistema de atención a víctimas, la formación, las guías de identificación y la información estadística disponible. Los representantes checos explicaron su modelo, basado en fiscales especializados sin unidad centralizada, y los motivos de discriminación previstos en su código penal. El encuentro permitió contrastar enfoques y evidenció retos comunes en la respuesta penal frente al odio y la discriminación.

El 13 de mayo de 2025 la Unidad, junto con el magistrado francés de enlace, mantuvo una reunión telemática con la fiscal francesa, directora del Centro Nacional para la Lucha contra el Odio en Línea (PNHL), acompañada de su equipo. El equipo PNHL expuso sus principales competencias y retos en la investigación del discurso de odio en línea. La Unidad tuvo la oportunidad de detallar al equipo francés sus principales funciones. Se compartieron además los avances en los delitos de odio cometidos en el ámbito deportivo y recursos jurisprudenciales, generando sinergias entre ambas unidades y abriendo la puerta a futuras colaboraciones en formación y buenas prácticas.

Finalmente, en el mes de mayo, se mantuvo una reunión con fiscales europeos en el marco del programa internacional AIAKOS para explicar, como en los casos anteriores, las principales competencias de la Unidad.

10.2.1.4 *Formaciones, seminarios y conferencias internacionales*

El 19 de febrero de 2025 la Unidad impartió una sesión formativa dirigida a fiscales del Perú y a representantes de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, solicitada en el marco de los trabajos regionales sobre investigación de muertes violentas LGTBIQ+.

El día 20 de marzo de 2025, la Unidad participó en un seminario web público titulado «Garantizar el trato sensible y respetuoso a las víctimas de delitos de odio», organizado por la ODIHR con el objetivo de promover la sensibilización a profesionales relevantes y al público general acerca de la promoción de enfoques sensibles y respetuosos hacia las víctimas de delitos de odio desde una perspectiva integral y práctica.

En dicha reunión, celebrada *online*, se presentó una guía práctica sobre trato sensible y respetuoso a las víctimas de delitos de odio que ha sido distribuida a toda la red de fiscales territoriales especialistas en delitos de odio y discriminación.

Los días 29 y 30 de abril de 2025 la Unidad, a través de una de sus fiscales adscritas, asistió telemáticamente a la conferencia organizada

por el Consejo de Europa en Luxemburgo, bajo el título «Enjuiciamiento eficaz de los delitos contra los periodistas: construyendo el paradigma contra la impunidad», centrada en la necesidad de garantizar justicia para los delitos cometidos contra periodistas, conforme a la Recomendación CM/Rec(2016)4 del Consejo de Europa sobre la protección del periodismo y la seguridad de los profesionales de los medios, logrando un enjuiciamiento efectivo que evite la impunidad.

El día 20 de mayo de 2025 se asistió telemáticamente al «*CCPCJ side-event: Red card to racism in football*», acto institucional organizado por la FIFA y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) con la colaboración con el Ministerio de Justicia de Brasil, que estuvo centrado en las respuestas de la justicia penal al racismo en el deporte.

Los días 19 y 20 de junio de 2025 la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación participó de forma telemática en la conferencia internacional «*Preventing and Combating Hate Crime*», organizada en Estrasburgo por el Consejo de Europa y la presidencia maltesa, centrada en el análisis de la Recomendación CM (2024) 4 para combatir los delitos de odio.

Intervino como panelista una de las fiscales adscritas en la mesa dedicada a pautas específicas para fiscales.

La Unidad participó del 1 al 4 de julio de 2025 en la formación de formadores del programa PAHCT (*Prosecutors and Hate Crimes Training*), organizada por la ODIHR en Varsovia, dirigida a capacitar a fiscales de la región OSCE en la correcta identificación, calificación e investigación de los delitos de odio. Una de las fiscales adscritas asistió como representante española en un grupo reducido de fiscales de distintos países, recibiendo formación avanzada con sesiones prácticas. La actividad permitió conocer de primera mano la actualización del manual PAHCT, publicado posteriormente en diciembre de 2025²¹, y contribuir con observaciones a su mejora.

La Unidad de Delitos de Odio y Discriminación intervino de forma *online* en la formación internacional destinada a personal de organismos europeos de igualdad, organizada por EQUINET (Red Europea de Organismos de Igualdad de Trato) y el Consejo de Europa, celebrada en Alcalá de Henares los días 22 a 24 de septiembre de 2025. Se impartió la ponencia, «*Combating criminal hate speech: the role of the specialized Prosecutor*», en la que expuso la especializa-

²¹ PAHCT Trainer's Manual

ción de la Fiscalía española, la estructura y funciones de la Unidad y el funcionamiento de la red de fiscales especialistas.

En esta línea, la Unidad intervino en el I Simposio europeo sobre Aporofobia celebrado en Murcia el 24 de septiembre de 2025, organizado por la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social de la Región de Murcia en colaboración con la Universidad de Murcia.

Asimismo, el 6 de noviembre de 2025 el Fiscal de Sala participó en la reunión del *High Level Group on Non Discrimination, Equality and Diversity* para explicar el sistema de recogida de datos estadísticos en materia de delitos de odio y discriminación, así como las principales líneas de colaboración y cooperación que se mantienen contra instituciones, administraciones públicas y entidades en España.

Finalmente, resaltar que la Unidad en 2025 se ha incorporado al programa «Interconecta» de la AECID, cuyo objetivo es fortalecer a las instituciones públicas de América Latina y el Caribe mediante capacitación técnica e innovación en políticas públicas.

10.2.2 RELACIONES INSTITUCIONALES CON ADMINISTRACIONES PÚBLICAS E INSTITUCIONES

La Unidad ha continuado a lo largo del año 2025 desarrollando una importante actividad institucional con aquellas instituciones públicas que tienen competencias y responsabilidades en el ámbito de la lucha contra los delitos de odio, la igualdad de trato y la no discriminación.

En esta línea, se destacan las siguientes actividades:

10.2.2.1 *La que forma parte del Acuerdo para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia*

Este acuerdo, suscrito en el año 2015 y renovado sucesivamente por el CGPJ, la Fiscalía General del Estado, trece ministerios y representantes de la sociedad civil, se ha consolidado como un instrumento esencial de cooperación entre instituciones en aras a mejorar la respuesta frente a los delitos de odio.

La Unidad mantiene una participación constante y activa tanto en las sesiones plenarias de la comisión de seguimiento como en los distintos grupos de trabajo que lo integran, contribuyendo con propuestas orientadas a reforzar la protección de las víctimas, mejorar los circuitos de derivación y avanzar en la reducción de la infra denuncia de

hechos y la infra detección de aquellos casos que siendo denunciados no son detectados e identificados correctamente como delito de odio.

En este ámbito, la Unidad participó en las dos sesiones plenarias de la comisión de seguimiento del acuerdo celebradas los meses de julio y diciembre de 2025 en la sede del Ministerio de Igualdad, a las que acudieron representantes de las instituciones firmantes, junto con entidades y asociaciones de la sociedad civil. Progresivamente se han ido incorporando nuevas instituciones a estas sesiones plenarias: en el año 2024 lo hizo la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), como coordinadora de servicios digitales y en el año 2025, la nueva presidenta de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y No Discriminación (AINODI) y el Consejo General de la Abogacía de España (CGAE).

Se destaca como hito relevante la votación por unanimidad, en el pleno celebrado en diciembre, de un documento elaborado a propuesta de la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE por el que se eleva a la Comisión Nacional de Estadística Judicial la necesidad de incorporar los delitos de odio en la estadística judicial, dando oportuno cumplimiento a lo previsto en el art. 36.4 de la Ley 15/2022, de 12 de julio.

En cuanto a los grupos de trabajo en los que participa la Unidad y sus principales avances durante el presente año, se destaca:

- «Grupo de trabajo de Análisis de sentencias y recogida de datos estadísticos», centrado en impulsar la mejora de la recopilación y accesibilidad de sentencias sobre delitos de odio, acordó continuar con la traducción de resoluciones relevantes que afectan a la especialidad, en particular del TEDH, e iniciar gestiones para que la Comisión Nacional de Estadística Judicial incorpore los delitos de odio en el Plan Nacional de Estadística Judicial. Asimismo, se avanzó la preparación de un nuevo estudio que amplíe el análisis a sentencias de órganos unipersonales y de las dictadas con conformidad del acusado.

- «Grupo de trabajo de Formación y Sensibilización», enfocado en el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional en materia formativa y de sensibilización, que a lo largo del año avanzó en la revisión de temarios de acceso al empleo público para incorporar contenidos sobre igualdad de trato y delitos de odio, retomó los trabajos con la Academia de Televisión para la elaboración de una guía de buenas prácticas y acordó dar mayor difusión al Acuerdo mediante nuevos canales informativos.

- «Grupo de Discurso de Odio *online* y discurso de odio en el deporte», en el que se debatió sobre la necesaria elaboración de una

futura estrategia nacional contra el discurso de odio en el deporte, así como sobre el nuevo sistema FARO como herramienta de monitorización del discurso de odio en línea utilizado por el OBERAXE. Asimismo, se informó al grupo sobre la puesta en funcionamiento del Observatorio de la Violencia en el Deporte, órgano previsto en la Ley 19/2007, de 11 de julio, *contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte* y cuya constitución viene siendo reclamada por representantes de la sociedad civil.

10.2.2.2 *Relaciones con ministerios e instituciones*

10.2.2.2.1 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, especialmente a través de su Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE)

La Unidad continúa manteniendo estrechas líneas de cooperación con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través del OBERAXE, institución con la que se colabora tanto en el Acuerdo interinstitucional como en otros múltiples foros y espacios.

Esta dinámica de colaboración ha cristalizado en una nueva iniciativa consistente en la difusión de las cápsulas informativas elaboradas por la Unidad en la página web del OBERAXE, ampliando así su alcance y acceso a un mayor número de ciudadanos, entidades, asociaciones e instituciones.

10.2.2.2.2 Ministerio del Interior: Secretaría de Estado de Seguridad, Oficina Nacional de Delitos de Odio y Discriminación (ONDOD) y fuerzas y cuerpos de seguridad

El 21 de febrero de 2025 la Unidad mantuvo una reunión con el Secretario de Estado de Seguridad y el Director General de Coordinación y Estudios para abordar las aportaciones de la Fiscalía al proyecto del III Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio.

Se destacó la estrecha colaboración con la ONDOD y la necesidad de actualizar los protocolos policiales, incluyendo un modelo de atestado que recoja de forma expresa la motivación discriminatoria. La Unidad propuso además la elaboración de protocolos con la FEMP y con la seguridad privada, así como el refuerzo y centralización de los equipos policiales especializados del Cuerpo Nacional de Policía (EVO) y de la Guardia Civil (REDO) para mejorar la coordinación investigadora.

El III Plan de Acción 2025-2028 fue finalmente aprobado y presentado en fecha 24 de marzo de 2025, recogiendo importantes medidas, muchas de ellas sugeridas por la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE, articulándose en seis líneas de acción y 109 medidas para una eficaz persecución de los delitos de odio.

La Unidad intervino de manera destacada el 17 de julio de 2025 en la reunión extraordinaria de la comisión de seguimiento enmarcada en el III Plan de Acción, presidida por el Ministro del Interior, convocada específicamente para analizar los graves incidentes ocurridos en Torre Pacheco y coordinar una respuesta institucional.

Se subrayó el papel relevante que en la comisión de los diferentes hechos delictivos jugó la difusión masiva e indiscriminada a través de las redes sociales de bulos y discursos racistas, así como en el aumento de la radicalización y de incidentes violentos vinculados a grupos extremistas. Entre las principales medidas debatidas destacaron la necesidad de potenciar la investigación especializada de los discursos racistas y xenófobos, el refuerzo de la monitorización online por el CITCO, la inclusión expresa de los delitos de odio en los sistemas de coordinación de investigaciones y la intensificación de los mecanismos de seguimiento de la ONDOD, con reuniones trimestrales y ampliación de actores institucionales. Se puso de manifiesto asimismo la importancia de impulsar campañas contra la desinformación y fortalecer la colaboración con servicios sociales y entidades locales para anticipar focos de tensión y mejorar la atención a las víctimas. La sesión evidenció la necesidad de ofrecer una respuesta integral y sostenida ante un fenómeno que afecta directamente a la convivencia y a la seguridad democrática.

La Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE resaltó la importancia de la coordinación con todas las instituciones esenciales y la necesidad de iniciar los trabajos previstos en el III Plan de Acción para la elaboración de un protocolo para las policías locales de toda España, al ser en muchas ocasiones el primer cuerpo policial que entra en contacto con el delito y sus víctimas, así como constituir antenas privilegiadas por ser una policía de proximidad. También se enfatizó la necesidad de profundizar en la coordinación policial y en la especialización tanto de las fuerzas y cuerpos de seguridad como de los propios tribunales.

De otro lado, la reunión semestral del grupo de trabajo de Análisis y Coordinación del III Plan de Acción 2025-2028, celebrada el 27 de noviembre de 2025 en Madrid, permitió revisar la situación actual de los delitos y discursos de odio en los distintos territorios y las principales actuaciones desarrolladas desde la anterior sesión. La Fiscalía expuso los

avances alcanzados en materia de persecución y coordinación a raíz de la implantación de las Conclusiones de las Jornadas de Fiscales Especialistas celebradas en el año 2024 y en las que se establecieron pautas unificadas en la investigación del discurso de odio *online*, así como las líneas de trabajo abiertas con los/las fiscales delegados/as. Se analizaron también las conclusiones derivadas de la comisión extraordinaria convocada tras los incidentes de Torre Pacheco, reforzando la necesidad de mejorar la detección temprana y la respuesta institucional.

En el ámbito deportivo, la Unidad, junto con el fiscal de la Secretaría Técnica que forma parte de la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte, mantuvo el 21 de mayo de 2025 una reunión con representantes del Área de Normativa y Protección de datos de la Dirección General de Coordinación y Estudios, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, para analizar propuestas de reforma de la Ley 19/2007, *contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte*. En particular, se abordaron posibles mejoras en el régimen sancionador, la regulación de las gradas de animación, la posible incorporación de sistemas de identificación biométrica y la necesidad de unificar criterios entre órganos sancionadores.

10.2.2.2.3 Ministerio de Igualdad: Dirección General para la Igualdad de Trato y No Discriminación y contra el Racismo, Dirección General para la Igualdad real y efectiva de las personas LGTBI+ y Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE)

La Unidad colabora asimismo con el Ministerio de Igualdad a través de la Dirección General para la Igualdad real y efectiva de las personas LGTBI+ y de la Dirección General para la Igualdad de Trato y No Discriminación y contra el Racismo, de la que a su vez depende el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE).

El 19 de marzo de 2025 la Unidad asistió al acto, en la sede del Ministerio de Igualdad, de presentación del estudio «El impacto del racismo en España. Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2024», publicado en febrero de 2025.

Asimismo, se destaca la participación de la Unidad en la presentación de la memoria anual del Servicio de atención a víctimas de discriminación racial o étnica del CEDRE, durante la que se realizó un

análisis de los principales datos detectados por el servicio sobre los diferentes motivos de discriminación a través de su servicio de atención a víctimas.

Finalmente, se acudió al acto de entrega de reconocimiento a Mujeres Gitanas, organizado por el Ministerio de Igualdad bajo el lema «Orgullo, memoria y libertad: 600 años de historia gitana», conmemorando la llegada del Pueblo Gitano a España en el año 1425. En este ámbito, la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE ha asistido a diversos actos organizados por las diferentes entidades gitanas para celebrar estos seis siglos de crecimiento y enriquecimiento de nuestro país fruto de las aportaciones de la cultura gitana y que culminaron en un gran acto de homenaje celebrado en el Congreso de los Diputados presidido por SSMM los Reyes de España, D. Felipe y D.^a Letizia.

10.2.2.2.4 Ministerio de Educación Formación Profesional y Deportes: a través del Consejo Superior Deportes y su Comisión estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte

Tanto la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación como la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado venimos cooperando con el CSD. De un lado, a través del «Grupo de trabajo de discurso de odio en el deporte» constituido dentro del marco del Acuerdo interinstitucional y, de otro, al recibir las comunicaciones que la Comisión estatal traslada sobre incidentes detectados en su ámbito que pueden tener relevancia penal, con el fin de que puedan ser investigados por las secciones especializadas de las fiscalías territoriales.

10.2.2.2.5 Departamento de Seguridad Nacional (DSN)

Durante 2025 la Unidad ha mantenido su colaboración con el Departamento de Seguridad Nacional, organismo perteneciente a Presidencia del Gobierno, en materia de desinformación y sus vínculos con el discurso de odio, a través del grupo de trabajo sobre «El vínculo entre las campañas de desinformación y la promoción del discurso de odio».

El día 10 de abril de 2025 la Unidad asistió a la presentación de los trabajos del Foro contra las campañas de desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional, organizado por la DSN, evento destinado a transmitir y divulgar el documento elaborado dicho año en esta mate-

ria, en cuya elaboración intervinieron las Unidades de Delitos de Odio y Discriminación y de Criminalidad Informática de la FGE y en que se recogen reflexiones y propuestas para combatir desde diferentes ámbitos el fenómeno de la desinformación.

A lo largo del año 2025 se mantuvieron diversas reuniones del grupo de trabajo para la elaboración de un informe estratégico y se crearon subgrupos especializados para abordar los retos tecnológicos, jurídicos y de alfabetización mediática.

10.2.2.2.6 Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes

El 22 de abril de 2025 la Unidad mantuvo una reunión con la entonces Dirección General para el Servicio Público de Justicia, actualmente Dirección General para la Eficiencia del Servicio Público de Justicia, con el objetivo de trasladar algunas propuestas en materia de asistencia jurídica gratuita. Se planteó la necesidad de garantizar que las víctimas de delitos de odio reciban asesoramiento y orientación desde el momento previo a la denuncia, con independencia de sus recursos, atendiendo a su especial vulnerabilidad y a los elevados índices de infra denuncia, y la necesaria creación de un turno de oficio especializado y permanente para su asistencia, reforzando la detección e impulso procesal de estos delitos.

De otro lado, durante los meses de abril y mayo de 2025, la Unidad formó parte del grupo de trabajo para el estudio de la tipificación de las mal denominadas «terapias de conversión» junto con representantes del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y del Ministerio de Igualdad.

El grupo tuvo como objeto estudiar la posible inclusión en el código penal de un nuevo tipo penal, como modalidad de delito contra la integridad moral, que tipificara de forma específica la práctica de este tipo de técnicas y elaboró una propuesta de redacción que fue remitida a los ministerios correspondientes.

El Fiscal de Sala participó en el DATA fórum Justicia 2025 celebrado entre el 1 y el 3 de octubre en León, en concreto intervino en la mesa redonda sobre «Discurso y delitos de odio. El estado de Derecho a la ayuda de la sociedad», exponiendo el estado de la situación, las herramientas legales existentes, las últimas novedades jurisprudenciales y los desafíos actuales en la lucha contra los discursos de odio.

La Unidad participa asimismo en el grupo de trabajo coordinado por el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas dependiente de

dicho Ministerio, encargado de elaborar un nuevo protocolo marco de coordinación entre los recursos de atención a víctimas LGTBI+ y las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito. El grupo se reunió el 7 de noviembre de 2025 para analizar la necesidad de unificar pautas de actuación, garantizar una asistencia integral y abordar la dispersión normativa en materia LGTBI+, incorporando criterios de evaluación individualizada y protocolos de derivación especializada.

10.2.2.2.7 Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través del Centro Sefarad-Israel

Centro Sefarad-Israel es una institución de diplomacia pública formada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid cuyo propósito es servir de puente entre España y el mundo judío.

La Unidad de Delitos de Odio y Discriminación forma parte, desde el año 2025, de la comisión de seguimiento del Plan Nacional de Implementación de la Estrategia Europea de Lucha contra el Antisemitismo y Fomento de la Vida Judía, que se reúne periódicamente para evaluar el estado del antisemitismo en España, los avances realizados y debatir propuestas para su eficaz investigación y persecución.

En el año 2025, la Unidad participó tanto en las dos sesiones plenarios de la comisión de seguimiento como en las diferentes reuniones del grupo de trabajo sobre «Prevención y lucha contra toda forma de antisemitismo». Fruto de la labor de dicho grupo de trabajo, se presentó en el Centro Sefarad-Israel el día 6 de mayo de 2025 la guía «Judaísmo: guía práctica para Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» publicada por la Oficina Nacional de lucha contra los delitos de odio y discriminación del Ministerio del Interior.

Las denuncias por hechos delictivos con motivación antisemita son debidamente estudiadas por la red de especialistas en delitos de odio y discriminación y exigen un cuidado análisis en función de las circunstancias concurrentes en cada caso concreto para deslindar con arreglo a criterios estrictamente técnico jurídicos los casos que tienen una clara motivación antisemita de aquellos en los que pueda existir una crítica política en el contexto del conflicto árabe-israelí, siguiéndose por la Fiscalía en este sentido los parámetros establecidos por el Consejo de Europa recopilados en la Recomendación n.º 9 de Política General de la ECRI sobre la prevención y lucha

contra el antisemitismo (adoptada el 25 de junio de 2005 y revisada el 1 de julio de 2021).

Finalmente, este grupo de trabajo organizó un webinar formativo «El antisemitismo en España. Denuncia ante Fuerzas y Cuerpos de Seguridad», que contó con la intervención de la Unidad con la ponencia «Pautas prácticas en la investigación del delito de odio antisemita». La formación tenía como principal objetivo mejorar la capacitación de los cuerpos y fuerzas policiales para detectar e investigar el delito de odio antisemita, siguiendo en este sentido las pautas y recomendaciones de la guía práctica sobre antisemitismo elaborada por la Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) en el año 2019.

10.2.2.2.8 Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030

El 23 de septiembre de 2025 la Unidad mantuvo una reunión con la Directora General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 para explorar líneas de trabajo conjunto en materia de detección y atención a víctimas de delitos de odio, dado el papel esencial de los servicios sociales como agentes clave para identificar posibles casos, por su interacción directa con víctimas caracterizadas por su vulnerabilidad. Ambas partes manifestaron interés en impulsar formación específica para profesionales del ámbito social. El Fiscal de Sala trasladó la necesidad de efectuar un protocolo estatal en colaboración con las comunidades autónomas para la prevención, detección y reacción frente a hechos delictivos discriminatorios que puedan sufrir las personas que atienden los servicios sociales.

10.2.2.2.9 Ministerio de Sanidad

El Fiscal de Sala asistió al acto del día mundial del sida, celebrado en el Ministerio de Sanidad con el lema «Viva la Vihda» y centrado en abordar los avances y retos del Pacto Social por la no discriminación y la igualdad de trato asociada al VIH. La lucha contra los delitos motivados por discriminación serológica constituye una preocupación para la Unidad dado que afectan a personas que siguen sufriendo la estigmatización y la discriminación por el mero hecho de ser portadores del virus del VIH. En este sentido es de resaltar la posición proactiva de la Fiscalía en perseguir este tipo de comportamientos

discriminatorios al interponer recurso de casación contra el archivo de un procedimiento seguido contra un responsable de una compañía de seguros por rechazar la contratación de una póliza sanitaria privada a una persona portadora del virus, sin alegar causa objetiva ni razonable para ello, y que actualmente está pendiente de resolución por parte de la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

10.2.2.2.10 Consejo General del Poder Judicial

De especial importancia resultan asimismo las relaciones con el CGPJ, manteniendo la Unidad una relación fluida con la vocal encargada de los delitos de odio y discriminación en dicho organismo.

Como fruto de esta colaboración se destaca la participación de la Unidad y de las/los fiscales especialistas en la formación inicial para los jueces y juezas de la Escuela Judicial con ponencias sobre delitos de odio, con el fin de fortalecer la capacitación de los futuros miembros de la carrera judicial en estos delitos, así como la colaboración prestada por la Fiscalía en el plan de formación continuada de la carrera judicial para el año 2026.

10.2.2.2.11 Abogacía

La Unidad mantiene una relación fluida y continuada con el Consejo General de la Abogacía Española (CGAE), dada la relevancia de la asistencia letrada en la protección y acompañamiento de las víctimas de delitos de odio.

En este marco, el 19 de mayo de 2025 tuvo lugar una reunión con representantes del CGAE en la que se expuso el funcionamiento de la Unidad, sus principales competencias y la actividad desarrollada en el ámbito del Acuerdo para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia, planteándose la conveniencia de incorporar a la abogacía a dicho instrumento, incorporación que se materializó finalmente en la sesión plenaria celebrada en diciembre.

Durante el encuentro se analizaron propuestas para reforzar la asistencia jurídica gratuita a las víctimas, incluyendo la creación de turnos especializados y la prestación de asesoramiento desde el momento previo a la denuncia. El CGAE presentó asimismo su estructura, sus iniciativas formativas y la existencia de un convenio marco con la FGE que permitiría desarrollar futuras líneas específicas de colaboración.

En esta línea, la Unidad presta estrecha colaboración en las formaciones que imparte el CGAE, como la participación en las jornadas organizadas por la Fundación Abogacía y Derechos Humanos «El año del Pueblo Gitano: el rol de la abogacía en su defensa y protección».

Finalmente, también se intervino en las jornadas «Familias, Igualdad y Diversidad: visibilizar la realidad del Colectivo LGTBI» organizadas por el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid.

10.2.2.2.12 Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación

La Unidad de Delitos de Odio y Discriminación se congratula del nombramiento en el año 2025 de la nueva presidenta de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación (AINODI), que marca un importante hito en la lucha contra el odio y la discriminación.

La Unidad y la Autoridad están llamadas a mantener una estrecha relación de colaboración y cooperación para dar oportuno cumplimiento a lo previsto en el artículo 46.4 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*.

Es por ello por lo que la Unidad quiso acompañar a la nueva presidenta en su toma de posesión el día 24 de junio de 2025 y mantuvo un primer encuentro bilateral el día 8 de julio para analizar el proceso de puesta en funcionamiento y las bases de las futuras líneas de colaboración en el marco de un convenio cuya redacción tendrá que abordarse a lo largo del ejercicio de 2026.

10.2.2.2.13 Conferencia Episcopal Española

La Unidad mantuvo el 9 de septiembre una reunión con representantes de la Conferencia Episcopal Española, quienes presentaron la creación de su nueva Oficina de Delitos de Odio destinada a canalizar y registrar incidentes relacionados con la incitación al odio contra la realidad religiosa.

Se invitó a la Unidad a participar en la sesión de presentación de la oficina ante los cancilleres para ofrecer una primera aproximación penal sobre la materia, sesión en la que el Fiscal de Sala explicó los delitos de odio y discriminación por motivación religiosa en el Código Penal español y la jurisprudencia que los interpreta.

10.2.3 OTRAS ACTIVIDADES INSTITUCIONALES Y/O FORMATIVAS

A lo largo de 2025, esta Unidad ha tenido la oportunidad de participar, intervenir y/o asistir a diferentes foros, jornadas y mesas redondas, resaltando las siguientes:

- Sesión de trabajo para la erradicación de la violencia y el odio en el fútbol profesional.
- Jornada de delitos de odio organizada por la Universidad Alfonso X El Sabio.
- III Postgrado de políticas LGBTI en colaboración con la Universidad de Lleida en la Gestión Pública, formación dirigida a técnicos que trabajan en políticas LGTBIQ+ para la Generalitat de Catalunya, entre ellos integrantes de los Servicios de Atención Integral (SAI) para víctimas.
- IV Congreso de Discriminación y Delitos de Odio «Actúa ante el Antigitanismo» celebrado en Granada, impulsado por la Federación de Mujeres Gitanas Kamira.
- Seminario técnico para prevenir y abordar los delitos de odio, organizado por la red Pacto por la Convivencia que aglutina a: Arzobispado de Madrid, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, Comisión Islámica de España, Coordinadora de Organizaciones de Cooperación para el Desarrollo, Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación, Crue Universidades Españolas, Diaconía España, Federación de Comunidades Judías de España, Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid, Movimiento contra la Intolerancia y a la Plataforma del Tercer Sector.
- Jornadas formativas sobre discursos de odio para técnicos de la Generalitat de Cataluña organizadas por el Departament de Igualdad y Feminismo de la Generalitat de Catalunya.

De otro lado, reflejo de la fluida relación entre la Unidad y la ONDOD son las continuas colaboraciones en el marco formativo dirigidas a fuerzas y cuerpos de seguridad. En este particular, en el año 2025 la Unidad ha participado en:

- IV Jornadas de formación para formadores del proyecto TAH-CLE destinada a primeros intervinientes de la Policía Nacional sobre «Delitos de odio. Aspectos jurídicos a tener en cuenta. El papel de la Fiscalía de delitos de odio y discriminación».

- «V y VI Curso de Extremismos y Delitos de Odio» dirigido al personal de la escala ejecutiva de la policía nacional que ejercen sus funciones en el ámbito de información.
- Jornada formativa organizada por el Instituto de Seguridad Pública de Catalunya para Mossos d'Esquadra.
- Jornada de formación dentro del Plan Nacional de Capacitación para Participación Ciudadana de la División de Formación y Perfeccionamiento del Cuerpo Nacional de Policía.
- Jornada de delitos de odio para jefes y directores en el ámbito de la seguridad privada.
- Mesa redonda sobre delitos de odio en el II Congreso sobre Ciencia de la Seguridad organizado por la Universidad de Salamanca para Policía Nacional.
- Participación docente en el Curso Universitario de delitos de odio de la Guardia Civil.
- Webinar formativo sobre «El antisemitismo en España. Denuncia ante Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».
- VIII Seminario sobre delitos de odio de la ONDOD: «Delitos de odio y discapacidad: actuación policial y protección de víctimas» en el que participaron los Fiscales de Sala de la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación y de la Unidad de Protección de Personas con Discapacidad y Mayores.

La Unidad ha colaborado asimismo junto con la de Protección de Personas con Discapacidad y Mayores en la redacción de la «Guía de intervención policial con personas con discapacidad intelectual: el primer interviniente», elaborada por la ONDOD.

10.2.4 RELACIÓN CON ENTIDADES Y COLECTIVOS SOCIALES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS Y DEFENSA DE SUS DERECHOS

La infra denuncia continúa siendo una de las principales preocupaciones de la Fiscalía Especializada. En este contexto, resulta esencial que la Fiscalía mantenga una relación cercana y un diálogo estable con las asociaciones organizaciones y entidades que trabajan cerca de las víctimas y colectivos especialmente vulnerables.

A lo largo de 2025, la Unidad ha continuado manteniendo contactos y reuniones con entidades representativas de los distintos ámbitos de discriminación –racismo y xenofobia, aporofobia, LGTBI+, confesiones religiosas, discapacidad y comunidad gitana– con el objetivo de conocer las necesidades de las víctimas, los problemas que les afectan y consolidar canales de coordinación que favorezcan su pro-

tección. Estas reuniones han permitido identificar preocupaciones específicas y reforzar las pautas de actuación conjunta.

10.2.5 RELACIONES INSTITUCIONALES DE LOS/LAS FISCALES DELEGADOS/AS PROVINCIALES ESPECIALISTAS

Los/las fiscales delegados/as de la especialidad subrayan en sus memorias el contacto directo y continuo que mantienen con los diferentes cuerpos policiales, especialmente con los grupos especializados EVO de la Policía Nacional y REDO de la Guardia Civil, cuya labor resulta clave en la investigación de estos hechos.

En las comunidades con policía autonómica, los/las delegados/as destacan igualmente la coordinación estable y periódica con la Ertzaintza, los Mossos d'Esquadra y la Policía Foral.

Asimismo, resaltan las reuniones mantenidas con asociaciones y entidades de la sociedad civil que trabajan con víctimas, a fin de establecer cauces de colaboración y mejorar la detección y atención de los incidentes discriminatorios.

Finalmente, las memorias provinciales recogen una intensa participación de los/las delegados/as en actividades formativas y jornadas especializadas en delitos de odio y discriminación.

10.3 Actividad formativa en el seno del Ministerio Fiscal

La Unidad de Delitos de Odio y Discriminación, en colaboración con los/las fiscales de las secciones provinciales de la especialidad, ha participado durante el año 2025 en diversas actividades formativas para la carrera fiscal, que se han llevado a cabo con el soporte de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado y del Centro de Estudios Jurídicos.

10.3.1 FORMACIÓN INICIAL

En la formación inicial de fiscales, obligatoria y evaluable, la Unidad y fiscales especialistas territoriales de Barcelona, Málaga y Valencia participaron en la formación del alumnado en prácticas de la 63.^a promoción, impartiendo nociones sobre el concepto de delitos de odio, los problemas que afectan a las víctimas, con especial atención a la infra denuncia e infra detección de los delitos de odio y discriminación, facilitando pautas para su efectiva investigación y eficaz enjuiciamiento.

A las sesiones teórico-prácticas le sigue la participación del alumnado en un taller de sensibilización con representantes de organizaciones de la sociedad civil para exponer y debatir sobre la realidad de las víctimas más vulnerables en este tipo de delitos. En la edición de 2025 intervinieron entidades representativas del pueblo gitano, del colectivo LGTBIQ+ y de la comunidad musulmana.

Asimismo, una de las fiscales adscritas a la Unidad impartió una ponencia dentro de esta formación inicial para explicar el uso de la justicia restaurativa en delitos o incidentes de odio y discriminación, los marcos normativos nacional e internacional y el abordaje de casos prácticos junto con otras dos fiscales participantes.

10.3.2 FORMACIÓN CONTINUA

En la formación continua, en ejecución del plan de formación de la carrera fiscal para el año 2025, la Unidad participó en los siguientes cursos:

- Curso «Violencia y Odio en el Deporte».
- «La actuación del Ministerio Fiscal en la persecución de los delitos de odio cometidos contra personas con discapacidad. Nueva mirada de la disfobia a partir de la Circular 7/2019», curso organizado juntamente con la Unidad de Protección de Personas con Discapacidad y Mayores de la FGE.
- Curso monográfico sobre «Justicia Restaurativa en los delitos de odio y discriminación» bajo la dirección de una de las fiscales adscritas de la Unidad.
- Curso «Penas y Medidas de Seguridad. La Reinserción Social como Objetivo», donde una de las fiscales adscritas explicó la justicia restaurativa en delitos o incidentes de odio y discriminación.

Especial atención merece el curso reglado *online* de iniciación a la especialidad en delitos de odio y discriminación organizado por el Centro de Estudios Jurídicos dentro del plan de formación de la carrera fiscal, elaborado por la Secretaría Técnica de la FGE y celebrado durante los días 2 a 5 de junio de 2025, que contó con ponentes de la Unidad y de las secciones territoriales especializadas de Bizkaia y Madrid.

Esta formación está destinada a capacitar a fiscales en los conocimientos esenciales para la investigación y enjuiciamiento de los delitos de odio, tanto en espacios físicos como digitales, con especial atención a la protección y reparación de las víctimas.

10.3.3 ACTIVIDADES DE FORMACIÓN, COORDINACIÓN Y MEJORA DEL CONOCIMIENTO ENTRE FISCALES ESPECIALISTAS

Desde la constitución de la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE se viene ofreciendo una formación básica inicial de bienvenida a la especialidad impartida en línea para las y los nuevos fiscales especialistas con el propósito de orientarles y facilitarles los conocimientos esenciales de esta especialidad. A lo largo del año 2025, se han venido celebrando sesiones formativas a todos/as aquellos/as fiscales que se han incorporado a la red, bien como fiscales delegados/as provinciales, bien como especialistas.

Se ha continuado con la elaboración de repertorios de jurisprudencia, habiendo confeccionado dos boletines semestrales en los que se han recopilado las resoluciones judiciales más relevantes recibidas o detectadas por la Unidad en el año 2025 procedentes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Audiencias Provinciales y Secciones de lo Penal y de Instrucción de los Tribunales de Instancia.

Asimismo, se ha proseguido con la difusión, iniciada en 2023, de «cápsulas informativas» con una periodicidad casi semanal, con la elaboración de un total de cuarenta y dos cápsulas a largo del año 2025, superando las treinta cápsulas del año anterior.

10.4 Jornadas de fiscales especialistas 2025

En el mes de junio de 2025 la red territorial de fiscales delegados especialistas, convocados por la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE, celebró sus jornadas anuales en las que se alcanzaron relevantes conclusiones que fueron aprobadas por el Fiscal General del Estado y que tuvieron por objeto la motivación discriminatoria en la investigación y enjuiciamiento de los delitos de odio y que permitirán superar los ya desfasados criterios para su debida acreditación, incorporando nuevas pautas ajustadas a la realidad social vigente y a las recomendaciones de los organismos internacionales. También se alcanzaron conclusiones que dotarán a los fiscales de herramientas para un mejor abordaje de la declaración de las víctimas basado en modernos criterios facilitados por la ciencia de la psicología del testimonio mucho más respetuosos y empáticos con las víctimas.

10.5 Registro. Datos estadísticos sobre las funciones de supervisión de esta Unidad, la actividad del Ministerio Fiscal y las sentencias dictadas en el año 2025

10.5.1 INTRODUCCIÓN

Las cifras que se expondrán en los apartados siguientes se corresponden única y exclusivamente con la actividad desarrollada por el Ministerio Fiscal, cuantificándose estadísticamente también las sentencias que son detectadas por los fiscales especialistas que desarrollan sus funciones en los diferentes puntos del territorio nacional en el orden jurisdiccional penal. No se incluyen, por tanto, las cifras de informes del Ministerio Público o de resoluciones judiciales dictadas en otros órdenes jurisdiccionales que hayan tenido por objeto hechos discriminatorios no constitutivos de infracción penal.

No se incluyen tampoco las cifras de atestados por delitos e incidentes de odio y discriminación no delictivos recopilados por las fuerzas y cuerpos de seguridad, cuya estadística elabora cada año el Ministerio del Interior. Ello no implica, sin embargo, que tales conductas no deban recibir una respuesta adecuada, especialmente en la vía administrativa sancionadora.

10.5.2 ACTIVIDADES DE MEJORA DE DATOS ESTADÍSTICOS: PASOS PARA LA CREACIÓN DE UN REGISTRO DE LA ESPECIALIDAD

Las estadísticas son imprescindibles para tener un conocimiento cabal de los delitos que se cometen, permiten diseñar e implementar medidas para su eficaz lucha y, sobre todo, son importantes para poner cifras al sufrimiento humano, máxime en víctimas caracterizadas por no haber tenido siempre la suficiente voz y rostro.

Por ello, ha sido un objetivo fundamental para esta Unidad, desde su constitución, dar los pasos necesarios para el cumplimiento a las previsiones legales de creación de un registro unificado para todas las fiscalías territoriales, así como la dotación a la propia Unidad de un sistema de gestión procesal que permita registrar toda la actividad supervisora que tiene legalmente encomendada.

En el año 2025, con la inestimable cooperación de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado y de los técnicos informáticos facilitados por la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia, se ha implantado, con gran satisfacción, en la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía

General del Estado, una aplicación informática de gestión procesal propia, que permite registrar informáticamente, no solo las denuncias que se reciben en la Unidad o los expedientes gubernativos o de seguimiento que se generan en la misma, sino también, y de ahí su relevancia, todos los documentos que remiten las y los delegadas/os de nuestra red de especialistas desplegados en todo el territorio nacional, entre ellos todos los informes de sobreseimiento provisional y libre, decretos de incoación y archivo de diligencias de investigación, escritos de denuncia o querella, escritos de acusación, recursos de apelación, informes de preparación de recursos de casación y, finalmente, sentencias.

También nos congratulamos de que, a iniciativa de la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE, se haya implantado una aplicación que permita a los/las fiscales especialistas en cada fiscalía provincial registrar de forma unificada toda su actividad, todo ello con el objetivo de dar cumplimiento al art. 18.3 del EOMF y al art. 36 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*.

Ambas herramientas se complementan con la plataforma Datalab del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, una infraestructura de análisis avanzado que constituye el eje de la transformación digital del sistema de justicia.

El impacto esperado de este sistema será notable ya que por primera vez el Ministerio Fiscal dispondrá de un registro unificado, moderno, sistemático y homogéneo de todas las modalidades delictivas relacionadas con el odio y la discriminación, eliminando la atomización y las desigualdades territoriales que dificultaban la interpretación global del fenómeno.

Esperamos también que en el año 2026 se materialicen los pasos importantes para que el Consejo General del Poder Judicial pueda cumplir con las obligaciones estadísticas que establece el mencionado art. 36 de la Ley 15/2022. En este sentido hemos de valorar como muy positiva la iniciativa impulsada por la fiscalía y acordada en el seno del Acuerdo para cooperar Institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia para solicitar formalmente la inclusión de los delitos de odio y discriminación en la estadística del Plan Nacional de Estadística Judicial en el marco del Plan Estadístico Nacional 2025-2028.

10.5.3 DATOS ESTADÍSTICOS DE LA ACTIVIDAD DEL MINISTERIO FISCAL EN EL AÑO 2025

Una vez puestas de manifiesto las dificultades existentes para una seria y adecuada recopilación de datos, el recuento de estos a efectos estadísticos es aproximativo, ya que, lamentablemente, los sistemas informáticos judicial y de la Fiscalía siguen presentando lagunas y carencias, situación que impide disponer de una cifra global y pormenorizada de dicha realidad.

10.5.3.1 *Actividad de la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE*

	2025	2024
Reuniones.	145	172
Expedientes gubernativos.	307	304
Documentos supervisados	1.025	725
Expedientes seguimiento	408	432

El desglose del contenido del cuadro anterior es el siguiente:

Reuniones: en la actividad institucional llevada a cabo por la Unidad en el año 2025 con órganos del Ministerio Fiscal, instituciones y entidades representativas de colectivos discriminados se han llevado a cabo un total de 145 reuniones. Aunque esta cifra es inferior a la del ejercicio anterior, ello no implica una reducción de la actividad institucional, sino que responde al grado de consolidación alcanzado por la Unidad, que ya es conocida por las diferentes asociaciones e instituciones, lo que ha reducido la necesidad de mantener el volumen de encuentros de años anteriores, de forma que las reuniones de este ejercicio se han centrado en abordar problemáticas específicas que afectan a los diferentes colectivos de víctimas y a impulsar la comunicación y coordinación institucional de la fiscalía.

Expedientes gubernativos: se incoaron un total de 307 expedientes gubernativos, 135 de ellos por denuncias recibidas directamente en la Unidad y que han sido remitidas a las fiscalías territoriales competentes.

Actividad de supervisión: en cumplimiento de la actividad prevista en el art. 20.2 bis letra b) EOMF, los asuntos que han sido comunicados por los/las delegados/as a la Unidad (decretos de archivo, denuncias, querellas, escritos de acusación, recursos, sentencias) y en los que se ha desarrollado por el Fiscal de Sala funciones de supervi-

sión, ascienden a 1025, habiéndose realizado observaciones de supervisión en 253 documentos. Este es el incremento más significativo, con 300 documentos adicionales respecto del período anterior, lo que representa un crecimiento superior al 41 %.

El notable crecimiento refleja tanto el aumento de asuntos que requieren revisión (archivos, acusaciones, recursos, sentencias) como una mayor sensibilidad de los/las fiscales delegados/as provinciales para comunicar actuaciones relevantes. Se trata, probablemente, de uno de los indicadores más representativos de la intensificación real de la actividad técnico-jurídica de la Unidad durante el ejercicio de 2025.

Expedientes de seguimiento: correspondientes a los principales asuntos comunicados que están en fase de instrucción, pendientes de juicio o de sentencia firme, se han incoado un total de 408, a fin de conocer la evolución y resolución de los mismos.

Los expedientes de seguimiento descienden en términos cuantitativos en 24 respecto al ejercicio anterior, lo que supone un descenso del 5,6 %. Este ligero descenso responde a la mejora progresiva del control de las causas por parte los/las fiscales territoriales, lo que permitirá progresivamente concentrar paulatinamente el seguimiento de la Unidad coordinadora en aquellos asuntos que requieren un control continuado por su especial relevancia, complejidad o impacto jurídico-social.

10.5.3.2 *Datos estadísticos de la red de fiscales especialistas provinciales*

10.5.3.2.1 Diligencias de investigación

En este apartado se cuantifican únicamente las diligencias de investigación preprocesal incoadas por denuncias recibidas en las diferentes fiscalías territoriales.

Delitos	Año 2025	Año 2024
Amenazas a grupos por motivos discriminatorios art. 170 CP .	1	
Delito contra la integridad moral cuando concurra un móvil discriminatorio art. 173.1 CP.	16	14
Delito de tortura por discriminación art. 174.		
Delito de discriminación empleo art. 314 CP	1	1
Delito de fomento, promoción, incitación al odio, hostilidad, discriminación o violencia (art. 510.1 a), b) y c).	225	197
Delito de lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios art. 510.2 A) CP	267	233

Delitos	Año 2025	Año 2024
Delito de enaltecimiento o justificación de delitos de odio art. 510.2 b)		
Delitos de denegación de prestaciones en el ámbito de un servicio público o en actividades empresariales o profesionales art. 511 y 512 CP	13	11
Delito de asociación ilícita para promover, fomentar o incitar al odio, hostilidad, discriminación o violencia art. 515.4 CP	1	1
Delito contra los sentimientos religiosos y la libertad de conciencia art. 522-525 CP	4	1
Delitos de cualquier naturaleza cuando se aprecie la agravante de discriminación del art. 22.4 CP	22	19
Total	550	477

Motivos de discriminación	Año 2025	Año 2024
Racismo	171	150
Antisemitismo	31	33
Antigitanismo	15	18
Ideología	38	32
Religión/creencias	18 (Total) ²²	18
Islamofobia (año 2025)	12	No registro
Catolicismo (año 2025)	2	No registro
Testigos de Jehová (año 2025)	3	No registro
Etnia	10	5
Nación	123	127
Sexo	12	–
Edad	4	–
Orientación sexual	78	93
Identidad sexual o de género	27	35
Género o Razones de género	18	8
Aporofobia o exclusión social	7	5
Discapacidad	16	14
Enfermedad	3	1
Situación familiar	1	–
Motivos múltiples	38	28

²² Este número se refiere al motivo de discriminación de religión en general y a continuación se hace un desglose en relación a las tres religiones más comunes: catolicismo, musulmanes y testigos de Jehová.

En el año 2025 se incoaron 550 diligencias de investigación, cifra que supone un incremento de 73 respecto a las 477 diligencias registradas en 2024, lo que representa un aumento del 15,3 %. Este crecimiento de las investigaciones incoadas en las fiscalías confirma la tendencia al alza ya identificada en ejercicios anteriores. Se evidencia una mayor actividad de la red de fiscales especialistas en la detección temprana de hechos con posible relevancia penal, así como un incremento en la comunicación de denuncias por parte de la ciudadanía y de diversas entidades.

Los delitos más frecuentes por los que se han incoado diligencias de investigación son los relativos a la lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios [art. 510.2 a) CP], con 267 diligencias, seguidos del delito de fomento, promoción e incitación al odio (art. 510.1 CP), con 225 diligencias. Ambos tipos delictivos concentran más del 89% del total de diligencias incoadas.

El motivo de discriminación más frecuente en las diligencias incoadas sigue siendo el racismo, con 171 casos, seguido de la xenofobia o discriminación por origen nacional con 123, y la orientación e identidad sexual o de género, con 105 diligencias.

De las diligencias incoadas en 2025, un total de 406 fueron archivadas, fundamentalmente por la imposibilidad de identificar al autor o por no quedar suficientemente acreditadas las circunstancias discriminatorias del hecho denunciado.

En relación con el lugar de comisión de los hechos, 202 diligencias se incoaron por conductas ocurridas en el espacio físico. Sin embargo, el entorno digital continúa siendo mayoritario: 328 diligencias, el 59,6 % del total, se refieren a hechos cometidos en redes sociales o internet.

Este significativo peso del ámbito digital se explica principalmente por el elevado volumen de actuaciones tramitadas en fiscalías como la de Madrid, con 165 diligencias de investigación con componente TIC, que pone de relieve la importancia creciente del ciberodio como fenómeno a combatir. El ámbito deportivo, con 20 diligencias, mantiene una presencia estable respecto a ejercicios anteriores.

Por su parte, el Ministerio Fiscal interpuso en 2025, en el ámbito de las diligencias de investigación, un total de 153 denuncias o querrelas frente a 129 del año anterior, lo que supone un incremento del 19%. De ellas, 58 se refirieron a hechos cometidos a través de internet o redes sociales, lo que supone aproximadamente el 37,9 % del total de las denuncias formalizadas ese año.

Los motivos de discriminación presentes en las denuncias y querellas del Ministerio Fiscal son los siguientes:

Motivos de discriminación	Año 2025	Año 2024
Racismo	46	42
Antisemitismo	18	16
Antigitanismo	4	1
Ideología	11	5
Religión/creencias	19 (Total) ²³	3
Islamofobia (año 2025)	5	No registro
Catolicismo (año 2025)	1	No registro
Testigos de Jehová (año 2025)	1	No registro
Etnia	4	1
Nación	33	25
Sexo	3	–
Edad	1	1
Orientación sexual	28	21
Identidad sexual o de género	10	6
Género o Razones de género	6	4
Aporofobia o exclusión social	3	3
Discapacidad	6	4
Enfermedad	1	1
Situación familiar	1	–
Motivos múltiples	17	–

El grueso de los motivos de discriminación presentes en las denuncias y querellas interpuestas por el Ministerio Fiscal lo encabeza el racismo con 46 casos, seguido de la xenofobia (nación) con 33 casos y la orientación sexual con 28. Destaca el notable incremento de los motivos múltiples (17 casos frente a ninguno en 2024) y el ascenso de la motivación discriminatoria por razón de identidad de género.

En conjunto, los datos correspondientes a 2025 reflejan un incremento significativo de la actividad preprocesal y, si bien existe una alta tasa de archivos, coherente con las dificultades probatorias inherentes a este tipo de delitos, se ha de poner el foco en los datos de incremento de más de un 15% en la apertura de investigaciones abiertas por el Ministerio Fiscal y un 19% de aumento del número de denuncias formuladas por la Fiscalía.

²³ Este número se refiere al motivo de discriminación de religión en general y a continuación se hace un desglose en relación a las tres religiones más comunes: catolicismo, musulmanes y testigos de Jehová.

10.5.3.2.2 Escritos de acusación formulados por el Ministerio Fiscal

En el año 2025 los/las fiscales especialistas reflejan en sus memorias un total de 317 escritos de acusación, frente a los 293 del ejercicio de 2024, lo que supone un incremento de 24 escritos (8,2 %). Este aumento se suma al notable incremento experimentado en el año 2024, que fue del 40%, fruto de una mayor actividad acusatoria de la red de fiscales especialistas. Desde la creación de la Unidad a finales de junio de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2025, fecha de cierre de la presente Memoria, se ha incrementado en cerca de un 50 % el número de escritos de acusación.

La estadística refleja los escritos presentados por el Ministerio Fiscal tras la instrucción judicial y, por tanto, se corresponden con hechos sucedidos en ejercicios anteriores, no debiéndose comparar directamente sus cifras con el volumen de hechos denunciados en el año 2025.

Delitos	Año 2025	Año 2024
Amenazas a grupos por motivos discriminatorios art. 170 CP.	2	1
Delito contra la integridad moral cuando concurra un móvil discriminatorio art. 173.1 CP.	15	11
Delito de tortura por discriminación art. 174.	1	–
Delito de discriminación empleo art. 314 CP	0	–
Delito de fomento, promoción, incitación al odio, hostilidad, discriminación o violencia (art. 510.1 a), b) y c)	18	12
Delito de lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios art. 510.2 A) CP	206	162
Delito de enaltecimiento o justificación de delitos de odio art. 510.2 b)	2	–
Delitos de denegación de prestaciones en el ámbito de un servicio público o en actividades empresariales o profesionales art. 511 y 512 CP.	10	8
Delito de asociación ilícita para promover, fomentar o incitar al odio, hostilidad, discriminación o violencia art. 515.4 CP.	1	–
Delito contra los sentimientos religiosos y la libertad de conciencia art. 522-525 CP	5	3
Delitos de cualquier naturaleza cuando se aprecie la agravante de discriminación del art. 22.4 CP.	57	96
Total	317	293

El delito que concentra mayor número de escritos de acusación es la lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios

[art. 510.2 a) CP], con 206 escritos, que experimenta un notable crecimiento del 27%. Respecto a la modalidad de discurso de odio más grave, discurso de incitación o fomento del odio del art. 510.1 del Código Penal, se produce también un incremento muy significativo del 50% respecto a las cifras del año 2024. De otro lado, los delitos con agravante de discriminación del art. 22.4 CP, con 57 escritos, experimentan un descenso notable frente a los 96 del año anterior, fruto de mayores acusaciones por delito de lesión de la dignidad por motivos discriminatorios.

Motivos de discriminación	Año 2025	Año 2024
Racismo	85	67
Antisemitismo	12	4
Antigitanismo.	8	6
Ideología	22	19
Religión/creencias	12 (Total) ²⁴	16
Islamofobia (año 2025)	7	No registro
Catolicismo (año 2025)	2	No registro
Testigos de Jehová (año 2025).	1	No registro
Etnia	8	5
Nación	60	54
Sexo	–	–
Edad	2	–
Orientación sexual	72	89
Identidad sexual o de género	25	20
Género o Razones de género	10	10
Aporofobia o exclusión social	3	1
Discapacidad	6	4
Enfermedad	1	1
Situación familiar.	1	–
Motivos múltiples	12	3

Los motivos de discriminación más frecuentes en los escritos de acusación son el racismo (85), la orientación sexual (72) y la nación o xenofobia (60). Destaca el importante incremento del antisemitismo (12 frente a 4 en 2024), que triplica sus registros, así como el ascenso del antigitanismo (8 frente a 6). Por el contrario, disminuyen los motivos relacionados con la religión/creencias (de 16 a 12).

²⁴ Este número se refiere al motivo de discriminación de religión en general y a continuación se hace un desglose en relación a las tres religiones más comunes: catolicismo, musulmanes y testigos de Jehová.

En relación con el lugar de comisión, 265 escritos de acusación se refirieron a hechos cometidos en espacio físico, 70 en redes sociales o internet –lo que representa el 22% del total– y 18 en ámbito deportivo. El peso del espacio físico como lugar de comisión predominante se mantiene en los escritos de acusación, si bien el entorno digital cobra mayor relevancia que en ejercicios anteriores.

10.5.4 SENTENCIAS DICTADAS POR JUZGADOS Y TRIBUNALES CONOCIDAS EN EL AÑO 2025

En este ejercicio se ha tenido conocimiento de un total de 221 sentencias dictadas tanto en fase de enjuiciamiento como en fase de apelación, englobando las condenatorias y las absolutorias, que a continuación pasamos a desglosar:

Sentencias dictadas en primera instancia: total 201 sentencias registradas.

- Condenatorias: 170 sentencias registradas.
- Absolutorias: 31 sentencias registradas.

Sentencias dictadas en segunda instancia: total 20 sentencias registradas.

- Condenatorias: 12 sentencias registradas.
- Absolutorias: 8 sentencias registradas.

La suma global de sentencias condenatorias asciende al 82,4 % del total, mientras que las absolutorias representan el 17,6 %. En cuanto a los delitos más significativos apreciados en las sentencias condenatorias, destacamos los siguientes:

Delitos	Año 2025	Año 2024
Amenazas a grupos por motivos discriminatorios art. 170 CP	1	–
Delito contra la integridad moral cuando concurra un móvil discriminatorio art. 173.1 CP.	20	9
Delito de tortura por discriminación art. 174.	1	–
Delito de discriminación empleo art. 314 CP	–	–
Delito de fomento, promoción, incitación al odio, hostilidad, discriminación o violencia (art. 510.1 a), b) y c).....	11	10
Delito de lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios art. 510.2 A) CP	122	86
Delito de enaltecimiento o justificación de delitos de odio art. 510.2 b)	–	–

Delitos	Año 2025	Año 2024
Delitos de denegación de prestaciones en el ámbito de un servicio público o en actividades empresariales o profesionales art. 511 y 512 CP	12	3
Delito de asociación ilícita para promover, fomentar o incitar al odio, hostilidad, discriminación o violencia art. 515.4 CP.	—	—
Delito contra los sentimientos religiosos y la libertad de conciencia art. 522-525 CP	1	—
Delitos de cualquier naturaleza cuando se aprecie la agravante de discriminación del art. 22.4 CP.	80	65
Total	248	173

El delito con mayor número de sentencias condenatorias sigue siendo la lesión de la dignidad de las personas [art. 510.2 a) CP] con un incremento del 42 % respecto a las 86 del año anterior, seguido de los delitos comunes con la agravante de discriminación del art. 22.4 CP que también crecen respecto al año 2024. Destaca el notable incremento del delito contra la integridad moral (art. 173.1 CP), así como el aumento de los delitos de denegación de prestaciones (arts. 511-512 CP) que multiplican por cuatro sus registros (de 3 a 12).

La distribución de los motivos de discriminación apreciados en las sentencias es la siguiente:

Motivos de discriminación	Año 2025	Año 2024
Racismo	40	38
Antisemitismo	3	2
Antigitanismo.	3	1
Ideología	17	16
Religión/creencias	34 (Total) ²⁵	9
Islamofobia (año 2025)	20	—
Catolicismo (año 2025)	1	—
Testigos de Jehová (año 2025).	3	—
Etnia	28	3
Nación	29	26
Sexo	—	—
Edad	2	—
Orientación sexual	52	44

²⁵ Este número se refiere al motivo de discriminación de religión en general y a continuación se hace un desglose en relación a las tres religiones más comunes: catolicismo, musulmanes y testigos de Jehová.

Motivos de discriminación	Año 2025	Año 2024
Identidad sexual/Género	36	17
Género o Razones de género	14	12
Aporofobia o exclusión social	7	4
Discapacidad	10	6
Enfermedad	5	–
Situación familiar (año 2024)	3	–
Motivos múltiples (año 2024)	4	1

La distribución de los motivos de discriminación en las sentencias está encabezada por la orientación sexual e identidad de género (52 casos), el racismo (40), la etnia (28) –que experimenta un incremento muy notable desde los 3 casos de 2024– y la nación o xenofobia (29). La islamofobia con 20 casos, y la identidad sexual o de género, con 36, también mantienen una presencia relevante en las resoluciones judiciales.

En cuanto al lugar de comisión reflejado en las sentencias, el espacio físico mantiene un amplio predominio con 169 resoluciones, mientras que 36 sentencias corresponden a hechos cometidos a través de redes sociales o internet, y 12 al ámbito deportivo. La consolidación del ámbito deportivo como espacio de comisión de delitos de odio, con el doble de sentencias que en el ejercicio anterior, pone de manifiesto la necesidad de reforzar la colaboración con las instituciones deportivas en la prevención y persecución de estos comportamientos.

Valoración y análisis de los datos obtenidos de las sentencias recibidas

Durante el ejercicio 2025 la Unidad ha tenido conocimiento de 221 sentencias dictadas por los distintos tribunales en materia de delitos de odio y discriminación, cifra sensiblemente superior a las 173 sentencias registradas en 2024, lo que representa un aumento del 28% de sentencias en materia de delitos de odio respecto al año 2024.

Esta variación no debe interpretarse como un reflejo directo de un aumento equivalente en la criminalidad de odio durante 2025, sino como la consecuencia natural de la maduración procesal de asuntos incoados y acusados en ejercicios previos, especialmente teniendo en cuenta que el año 2024 registró un volumen superior de escritos de acusación. La progresión de los procedimientos y la mejora en la comunicación de resoluciones por parte de las fiscalías provinciales explican, en gran medida, el mayor número de sentencias que llegan a conocimiento de la Unidad.

El análisis del sentido de los fallos muestra igualmente una alta tasa global de condena, 82,4 %, frente a un 17,6 % de absoluciones, lo que evidencia la solidez de las investigaciones dirigidas por los/las fiscales delegados/as y la existencia de criterios jurisprudenciales ya asentados en los tipos penales más aplicados, particularmente en los arts. 510, 511-512, 173.1 y 22.4 del Código Penal. El escaso porcentaje de sentencias absolutorias obedece casi siempre a cuestiones que han afectado a la práctica de la prueba.

La experiencia acumulada en la obtención de la prueba digital, especialmente en hechos cometidos a través de internet y redes sociales, ha permitido que un mayor número de procedimientos llegue a juicio con soporte probatorio suficiente, incrementando la proporción de resoluciones condenatorias.

Dentro de este conjunto, merece atención específica el incremento significativo de sentencias dictadas en aplicación del art. 510.2.a) CP, precepto que sanciona la lesión de la dignidad de las personas mediante conductas humillantes o de menosprecio por motivos discriminatorios.

Este comportamiento refleja la madurez del sistema probatorio y acusatorio en torno a este artículo, cuya interpretación ha experimentado en los últimos años una creciente clarificación doctrinal y jurisprudencial, facilitando la acreditación de los elementos típicos –contexto, gravedad, intención y contenido discriminatorio del mensaje o conducta– y reforzando la coherencia de la acción penal ejercida por el Ministerio Fiscal.

Asimismo, la mayor presencia de hechos cometidos en entornos digitales, donde las conductas de humillación y discursos de menosprecio son frecuentes y con amplia difusión, ha contribuido sustancialmente al aumento de sentencias por este tipo penal.

En conjunto, los datos reflejan que 2025 constituye un ejercicio de consolidación cualitativa y cuantitativa en la respuesta judicial a los delitos de odio. El notable aumento de sentencias conocidas, unido al incremento de resoluciones dictadas en aplicación del art. 510.2.a) CP, evidencia una mayor eficacia procesal, una estructura acusatoria más homogénea y una protección reforzada de la dignidad de las víctimas, que se beneficia de un marco jurídico cada vez más estable y de una creciente capacidad institucional para afrontar conductas discriminatorias complejas y de fuerte impacto social.

En conclusión, los datos del ejercicio 2025 reflejan una actividad en materia de delitos de odio y discriminación, tanto del Ministerio Fiscal como de los tribunales, sensiblemente superior a la del año

anterior, con un incremento global tanto en el número de investigaciones abiertas por la fiscalía (un 15,3% más que en 2024), escritos de denuncia y querrella formulados por el Ministerio Fiscal (un 19% más), escritos de acusación (un 8,2% más) como en el total de sentencias (un 28% más), siendo condenatorias un 82,4% frente al 74,5% del año anterior. Finalmente, la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE ha incrementado su actividad de supervisión en un 41%.

10.6 Asuntos relevantes para la memoria anual 2025

El año 2025 se ha caracterizado por la consolidación de la especialidad en todos los niveles y reflejo de ello han sido las numerosas resoluciones del Tribunal Supremo que se han pronunciado sobre delitos de esta especialidad.

En este sentido, especial mención debe hacerse a múltiples sentencias dictadas por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en materia de insultos discriminatorios con componente de humillación pública que avalan la postura sostenida por la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE, plasmada en las Conclusiones de las Jornadas de Fiscales Especialistas celebradas en el año 2024, que los encajan en el delito de lesión a la dignidad del artículo 510.2 a) del Código Penal, superándose con ello tanto la vetusta consideración de hechos despenalizados por la reforma del año 2015, que suprimió la antigua falta de injurias del 620 CP, como el tradicional enfoque de calificarlos como delitos privados de injurias del art. 208 CP.

Esta evolución jurisprudencial evita que las víctimas, a menudo especialmente vulnerables, deban asumir por sí mismas la persecución penal de estos hechos mediante acusaciones particulares, circunstancia que durante años contribuyó a una elevada infra denuncia y a la consiguiente frustración de las propias víctimas y de la sociedad civil.

La posición de la fiscalía especializada en delitos de odio y discriminación apostando por considerar que los insultos discriminatorios producidos en espacios públicos, como parques, establecimientos comerciales, vagones de metro o campos de fútbol, impactan no tanto en el derecho al honor, sino de una manera muy especial en la dignidad de la persona o de los colectivos en los que se integran (art. 10 CE), afectando también al principio de igualdad como valor superior de ordenamiento jurídico (art. 1 CE) y a la prohibición absoluta de discriminación como derecho fundamental (art. 14 CE), ha supuesto

un cambio de paradigma en la forma de afrontar la persecución penal de este tipo de comportamientos muy frecuentes, que son inadmisibles y que antes quedaban impunes con el consiguiente quebranto en la confianza en la justicia por parte de las víctimas.

Dicha postura se ha visto avalada en el año 2025 por las siguientes sentencias de la Sala Segunda del Tribunal Supremo como STS 77/2025, de 31 de enero (racismo y nación); la STS 89/2025, de 5 de febrero (orientación sexual); la STS 820/2025, de 8 de octubre (condena por delitos de lesión a la dignidad a través de redes sociales y ratifica la validez de la prueba indiciaria digital); la STS 872/2025, de 23 de octubre (orientación sexual) y la STS 911/2025, de 4 de noviembre, que estima el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal y revoca la sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Navarra, que a su vez confirmaba la del Juzgado de lo Penal, estimando que los insultos discriminatorios con humillación pública encajan en el delito de lesión a la dignidad del artículo 510.2 a) por ser el tipo específico frente al delito de injurias del art. 208 CP con agravante de discriminación del art. 22.4 CP.

En otro orden de cosas, diferentes sentencias del Tribunal Supremo han puesto de manifiesto dos líneas jurisprudenciales contrapuestas acerca del ámbito de protección subjetiva de los delitos de odio, siendo deseable un esfuerzo unificador por parte de la Sala Segunda del Tribunal Supremo para fijar un único criterio de interpretación. Así, sentencias como la STS 872/2025, de 23 de octubre y la STS 911/2025, de 4 de noviembre, han establecido, siguiendo las pautas de la STS 437/2022, que los preceptos relativos a delitos de odio protegen a toda la ciudadanía siempre que la persona o personas afectadas encajen en uno de los motivos de discriminación taxativamente establecidos por el legislador, sean o no minoritarios, sean o no vulnerables, o sean o no desfavorecidos. En contraposición a las anteriores, la STS 89/2025, de 5 de febrero, la STS 539/2025, de 11 de junio y la STS 926/2025, de 11 de noviembre, establecen la necesidad de restringir el alcance del concepto a su núcleo originario: el combate contra la desigualdad para proteger a colectivos que puedan ser calificados de históricamente vulnerables en el marco de producción del hecho.

Se destacan otras resoluciones relevantes de la Sala Segunda del Tribunal Supremo como la sentencia 248/2025, de 20 de marzo, que confirma la sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia que condenó por un delito contra la integridad moral cometido a través de redes sociales hacia una víctima de ocho años enferma de cáncer.

Asimismo, la Sala Segunda del Tribunal Supremo en sentencia 586/2025, de 25 de junio, confirma la agravante de discriminación por

ideología del art. 22.4 en un caso seguido por delito de homicidio en grado de tentativa y lesiones, previamente condenados por la Audiencia Provincial y el TSJ de la Comunidad de Madrid. Los hechos ocurrieron en marzo de 2016 en un establecimiento público de la localidad de San Sebastián de los Reyes. El acusado, miembro de grupos de ideología nazi, mantuvo un enfrentamiento verbal con una pareja, que desembocó en un forcejeo. Las víctimas fueron perseguidas, al atribuírseles ideología de izquierdas, y agredidas con distintos instrumentos peligrosos que portaban los acusados como cuchillos, un destornillador y un cúter.

Muy relevantes han sido también los pronunciamientos en las diferentes instancias por el asesinato de un joven en la ciudad de A Coruña. La Sala Segunda del Tribunal Supremo, en sentencia 1024/2025, de 11 de diciembre, confirmó definitivamente la concurrencia de agravante de discriminación del art. 22.4 CP por orientación sexual, previamente apreciada por la Audiencia Provincial de A Coruña, sentencia de 7 de enero de 2025 y por el Tribunal Superior de Xustiza de Galicia en sentencia de 20 de mayo de 2025.

En el año 2025 hemos asistido con gran preocupación a los graves acontecimientos ocurridos en Torre Pacheco durante el mes de julio de 2025, que evidenciaron las peligrosas consecuencias y efectos del discurso de odio difundido de forma masiva e incontrolada en redes sociales, lo que ha motivado la apertura de diversas diligencias de investigación y procedimientos judiciales, principalmente en la Región de Murcia.

Estos hechos han puesto de manifiesto la importancia de contar con mecanismos de coordinación interinstitucional. La estrecha colaboración, digna de elogio, entre las fuerzas y cuerpos de seguridad, particularmente el cuerpo de la Guardia Civil, y las secciones de delitos de odio y discriminación de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como la Fiscalía Provincial de Barcelona, permitió articular una respuesta eficaz y ágil frente a estos graves incidentes, mitigando sus consecuencias.

Específica mención merecen los diferentes procedimientos incoados en la Región de Murcia por estos graves sucesos ya mencionados acaecidos en Torre Pacheco durante el mes de julio de 2025, respecto de los cuales la Fiscalía Superior tiene abiertas varias diligencias de investigación preprocesal. Además, la sección de delitos de odio y discriminación interviene en múltiples procedimientos judiciales que se instruyen en las distintas plazas de la sección de instrucción de los tribunales de instancia de San Javier como consecuencia de la violencia ejercida contra las personas y propiedades por motivos exclusiva-

mente discriminatorios, como respuesta a la difusión en redes sociales y otros medios de comunicación de mensajes que incitaban al odio, humillación y violencia contra las personas migrantes por razón de su origen y religión.

En este sentido, se investigan, entre otras, una agresión grupal a un ciudadano de origen magrebí con insultos xenófobos en la que se ocasionaron desperfectos a su vehículo; difusión a través de diferentes cuentas de Instagram de la imagen de varias personas de origen magrebí identificándolos como los supuestos autores de la agresión al vecino de Torre Pacheco (sin tener ninguna vinculación con los hechos); la incursión violenta por motivos xenófobos de un grupo de personas encapuchadas a un establecimiento de venta de kebabs, ocasionando desperfectos de forma indiscriminada, o la agresión a un menor de edad por razones xenófobas a quien los autores identificaron erróneamente como uno de los agresores del vecino de Torre Pacheco.

Se destaca igualmente la acusación formulada a raíz del incendio de la sede de un partido político en Cartagena por dos personas vinculadas con la ideología radical de ultraderecha, calificado como delito del art. 510.2 a) en concurso ideal con delito de daños mediante incendio del art. 266.1 CP.

En el marco de los sucesos de Torre Pacheco, cabe asimismo destacar las diligencias previas que se instruyen en la Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia, Plaza 2, de Mataró, por un posible delito contra el ejercicio de los derechos fundamentales en su modalidad de incitación al odio con alteración de la paz pública del art. 510.1 a), 3 y 4 CP, en las que se encuentra investigado el presunto fundador del grupo *Deport Them Now*, movimiento de carácter supremacista, antiinmigración y antislámico, que promociona la adopción de políticas migratorias centradas en la identificación y deportación inmediata de los inmigrantes en situación irregular y que, a través de canales de Telegram, Instagram y X, presuntamente emitió un comunicado para llevar a cabo una «cacería» en la localidad de Torre Pacheco contra la población magrebí. Ello llegó a provocar o, cuanto menos, colaborar, en el clima que se vivió en dicha localidad los días posteriores a su difusión.

Respecto a los límites del discurso de odio penalmente perseguible y en relación a los emitidos en contextos de naturaleza política, la Sala Segunda del Tribunal Supremo ha dictado importantes pronunciamientos fijando los límites del art. 510 CP, entre los que se resalta el Auto 21838/25, de 9 de septiembre de 2025 –de inadmisión de querrela contra un parlamentario por unos comentarios realizados en una

entrevista—, en la que el Tribunal consideró que la conducta expresiva no era idónea para provocar un riesgo real y significativo de afectación de las bases de la convivencia pacífica y participativa.

En el ámbito de la discapacidad como motivo de discriminación, se destacan varias sentencias por denegación de prestaciones del art. 512 CP, como la sentencia firme de la Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria de 27 de mayo de 2024, que confirma la sentencia condenatoria del Juzgado de lo Penal de fecha 11 de septiembre de 2023, por la que se condenaba al autor por denegar el hospedaje a una víctima invidente, por razón de su discapacidad, quien había efectuado la reserva previa por teléfono.

En este mismo sentido se pronunció al Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 6.^a, en la sentencia de 1 de diciembre de 2025 que confirmó la condena dictada por delito del art. 512 CP por el Juzgado de lo Penal, sentencia de 30 de diciembre de 2024, por la denegación de hospedaje, previamente reservado y pagado, a una persona por razón de su discapacidad psíquica.

Finalmente, se destaca la sentencia de conformidad dictada por la Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia de Barcelona el 1 de abril de 2025, por la se condenó a un conductor de taxi por denegar el acceso a dicho servicio público a dos personas invidentes acompañadas de sus perros guía.

En el ámbito deportivo, resulta muy destacable la sentencia de conformidad dictada por la Sección 23.^a de la Audiencia Provincial de Madrid, de 16 de junio de 2025, por delitos contra la integridad moral del artículo 173.1 CP con agravante por motivación racista. Los autores colgaron de un puente a un muñeco que simulaba ser un jugador de fútbol del Real Madrid y, posteriormente, lo difundieron en redes sociales. Ente las penas impuestas, se incluye la prohibición de aproximarse a estadios de fútbol.

La Audiencia Provincial de Almería dictó sentencia de conformidad núm. 436/2025 por insultos y vejaciones por razón de xenofobia en un evento deportivo y en presencia de público, entre el cual se encontraban menores de edad. En fase de ejecución, se acordó la suspensión de la pena privativa de libertad impuesta, sujeta a condiciones como el sometimiento a un curso en materia de igualdad de trato y no discriminación y la prohibición de aproximarse y acceder a recintos deportivos durante el tiempo de suspensión.

Otra sentencia destacada es la núm. 68/25, dictada con conformidad por la Sección de lo Penal del Tribunal de Instancia de Granada, Plaza 2, condenando por insultos racistas a un jugador de fútbol durante la celebración de un partido. La suspensión de la condena

quedó condicionada a la prohibición de aproximación a instalaciones deportivas.

La Sección de lo Penal del Tribunal de Instancia de Burgos, Plaza 3, condenó por sentencia de conformidad, de fecha 12 de febrero de 2025, a once personas como autores cada uno de ellos de un delito de desórdenes públicos del art. 558 CP, acaecidos con motivo de la celebración de un espectáculo deportivo, con la agravante de discriminación por motivos ideológicos. La condena incluye la prohibición de acceso a estadios deportivos de cualquier categoría con ocasión de la celebración de actividades deportivas durante un periodo de dos años, cuatro meses y quince días.

Por la Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia de Cartagena, Plaza 4, en las Diligencias Urgentes 132/25, se condenó con conformidad al autor de insultos discriminatorios durante la celebración de un partido de fútbol.

Por la Sección 2.^a de la Audiencia Provincial de Valladolid se dictó sentencia de conformidad, de 21 de mayo de 2025, por insultos racistas sufridos por un jugador de fútbol del Real Madrid. Se condenó por cinco delitos del art. 510.2 a) y 5 CP, imponiendo a los condenados como condición a la suspensión de la pena la prohibición de acudir a estadios de fútbol nacionales donde se celebren competiciones deportivas oficiales.

Finalmente, se remarca la sentencia dictada por la Sección 6.^a de la Audiencia Provincial Barcelona, de 3 de septiembre de 2026, que condena por conformidad al autor de unos insultos racistas dirigidos a un jugador del Athletic Club de Bilbao.

Por parte del Tribunal Constitucional, de especial interés resulta la sentencia de 13 de mayo de 2025 que estima el amparo por vulneración de la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] y de creación artística [art. 20.1 b) CE] y que traía su origen en la condena por un delito del art. 173.1 CP impuesta por el Juzgado de lo Penal n.º 1 de Pamplona a una persona por la creación de la página web *tourlaManada.com*, que ofrecía un falso recorrido turístico por los lugares vinculados al caso conocido como «La Manada», con descripciones irónicas y referencias a los agresores, con el objetivo declarado de criticar el tratamiento sensacionalista de los medios de comunicación. El TC estima el recurso de amparo por vulneración de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la libertad de creación artística del recurrente y anula las sentencias de las que traía causa, por entender que no habían llevado a cabo un juicio previo sobre la libertad de expresión y su contenido, es decir, una valoración previa de si la conducta enjuici-

ciada podía constituir una manifestación del ejercicio legítimo del derecho fundamental a la libertad de expresión.

Por otra parte, deben resaltarse algunas de las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como la emitida en el caso *Minasyan y otros c. Armenia*, de 7 de enero de 2025, por vulneración de los arts. 8 y 14 del Convenio por incumplimiento de la obligación de abordar la naturaleza discriminatoria de las declaraciones impugnadas y falta de respuesta adecuada; *Panayotopoulos y otros c. Grecia*, de 21 de enero de 2025, por incumplimiento de la obligación de conducir investigaciones eficaces y desenmascarar la motivación discriminatoria (arts. 3 y 14 del Convenio); *Bednarek y otros c. Polonia*, de 10 de julio de 2025, que considera vulnerado el art. 3 en relación con el art. 14 del CEDH por falta de respuesta adecuada frente a agresión homófoba; *caso Ilareva y otros c. Bulgaria*, de 9 septiembre de 2025, por la que se consideran vulnerados los arts. 8 y 14 del Convenio por incumplimiento de la obligación positiva de investigar amenazas y discurso de odio en redes sociales y en la que el Tribunal examina la discriminación por asociación.

11. DERECHOS HUMANOS Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

11.1 Introducción

El artículo 124 CE ha diseñado un modelo de Ministerio Fiscal que trasciende de mero promotor de la acción pública penal y lo erige en una institución central de nuestro sistema de garantías: no solo como garante de la legalidad, sino también —y muy especialmente— como valedor de los derechos fundamentales de la ciudadanía y defensor del interés público y social, que se encarna en los valores constitucionales y cuya máxima representación se encuentra en los derechos humanos. El Ministerio Fiscal se constituye, en definitiva, como motor de cambio, de desarrollo social y democrático. Esta es la óptica que de manera decidida asumió la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática de la Fiscalía General del Estado desde sus mismos inicios.

La creación de esta nueva especialidad ha sido celebrada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sus Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico de España de 18 de julio de 2025, considerándola un avance positivo de nuestro país en materia de memoria, verdad y reparación. Entre las recomendaciones del Comité se encuentra la de «[c]ontinuar sus esfuerzos para promo-

ver el reconocimiento de responsabilidades, el esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de personas desaparecidas y la preservación de la memoria, incluyendo la adopción de todas las medidas necesarias para garantizar que la labor del/de la Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática (...) se lleve a cabo de manera independiente, imparcial, inclusiva, transparente y equilibrada».

En efecto, tras su creación por la Ley 20/2022, de 19 de octubre, *de Memoria Democrática* (en adelante LMD) y su implementación en el mes de julio de 2023, la Unidad se encontró con el reto jurídico de desarrollar una especialidad pionera en el Ministerio Fiscal que, además, partía de un marco normativo también novedoso e inexplorado, en el que todo estaba por construir. Este camino enfrentaba no pocos desafíos, más allá de los puramente organizativos. Nos encontrábamos con hechos gravísimos, cometidos en el contexto de crímenes contra la humanidad y ocurridos hace décadas; con víctimas y victimarios en su mayoría fallecidos; con obstáculos jurídicos que cerraban la puerta a la exigencia de responsabilidades penales, tal y como venían siendo interpretados por la jurisprudencia ordinaria y constitucional. Pero, ante todo, nos encontrábamos con personas, con familias enteras, que arrastraban un larguísimo duelo y que precisaban, al fin, una respuesta de las instituciones democráticas y del propio Estado de derecho que satisficiera sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Desde este escenario, la Unidad comenzó su andadura elaborando unos criterios interpretativos que, acordes con los derechos humanos y su desarrollo, cristalizaron en un verdadero cuerpo doctrinal conformador de una inédita justicia transicional para las víctimas del golpe de Estado, la guerra de España y la dictadura franquista.

Esta concepción parte de la propia consideración de nuestra Constitución como norma primigenia de derecho transicional, tanto en su consagración de la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social (artículo 10.1), como del valor hermenéutico del Derecho Internacional de Derechos Humanos (artículo 10.2 CE) y su integración en nuestro ordenamiento jurídico con una privilegiada posición en la jerarquía de fuentes (artículo 96.1 CE).

De acuerdo con lo anterior, la Unidad consolidó el criterio de que el expreso reconocimiento en el artículo 29.1 LMD del derecho de las víctimas a una investigación –indisolublemente vinculado con el derecho a la verdad, consagrado en el artículo 15 LMD– implica la correlativa obligación de la Administración de Justicia de proporcionarles una investigación efectiva como fin en sí misma. Con ello se integran en la tutela judicial del artículo 24.1 CE nuevos elementos que refuerzan el *ius ut procedatur* y el principio *pro actione* cuando se trata de

hechos atroces como los cometidos en el contexto de crímenes contra la humanidad, de acuerdo con una interpretación del derecho fundamental con enfoque de derechos humanos, tal y como exige el artículo 10.2 CE.

En estos casi tres años de andadura, la Unidad ha analizado las distintas herramientas que la LMD y el resto del ordenamiento jurídico ponen a nuestra disposición para ofrecer a las víctimas verdad, justicia y reparación, y ha explorado todas las posibilidades de actuación del Ministerio Fiscal, partiendo de que la importancia de las misiones constitucionales conferidas por el artículo 124 CE, así como la flexibilidad que nos otorga nuestro propio andamiaje estatutario, nos permite intervenir en los más diversos espacios procesales, extra-procesales e institucionales.

De esta manera, la especialidad de derechos humanos y memoria democrática se ha configurado como una materia transversal, que implica a las distintas jurisdicciones y que atiende a las necesidades de las víctimas de manera integral y holística. Este es el espíritu que guía la publicación de la Instrucción de la FGE núm. 1/2025, de 26 de mayo, *sobre el/la Fiscal Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática y sobre las secciones especializadas en las fiscalías territoriales*, que será después objeto de análisis.

Como se verá a lo largo de la presente Memoria, a consecuencia de todo lo anterior la actividad de la Unidad se ha incrementado de manera exponencial durante este último año. Una progresión ascendente que esperamos continúe en los próximos ejercicios, fruto del trabajo intenso, el impulso y la implicación de quienes integramos esta especialidad.

11.2 Actividad de la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática

11.2.1 ESTADÍSTICAS GENERALES

La Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática ha incoado en 2025 un total de 377 expedientes, lo que ha prácticamente duplicado la entrada de asuntos desde 2024, con un incremento del 91,37% del volumen de trabajo.

Los expedientes referidos a memoria democrática han experimentado un aumento del 138,55% respecto del año anterior, con 198 expedientes incoados en 2025, de los que 161 lo fueron de seguimiento. Estos procedimientos suponen un 52,52% de la labor de la Unidad.

En materia de derechos humanos se registraron 96 asuntos frente a los 40 del 2024, con lo que el incremento se eleva hasta el 140%.

EVOLUCIÓN ESTADÍSTICA

	2023	2024	2025
Memoria Democrática	45	83	198
Derechos Humanos	37	40	96
Otros expedientes.....	29	74	83
Total	111	197	377

11.2.2 UNIFICACIÓN DE CRITERIOS

11.2.2.1 *La Instrucción de la FGE núm. 1/2025, de 26 de mayo, sobre el/la Fiscal Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática y sobre las secciones especializadas en las fiscalías territoriales*

Sin duda uno de los principales hitos del ejercicio de 2025 ha sido la publicación de la Instrucción de la FGE núm. 1/2025, de 26 de mayo, *sobre el/la Fiscal Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática y sobre las secciones especializadas en las fiscalías territoriales*, a propuesta de la Unidad de conformidad con el artículo 20.2 ter e) EOMF.

La Instrucción ofrece los criterios de actuación que han de seguir los/as fiscales en materia de derechos humanos y memoria democrática, determinando las pautas organizativas de las secciones especializadas de las fiscalías y las funciones tanto del/de la Fiscal de Sala Coordinador/a como de los/as fiscales delegados/as territoriales.

El marco competencial de la especialidad se extiende a todos los procedimientos y actuaciones que se refieran o que afecten directa o indirectamente, individual o colectivamente, a las víctimas del artículo 3 LMD. Ello supone que el Ministerio Fiscal tendrá una intervención transversal que comprende las distintas jurisdicciones, puesto que actúa en el orden penal, civil y contencioso-administrativo. Como novedad, la Instrucción incluye dentro de las competencias de la especialidad aquellos procedimientos seguidos por hechos que pudieran ser constitutivos de delitos de odio previstos en el art. 510 CP, siempre que se cometan contra víctimas del art. 3 LMD.

La publicación de la Instrucción ha constituido, sin duda, uno de los factores determinantes del crecimiento exponencial del volumen de asuntos incoados y, al tiempo, ha supuesto el impulso definitivo a la especialidad, garantizando la unidad de actuación del Ministerio Fiscal en la materia y, con ello, el principio de igualdad de todas las víctimas, independientemente de su lugar de residencia.

11.2.2.2 *Notas internas y notas de servicio*

Como consecuencia de la progresiva implantación de la red de fiscales especialistas a lo largo del año 2024, con fecha 29 de enero de 2025 la Fiscal de Sala Coordinadora dirigió una nota interior a los/as fiscales delegados/as determinando los procedimientos y actuaciones que debían ser objeto de remisión a la Unidad con el fin de llevar a cabo eficazmente la labor coordinadora y supervisora. Una vez dictada la Instrucción de la FGE núm. 1/2025, de 26 de mayo, la función de coordinación pasa a regirse por lo establecido en la misma.

Por otro lado, tras haberse observado ciertas dificultades prácticas trasladadas convenientemente a la Unidad por algunas secciones especializadas, el 8 de octubre la Fiscal de Sala dictó la Nota de Servicio núm. 1/2025, *sobre la competencia territorial y el auxilio fiscal en las diligencias preprocesales para la promoción de declaración judicial de hechos pasados*. En ella se analizan las situaciones que se producen cuando el fuero competencial establecido legalmente no coincide con el lugar de residencia de los familiares que solicitan ante el Ministerio Fiscal la promoción del expediente de jurisdicción voluntaria. La nota concluye que es imprescindible tener en cuenta el interés de estas personas –que tienen también la condición de víctimas de acuerdo con el artículo 3.3 LMD– a la hora de favorecer su acceso a la justicia, reduciendo desplazamientos innecesarios y otras cargas evitables que pudieran retrasar o dificultar el procedimiento o hacerlo más gravoso para ellas, a cuyo fin deberá optarse por el fuero competencial más próximo a su domicilio. Para ello, a la hora de determinar el lugar de producción de los hechos se ha de valorar que los actos de represión y persecución pueden no ser únicos y aislados, sino más bien al contrario: es habitual que, en el contexto del golpe de Estado, la guerra y la dictadura, se haya desplegado un verdadero *iter* represivo, en ocasiones perpetrado sucesivamente en distintos lugares del territorio. Cuando, a pesar de la aplicación de este criterio, resultase competente otra fiscalía, deberá optarse por la práctica de las declaraciones testimoniales mediante videoconferencia, recabando el auxilio de la fiscalía

del lugar de residencia en términos análogos a los establecidos en la Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*.

11.2.3 RED DE FISCALES ESPECIALISTAS

A lo largo del año 2025 se ha prácticamente completado la red de especialistas con la designación de ocho fiscales delegados más en las secciones especializadas de las Fiscalías de Lugo, Teruel, Granada, Albacete, Málaga, Salamanca, Gipuzkoa y Tenerife, así como de otros tres fiscales de enlace en las Fiscalías de Área de Benidorm-Denia, Gijón y Mérida. Asimismo, se procedió al nombramiento de nuevos fiscales delegados en las Fiscalías Provinciales de Lleida y Álava por cambio de destino de los anteriores.

En la actualidad, la red de especialistas en derechos humanos y memoria democrática cuenta con un total de 54 fiscales: 47 delegados provinciales y 7 fiscales de enlace. A fecha de cierre de esta Memoria, se han creado secciones especializadas en todas las fiscalías territoriales, a excepción de las Fiscalías Provinciales de Palencia y Valladolid.

11.2.4 ACTIVIDAD INVESTIGADORA

Aunque con carácter general las unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado no tienen competencia para la intervención directa en asuntos determinados, el art. 20.2 ter EOMF otorga a los/as fiscales de sala coordinadores/as la facultad de asumir la investigación en materia de su especialidad siempre que se trate de asuntos de especial trascendencia apreciada por el/la Fiscal General del Estado en Decreto motivado.

En 2025 la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática, a impulso de la Fiscal de Sala Coordinadora, ha recabado y recibido autorización para la incoación y tramitación de las correspondientes diligencias de investigación preprocesal en dos asuntos de particular importancia que se detallan a continuación.

11.2.4.1 *Diligencias de Investigación Preprocesal núm. 1/2025 de la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática*

Por Decreto de fecha 9 de mayo de 2025, y previa autorización del Fiscal General del Estado, se incoaron por la Fiscal de Sala Coordina-

dora las Diligencias de Investigación Preprocesal núm. 1/2025 para el esclarecimiento de las circunstancias de la detención, traslado y muerte de miles de españoles en los campos de concentración nazis, principalmente en los de Mauthausen (Austria) y Gusen (Alemania), así como el papel que la dictadura franquista tuvo en estos hechos.

La investigación, que a fecha de cierre de esta Memoria sigue en tramitación, tiene su origen en la visita realizada el 14 de enero de 2025 por la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática a las dependencias del Registro Civil Central, donde se tomó conocimiento de la documentación que allí se custodia para la tramitación de los expedientes de inscripción de la defunción de las víctimas.

11.2.4.2 *Diligencias de Investigación Preprocesal núm. 47/2025 de la Fiscalía de la Audiencia Nacional*

Con fecha 17 de septiembre de 2025 el Fiscal General del Estado dictó un Decreto acordando la creación de un equipo de trabajo –formado por la Fiscal de Sala Coordinadora de Derechos Humanos y Memoria Democrática y el Fiscal de Sala Jefe de la Audiencia Nacional– para investigar las violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en la Franja de Gaza.

La decisión del Fiscal General acogía así la petición que la Fiscal de Sala Coordinadora le había dirigido tras analizar el informe enviado por la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía a la Unidad en el mes de junio, y en el que se recogían hechos indiciariamente constitutivos de crímenes contra la comunidad internacional cometidos por el ejército del Estado de Israel en Gaza.

Como consecuencia de ello, por Decreto de 19 de septiembre de 2025 se incoaron en la Fiscalía de la Audiencia Nacional las Diligencias de Investigación Preprocesal núm. 47/2025, en la que la Fiscal de Sala Coordinadora y el Fiscal de Sala Jefe actúan como coinvestigadores, con la colaboración del Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional.

Su fundamento radica en el deber impuesto por las leyes y los tratados suscritos por España de cooperar con tribunales internacionales en los procedimientos abiertos por estos hechos –uno en la Corte Internacional de Justicia y otro en la Fiscalía de la Corte Penal Internacional– con el objeto de recabar y preservar fuentes de prueba para ponerlas a disposición del órgano competente en el momento procesal oportuno.

A fecha de cierre de esta Memoria dichas diligencias continúan en tramitación.

11.2.5 ACTIVIDAD DE COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN

Sin duda, la más genuina actuación de los/as fiscales de sala coordinadores/as se centra en el conocimiento y seguimiento de los asuntos que, incluidos en su área de especialización, se tramitan en las distintas fiscalías y órganos judiciales del territorio nacional.

La actividad de la Unidad en este ámbito no se limita al desempeño de la función estatutaria de supervisión y coordinación, sino que se ha venido extendiendo al apoyo y asistencia técnica a los/as fiscales, aportando materiales que enriquezcan la argumentación jurídica, realizando un análisis de los instrumentos internacionales y de los estándares de derechos humanos aplicables, ofreciendo criterios y guías de actuación, resolviendo las dudas que se plantean, así como proporcionando modelos de escritos que pudieran ser de utilidad. Para ello se han establecido canales permanentes y fluidos de relación entre la Unidad y los/as delegados/as, que se desarrollan tanto en los propios expedientes como a través de comunicaciones escritas y telefónicas.

En definitiva, a través de la labor de coordinación de la actuación del Ministerio Fiscal en las distintas fiscalías la Unidad ha establecido doctrina en la materia, aplicando las más avanzadas interpretaciones acordes con los derechos humanos y su desarrollo.

La función coordinadora se articula a través de los denominados expedientes de seguimiento sobre asuntos concretos, en los que se va incorporando la información facilitada por los/as fiscales con el fin de poder mantener una supervisión de los casos y trasladar a ellos los criterios consolidados por la Unidad, así como, en su caso, llevar a cabo aquel apoyo técnico.

En 2025 la Unidad incoó 172 expedientes de seguimiento: el 93,6% de ellos, un total de 161, referidos a la materia de memoria democrática y 11 a derechos humanos. Ello implica que la labor supervisora se ha incrementado en un 186,67% respecto del año anterior y en un 192,72% por lo que a memoria democrática se refiere.

11.2.5.1 *Jurisdicción penal*

Durante el año 2025 la Unidad ha incoado 11 expedientes de seguimiento de querellas interpuestas por delitos cometidos en el contexto de crímenes contra la humanidad producidos en el marco tempo-

ral de la ley y cometidos contra víctimas del artículo 3 LMD, un número estable frente a 2024 en que se realizó la supervisión de 10 procedimientos.

La Unidad ha seguido manteniendo el criterio de que la ley –y, en particular, el reconocimiento del derecho de las víctimas a la investigación consagrado en el artículo 29.1 LMD– impone a la justicia la obligación de realizar una investigación efectiva con independencia del resultado del proceso, pues su finalidad última no es la persecución penal sino la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las víctimas de los graves crímenes contra la humanidad, principios estos que se erigen en pilares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que se integran en el derecho a la tutela judicial efectiva por mor del artículo 10.2 de la Constitución.

En aplicación de este criterio, los/as fiscales siguen informado en favor de la admisión de las distintas querellas presentadas por particulares y asociaciones memorialistas, de derechos humanos y de víctimas por hechos cometidos en el contexto de crímenes contra la humanidad, y han combatido mediante recurso las resoluciones judiciales contrarias al mismo. En 2025 el Ministerio Fiscal interpuso dos recursos contra autos de inadmisión a trámite o de archivo y presentó un escrito de adhesión parcial al presentado por los querellantes. Ha resultado estimado un recurso de reforma, con la consiguiente admisión a trámite de la querella en el sentido interesado por la Fiscalía, y la Audiencia Provincial ha desestimado uno de los recursos de apelación interpuestos, estando el resto pendientes de resolución.

Como ya se avanzaba en la pasada Memoria, por providencia de 10 de febrero de 2025 el Tribunal Constitucional inadmitió a trámite, por no apreciar interés constitucional, la demanda de amparo presentada el 8 de noviembre de 2024 por la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, en coordinación con la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática, frente al archivo de plano, confirmado por la Audiencia Provincial de Barcelona, de una querella formulada por las torturas sufridas por dos hermanos en los años 70 durante su detención por la llamada Brigada Político-Social. El amparo se fundamentaba en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción, de acuerdo con el nuevo escenario normativo que supone la entrada en vigor de la LMD. La Fiscalía recordó que el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado aún sobre el alcance y significado del derecho de las víctimas a la investigación del artículo 29.1 LMD, por lo que el asunto trascendía del caso

concreto al plantear una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social.

Por otra parte, cabe destacar que en el mes de abril de 2025 la sección de derechos humanos y memoria democrática de la Fiscalía Provincial de Barcelona, en coordinación con la Unidad, incoó por primera vez diligencias preprocesales de naturaleza penal, tras la denuncia presentada por una víctima, para investigar las torturas perpetradas durante el franquismo por miembros de la llamada Brigada Político-Social en dependencias de la Jefatura Superior de Policía de Vía Laietana.

Finalmente, y como ya se ha adelantado, la Instrucción de la FGE núm. 1/2025, de 26 de mayo, otorga a la especialidad de derechos humanos y memoria democrática la competencia para la investigación y llevanza de los procedimientos seguidos por delitos de odio del art. 510 CP, siempre que afecten a víctimas del artículo 3 LMD. Durante 2025, la Unidad ha recibido seis denuncias por estos hechos, que son tramitadas ante las fiscalías correspondientes y de las que se lleva a cabo el consiguiente seguimiento.

11.2.5.2 *Especial referencia a la búsqueda, localización y exhumación de restos humanos en fosas comunes*

La Instrucción de la FGE núm. 1/2025, de 26 de mayo, ha establecido los criterios a seguir por el Ministerio Fiscal cuando se produce el hallazgo de restos humanos de víctimas del artículo 3 LMD en fosas comunes, recogiendo así los que ya venía aplicando la Unidad desde el año 2024.

De acuerdo con ello, cuando los/as fiscales especialistas tengan conocimiento del hallazgo, y siempre que el órgano judicial no hubiera incoado procedimiento alguno, deberán incoar las oportunas diligencias de investigación preprocesal, en cuyo seno se practicarán todas aquellas actuaciones tendentes a la identificación de los cadáveres mediante análisis de ADN, la reclamación de los informes forenses que se hubieran confeccionado, la comprobación de las circunstancias de la muerte, su data y contexto, así como cuantas fueran precisas para establecer indiciariamente un relato fáctico detallado, cuidando de que, una vez conclusas, en el decreto de archivo se consignen minuciosamente las diligencias practicadas y su resultado, así como una descripción pormenorizada de los hechos averiguados, la identidad de las víctimas y, cuando fuera posible, sus autores.

Durante el año 2025 la Unidad ha incoado 51 expedientes de seguimiento relativos a fosas comunes, lo que casi quintuplica la cifra del año anterior. Asimismo, continuaron en tramitación los seguimientos de 2 fosas de 2023 y de 8 fosas de 2024.

De las anteriores, 30 son objeto de diligencias de investigación del Ministerio Fiscal y 5 de diligencias previas en distintos órganos judiciales. Los otros 16 expedientes se refieren a intervenciones que están proyectadas o que han comenzado su curso sin que se haya producido aun el hallazgo de los restos humanos, estando la fiscalía pendiente de su evolución y resultado.

11.2.5.3 *Jurisdicción civil*

El expediente de jurisdicción voluntaria para declaración judicial de hechos pasados a que se refiere el artículo 29.3 LMD, y que se regula en los artículos 80 bis y siguientes de la Ley de Jurisdicción Voluntaria, se ha revelado en la práctica como una valiosísima herramienta para garantizar a las víctimas su derecho a la verdad, la justicia y la reparación. A través de este procedimiento se busca el dictado de una resolución judicial que declare la realidad y circunstancias de los hechos en que se concretaron los actos de persecución y represión sufridos por las víctimas del golpe de Estado, la guerra y la dictadura franquista y sus familiares. Además, la norma permite que de esa declaración de hechos se deriven determinadas consecuencias prácticas, como la inscripción de la defunción o la rectificación de inscripciones erróneas, la anotación de la nulidad de sentencias y sanciones impuestas por motivos políticos de conformidad con el artículo 5 LMD, la declaración de víctima del artículo 3 LMD o la remisión de testimonios a los órganos administrativos correspondientes a diversos efectos, como la inclusión en el Registro y Censo de Víctimas o el impulso de procedimientos de búsqueda y localización de sus restos, cuando fuera posible.

El cauce de la jurisdicción voluntaria se erige, en definitiva, en una clara expresión de la justicia transicional en que las víctimas adquieren un protagonismo absoluto, como actores primordiales de la propia administración de justicia a través de sus testimonios y de la información que aportan al procedimiento.

Durante el año 2025 la Unidad ha incoado 52 expedientes de seguimiento sobre jurisdicción voluntaria, un 766% más que en 2024, en que se incoaron únicamente seis.

De los anteriores, 47 fueron impulsados por el Ministerio Fiscal mediante la apertura de diligencias preprocesales, en las cuales los/as fiscales especialistas están realizando verdaderas y exhaustivas investigaciones de los hechos, tomando declaración a los familiares y testigos, acudiendo a los distintos archivos y registros o recabando informes periciales históricos y de contexto, todo ello con el fin de promover ante el órgano judicial competente la declaración de hechos con sus correspondientes consecuencias derivadas.

Tras la conclusión de estas diligencias, en 2025 la fiscalía presentó 24 escritos promoviendo el expediente ante el tribunal, habiendo obtenido en este ejercicio anual un total de 9 autos, todos ellos íntegramente estimatorios de las peticiones del fiscal. No ha habido ninguna resolución contraria a la posición del Ministerio Público.

Se espera que estas cifras sigan en la misma progresión ascendente a medida que las víctimas y las asociaciones vayan tomando mayor conocimiento de la labor del Ministerio Fiscal en este ámbito, de su potencial reparador y del resto de posibilidades que este expediente ofrece, para lo que resulta de vital importancia la actividad de divulgación e información que se va llevando a cabo tanto por la Unidad como por las secciones especializadas de las fiscalías territoriales. A este efecto, desde la Unidad se ha confeccionado un modelo de formulario dirigido a las víctimas y los familiares con el fin de facilitar sus peticiones y sistematizar la información de que disponen.

Ya en otro orden de cosas, en 2025 la Unidad ha incoado 4 seguimientos relativos a expedientes del Registro Civil para la inscripción de la defunción de víctimas del artículo 3 LMD.

Finalmente, y siguiendo en la jurisdicción civil, ha de destacarse el recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía Provincial de Cádiz, en coordinación con la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática de la Fiscalía General del Estado, contra la sentencia dictada por un juzgado de primera instancia en que se condenaba a un historiador por intromisión ilegítima en el derecho al honor con motivo de la publicación de una obra de investigación sobre el proceso judicial seguido contra el poeta Miguel Hernández. La Fiscalía se basó, entre otros argumentos, en el derecho fundamental a la libertad de creación científica consagrado en el artículo 20.1.b) CE, como parte del derecho a la verdad recogido en el artículo 15 LMD. Además, y por primera vez en un procedimiento judicial, el recurso reconoce expresamente al poeta su condición legal de víctima del golpe de Estado, la guerra y la dictadura franquista conforme al artículo 3 LMD. A fecha de cierre de esta Memoria, el recurso sigue pendiente de resolución.

11.2.5.4 *Jurisdicción contencioso-administrativa*

La Instrucción de la FGE núm. 1/2025, de 26 de mayo, reconoce la importancia capital de la jurisdicción contencioso-administrativa en el ámbito de la defensa de los derechos humanos, pues constituye la vía para accionar contra la Administración cuando esta, por acción u omisión, incumple sus obligaciones positivas o negativas de protección impuestas por las leyes y los tratados. En los casos en que estemos ante actuaciones que traigan causa de dictámenes de organismos internacionales y/o de Tratados y Convenios de Derechos Humanos, o se refieran a procedimientos dimanantes de la aplicación de la LMD, será preciso articular la debida coordinación entre los/as fiscales de lo contencioso-administrativo y los/as especialistas en derechos humanos y memoria democrática.

El Ministerio Fiscal interviene aquí no solo como parte procesal necesaria en los procedimientos especiales para la protección de los derechos fundamentales, sino que su legitimación se deriva también de su posición constitucional como garante del interés social y, por tanto, del respeto a los derechos humanos, de los que la memoria democrática es expresión directa tal y como ampliamente se reconoce en el derecho internacional.

Durante 2025 la Unidad ha incoado 40 expedientes de seguimiento derivados de actuaciones del Ministerio Fiscal relativas al control de la aplicación de la LMD: 29 se refirieron a la retirada de símbolos o elementos contrarios a la memoria democrática, 4 a la retirada de honores y distinciones, 6 a actos de exaltación y uno a protección de lugares de memoria.

Por otra parte, la Unidad tramitó dos expedientes de seguimiento relativos a recursos interpuestos por solicitantes de asilo tramitados ante la Audiencia Nacional.

11.2.6 TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y COMITÉS DE NACIONES UNIDAS

En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2 ter f) EOMF, y de conformidad con las competencias atribuidas por la Instrucción de la FGE núm. 1/2025, de 26 de mayo, esta Unidad Especializada se constituye en cauce de comunicación entre la Fiscalía General del Estado y la Abogacía General del Estado en lo que se refiere tanto a los procedimientos sustanciados ante el TEDH como ante los distintos Comités de Naciones Unidas y otros organismos internacionales cuando estos se dirijan contra España, a fin de trasladarles, dentro de las competencias

del Ministerio Fiscal, la información que corresponda aportar a los respectivos órganos y colaborar en el cumplimiento de sus resoluciones, así como en la efectiva implementación de sus recomendaciones.

En 2025 se han recibido quince comunicaciones de la Abogacía General del Estado, una de ellas referente a la ejecución de sentencias condenatorias del TEDH.

11.2.7 RELACIONES INSTITUCIONALES Y ACTIVIDAD DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

Durante el año 2025 la Unidad ha seguido manteniendo fluidos contactos con aquellas instituciones cuyo marco de competencias está relacionado con su actividad, en particular con la Secretaría de Estado de Memoria Democrática y con el Defensor del Pueblo.

Asimismo, la Unidad ha continuado en contacto con distintas asociaciones memorialistas y organizaciones de la sociedad civil que tienen entre sus fines la defensa de los derechos humanos, cuyas aportaciones son del mayor interés para el mejor desempeño de nuestra función, como Aministía Internacional, Médicos sin Fronteras, Médicos del Mundo, CEAQUA, Iridia o Red Acoge.

En el plano de representación institucional, función encomendada por el artículo 20.2 ter b) EOMF por delegación del Fiscal General del Estado, la Fiscal de Sala ha participado en 22 actos institucionales relacionados con la materia de derechos humanos y memoria democrática, como el 48.º aniversario del asesinato de los abogados de Atocha, los Reconocimientos 8M por el Día Internacional de la Mujer, el acto conmemorativo del Día Internacional del Derecho a la Verdad, el XIX Homenaje a las víctimas del franquismo, el acto homenaje a las víctimas españolas del nazismo, el día de homenaje a las víctimas del exilio, la jornada sobre condenas franquistas y procedimientos de anulación organizada por la asociación «Desmemoriados – Memoria Colectiva Cantabria» o el acto de conmemoración del Día de recuerdo y homenaje a las víctimas del golpe militar, la guerra y la dictadura.

Asimismo, la Fiscal de Sala Coordinadora fue galardonada en 2025 con el premio Lola González Ruiz «Compromiso y Memoria», de la Asociación Arte y Memoria, por su labor en la promoción y defensa de los derechos humanos y la memoria democrática.

Finalmente, debe destacarse la asistencia de la Fiscal de Sala y los componentes de la Unidad al homenaje a las víctimas del Holocausto nazi organizado por el Amical de Mauthausen y celebrado en dicho campo el día 5 de mayo de 2025. En el acto, que fue presidido por Sus Majestades

los Reyes, intervino el Fiscal General del Estado, quien el día anterior visitó también el campo de Gusen acompañado de la Unidad.

11.2.8 ACTIVIDAD FORMATIVA

La Unidad considera esencial el impulso de su actividad formativa, pues es consciente de la importancia primordial de promover la sensibilización, el manejo del derecho internacional, la capacitación especializada y el enfoque de derechos humanos. Estos últimos constituyen, además, uno de los ejes estratégicos de los planes de formación de la carrera fiscal.

La Unidad ha participado en la formación inicial de los/as nuevos/as fiscales impartiendo el módulo de Derechos Humanos y Memoria Democrática entre los días 19 a 21 de marzo de 2025.

En el marco de la formación continuada, la Fiscal de Sala dirigió el curso «Protección Internacional de los Derechos Humanos», celebrado en la sede de la Fiscalía General del Estado los días 2 y 3 de junio de 2025. Asimismo, del 20 al 23 de octubre tuvo lugar en formato *online* el curso de especialización «El Ministerio Fiscal en la Ley 20/2022, de 19 de octubre, *de Memoria Democrática*».

Por otra parte, los días 21 y 22 de mayo la Unidad organizó sendas reuniones telemáticas con los/as fiscales delegados/as con el fin de trasladarles criterios, dar respuesta a sus dudas y otras cuestiones prácticas que se suscitan en el trabajo del día a día y compartir experiencias entre los/as compañeros/as.

También ha prestado su colaboración para la formación de otros operadores y para la divulgación y sensibilización en las materias objeto de la especialidad, de manera que tanto la Fiscal de Sala como el resto de integrantes de la Unidad han intervenido en diversos cursos, charlas y coloquios en el ámbito de diferentes instituciones, organismos y asociaciones, como por ejemplo el Instituto Goethe, el Ateneo de Madrid, el VII Encuentro de Asociaciones Memorialistas y Víctimas del Franquismo y la Transición, la IE *University* o la Asociación Mujeres Grandes.

Asimismo, la Unidad ha participado en las visitas internacionales de fiscales europeos, dando a conocer la actividad de la especialidad, a través del Programa AIAKOS y la EJTN.

11.2.9 COMUNICACIÓN

Desde el inicio de su andadura, la Unidad ha considerado imprescindible fomentar la comunicación sobre su actividad, en cumpli-

miento de la obligación de informar a la opinión pública que le impone el artículo 4.5 EOMF. Somos conscientes de que el acceso a una información veraz no solo promueve culturas cívicas y consolida los valores democráticos, sino que también resulta en si mismo reparador para las víctimas. A ello se une que la divulgación sobre la actividad de la especialidad supone un inestimable cauce de información para las víctimas y sus familias a la hora de conocer los instrumentos que el Ministerio Fiscal puede poner a su disposición en garantía de sus derechos.

Por ello, siempre en coordinación con el gabinete de comunicación de la Fiscalía General del Estado y con las fiscalías respectivas, desde la Unidad se ha impulsado la emisión de notas de prensa explicativas de las actuaciones más relevantes.

En esta línea, la Fiscal de Sala ha concedido diversas entrevistas a medios de comunicación como Radio Nacional de España, RTVE, Cadena Ser o Agenda Pública, y ha participado en la grabación del documental «La Memoria Varada».

11.3 Actividad de las secciones especializadas de las fiscalías territoriales

11.3.1 JURISDICCIÓN PENAL

Como ya se ha adelantado, de conformidad con la Instrucción de la FGE núm. 1/2025, de 26 de mayo, el marco competencial de la especialidad en la jurisdicción penal abarca los hechos que constituyan violaciones de Derecho Internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo los que tuvieron lugar con ocasión del golpe de Estado, la guerra y la Dictadura [artículos 28 LMD y 20.2 ter c) EOMF]. Por ello, son competencia de la especialidad los procedimientos judiciales y diligencias de investigación seguidos por hechos que *prima facie* pudieran ser constitutivos de delitos de genocidio, lesa humanidad y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, incluyendo los delitos conexos, siempre que afecten a víctimas del artículo 3 LMD. Junto a ellos, la Instrucción otorga la competencia para conocer de los procedimientos seguidos por hechos que, relacionados con la materia propia de la LMD, pudieran constituir cualesquiera delitos de odio del artículo 510 CP, siempre que, asimismo, vengan referidos a víctimas del artículo 3 LMD.

A continuación, se recoge una síntesis de dicha actuación llevada a cabo en algunos de estos procedimientos en las secciones especializadas de las fiscalías territoriales.

Diligencias Previas 416/2024 de la Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de Padrón, Plaza n.º 2. La querella se presentó por un particular por delito de lesa humanidad en concurso real con delitos de lesiones y, subsidiariamente, por un delito de lesiones empleando torturas en el contexto de crímenes contra la humanidad. Los hechos denunciados, producidos como forma de represión ideológica, ocurrieron durante las detenciones realizadas por la llamada Brigada Político-Social los días 28 de septiembre de 1975 y 18 de junio de 1976, así como durante la estancia del querellante en la prisión de Vigo hasta el 25 de junio de 1976, relatándose episodios de malos tratos físicos y psíquicos dirigidos a obtener información sobre su actividad política. Tras el sobreseimiento libre acordado por el órgano judicial, se interpuso por el Ministerio Fiscal recurso de reforma y subsidiario de apelación que fue estimado el 14 de febrero de 2025. El procedimiento sigue en trámite, habiéndose acordado el 2 de diciembre la prórroga de la instrucción.

Diligencias Previas 771/2025 de la Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de Irún, Plaza n.º 5. La querella se presentó por particulares por hechos que pudieran ser constitutivos de crímenes contra la humanidad, asesinato y omisión del deber de socorro y que se produjeron durante un operativo policial en Hondarribia el 20 de mayo de 1974. La querella fue inadmitida y contra dicha resolución se interpusieron recursos de reforma y apelación tanto por los querellantes como por el Ministerio Fiscal, que a fecha de esta Memoria están pendientes de ser resueltos.

11.3.2 ESPECIAL REFERENCIA AL HALLAZGO DE RESTOS HUMANOS FRUTO DE LAS LABORES DE BÚSQUEDA Y LOCALIZACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS. FOSAS COMUNES

De conformidad con las obligaciones asumidas por España con la ratificación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, el artículo 16 LMD impone a la Administración General del Estado la obligación de llevar a cabo «la búsqueda de personas desaparecidas durante la Guerra y la Dictadura, sin perjuicio de las competencias de otras administraciones públicas relacionadas con dicha actividad».

Asimismo, la LMD otorga al Ministerio Fiscal funciones de impulso de los procesos de búsqueda de víctimas de los hechos investigados para lograr su debida identificación y localización, en coordi-

nación con los órganos de las distintas administraciones con competencias en materia de memoria democrática (art. 28).

De esta manera, cuando se produzca el hallazgo de restos humanos, ya sea de manera casual (artículo 21.1 LMD), ya sea por la Administración como consecuencia de los procedimientos de localización (artículo 22.1 LMD), la ley obliga a ponerlo inmediatamente en conocimiento del Ministerio Fiscal y las autoridades administrativas y judiciales competentes. Igualmente, el artículo 24 LMD impone a la Administración General del Estado la obligación de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal «la existencia de indicios de comisión de delitos que se aprecien con ocasión de las localizaciones e identificaciones a que se refiere la ley».

Se detallan a continuación algunos de los asuntos relacionados con el hallazgo de restos humanos tras la exhumación de fosas comunes que se tramitaron en 2025 en las distintas secciones especializadas de las fiscalías territoriales.

La Fiscalía Provincial de A Coruña incoó el 14 de marzo de 2025 las Diligencias de Investigación núm. 9/25 con motivo del hallazgo de restos humanos localizados como consecuencia de las intervenciones llevadas a cabo por el Grupo de Historia Agraria e Política do Mundo Rural (HISTAGRA) de la Universidad de Santiago de Compostela. Se recoge en los informes que entre el 26 y 27 de septiembre de 1936 treinta y dos miembros de la tripulación del Acorazado España fueron fusilados en dos grupos en el atrio de la iglesia parroquial de Santa María a Maior de O Val de Narón y sus cuerpos enterrados en el cementerio de la misma Iglesia. Sus fallecimientos fueron inscritos en el Registro Civil de Narón, recogiendo como causa de la muerte «herida de arma de fuego». Se realizaron trabajos en el cementerio de la iglesia, localizándose restos que no pudieron ser retirados por la existencia de una construcción posterior que podría perder su estabilidad. El 25 de septiembre de 2025 se procedió a la apertura de un nicho en que se recuperaron restos mortales pendientes de identificación.

La Fiscalía Provincial de Pontevedra incoó las Diligencias de Investigación núm. 88/2025 tras la comunicación, el 12 de julio de 2025, del hallazgo de restos humanos con signos de muerte violenta en la fosa de Soutelo, en Sacelda de Caselas, los cuales podrían corresponder con personas represaliadas en septiembre de 1936. Los trabajos de exhumación fueron promovidos por la asociación Comisión pola Recuperación de Memoria Histórica do Baixo Miño e Luoria. En el seno de las diligencias de la Fiscalía se ha oficiado al Laboratorio de Genética del Instituto Forense de la USC para identificar los perfiles genéticos hallados a partir de su cotejo con la base de datos del

Banco Estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura y, en su caso, con la base de datos policial de identificadores obtenidos a partir de AD.

La Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de Valdés (Asturias), plaza n.º 1, incoó el 9 de septiembre de 2025 Diligencias Previas núm. 571/2025 con motivo de las labores de localización, exhumación e identificación de las víctimas enterradas en la fosa común del cementerio de Carceu, pudiendo tratarse los integrantes del grupo musical denominado «El bandín republicano», cinco jóvenes entre 17 y 21 años, que fueron detenidos en octubre de 1936 por una patrulla de la Guardia Civil y Falange por el único motivo del nombre de la banda y haber entonado en varias ocasiones el Himno de Riego. Fueron llevados hasta La Espina, donde esperaba un camión con más prisioneros. El día 24 de octubre fueron obligados a sacar patatas de una finca y luego a tocar varias canciones para, a continuación, ser asesinados a tiros de fusil con disparo de gracia en la nuca. Las diligencias se encuentran pendientes de completar estudios forenses y de ADN.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Illes Balears incoó en julio de 2025 las Diligencias de Investigación núm. 248/2025, relativas al hallazgo de restos humanos como consecuencia de las labores de búsqueda, localización y exhumación llevadas a cabo en el cementerio de Ses Coletes (Manacor), incluidas en el Cuarto Plan de Fosas del Govern Balear. En ellas se recuperaron restos óseos de 54 individuos. En diciembre de 2025 se comunicó a Fiscalía la identificación de tres personas y se procedió a la entrega de sus restos a sus familiares para digna sepultura.

Del mismo modo, en septiembre de 2025 la Fiscal Delegada en Illes Balears incoó las Diligencias de Investigación núm. 249/2025, relativas a las labores de búsqueda, localización y exhumación llevadas a cabo como parte del Segundo Plan de Fosas del Govern Balear en el cementerio de Sant Francesc (Formentera). Allí fueron enterrados 58 presos que fallecieron durante su cautiverio en el penal de Formentera a causa de las deliberadas condiciones de insalubridad, hacinamiento, enfermedades y hambre que les fueron impuestas. En octubre de 2025 se comunicó la entrega de los restos mortales de 3 de ellos a sus familiares en Badajoz.

La Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de Almazán, plaza n.º 1, incoó las Diligencias Previas núm. 310/2025 a raíz del atestado presentado por la Guardia Civil tras el hallazgo de restos óseos humanos en la excavación dirigida por la Asociación Recuerdo y Dignidad Soriana en la localidad de Riba de Escalote. El

Ministerio Fiscal recurrió el sobreseimiento y archivo de las actuaciones e interesó la reapertura del procedimiento y la práctica de diligencias encaminadas al estudio antropológico y determinación genética de los restos encontrados. El recurso fue estimado, encontrándose a la espera del resultado del estudio completo que está realizando la Sociedad de Ciencias Aranzadi.

La Fiscalía Provincial de Badajoz incoó el 18 de noviembre de 2025 Diligencias de Investigación núm. 125/25, relativas a los trabajos derivados del proyecto «Campo de trabajo para la recuperación de la memoria histórica de Villanueva de la Serena». En la primera fase del proyecto, realizada entre julio y agosto de 2016, se exhumaron restos de cuatro personas. En el año 2022 se exhumó una fosa que contenía 6 víctimas varones, todos ellos con lesiones mortales por disparos en la cabeza. Por último, en la campaña realizada entre octubre y noviembre de 2024 se localizaron y exhumaron 8 víctimas que presentaban igualmente lesiones por arma de fuego en el cráneo. La abundante documentación recibida como consecuencia de los múltiples trabajos arqueoforenses realizados dio lugar a que el fiscal delegado abriera cinco piezas separadas para una mejor y efectiva tramitación de las actuaciones.

La Fiscalía Provincial de Córdoba incoó el 11 de abril de 2025 Diligencias de Investigación núm. 91/25 relativas a los trabajos de exhumación realizados en la fosa del cementerio de Puente Genil, a consecuencia de los cuales se recuperaron un total de 8 víctimas. Dichas diligencias se encuentran prorrogadas a la espera del resultado de los trabajos de cotejo de ADN y de las restantes diligencias acordadas a raíz de la continuación de los trabajos de exhumación.

En misma fecha, la Fiscal Delegada incoó Diligencias de Investigación núm. 90/2025 referentes a las labores de exhumación llevadas a cabo en la fosa de Adamuz. Tras la práctica de todas las diligencias tendentes al esclarecimiento de los hechos, en dichas diligencias se pudo identificar a la víctima y entregar sus restos a sus familiares.

En fecha 14 de abril de 2025, la Fiscal Delegada de Córdoba incoó Diligencias de Investigación núm. 92/2025 al objeto de esclarecer el contexto y circunstancias que rodearon la muerte violenta de 116 víctimas exhumadas en las fosas del cementerio de la Salud de Córdoba. La Universidad de Granada está trabajando en la identificación genética de los restos recuperados de forma paralela a los trabajos de exhumación, habiéndose enviado a los laboratorios, en este momento, un total de 85 restos óseos que están siendo analizados para su cotejo con el ADN de familiares. La extensión de la investigación, unida a la multiplicidad de diligencias acordadas y su desarrollo, justificó su

prórroga, alcanzándose en la actualidad el número de 185 víctimas exhumadas.

También la Fiscalía Provincial de Córdoba continúa la tramitación de las Diligencias de Investigación núm. 264/25, incoadas el 30 de octubre de 2025, relativas a las labores que se vienen realizando en el cementerio de San Rafael. En la actualidad se han exhumado ya un total de 46 individuos y se ha proyectado encontrar otras 638 víctimas. El censo elaborado muestra que en el cementerio de San Rafael se enterraron 1.925 personas asesinadas tras el golpe militar de 1936.

La Fiscal Delegada de Córdoba incoó asimismo las Diligencias de Investigación núm. 279/25 relativas a los trabajos de exhumación de las fosas comunes del cementerio municipal de Villafranca, habiéndose oficiado al laboratorio de la Universidad de Granada para remisión de los informes de identificación genética de los restos de los tres individuos localizados.

Por su parte, la Fiscalía Provincial de Cádiz incoó el 29 de septiembre de 2025 Diligencias de Investigación núm. 247/2025 relativas al hallazgo de los restos mortales de cuatro víctimas de la represión localizadas en una fosa común del cementerio de San Roque.

11.3.3 JURISDICCION CIVIL

Como hemos señalado anteriormente, la tutela judicial civil de las víctimas se ha garantizado a través los expedientes de jurisdicción voluntaria para declaración judicial de hechos pasados, que se ha venido consagrando durante el año 2025 como una herramienta de primer orden para ofrecerles verdad, justicia y reparación. Cada vez más familias se acercan a las fiscalías de su territorio solicitando del Ministerio Fiscal que promueva una declaración de los hechos de persecución y represión sufridos por sus seres queridos.

A continuación, hacemos aquí referencia a algunos de estos procedimientos que ya han concluido por medio de auto.

– *Jurisdicción Voluntaria núm. 915/2025 de la Sección de Familia, Infancia y Capacidad del Tribunal de Instancia del Ferrol.* El procedimiento fue impulsado por el Ministerio Fiscal tras la tramitación de las Diligencias Preprocesales 9/2025 de la Fiscalía Provincial de A Coruña. Mediante Auto de fecha 3 de diciembre de 2025 se acogieron íntegramente las peticiones de la Fiscalía, teniendo por acreditados los hechos cuya declaración se solicitaba. La resolución, a impulso del Ministerio Fiscal, reconoce el carácter ilegal y nulo de la condena impuesta por sentencia dictada en el Consejo de Guerra ordi-

nario celebrado en Ferrol y acuerda remitir oficio al Archivo del Tribunal Militar Territorial Cuarto de A Coruña y al Archivo del Reino de Galicia para que se inscriba la declaración de nulidad de la condena. Se ha remitido igualmente testimonio del Auto a la Secretaría de Estado de Memoria Democrática a los efectos de la inclusión en el Registro y Censo Estatal de Víctimas. De acuerdo con la parte dispositiva del auto, y tras valorar la prueba solicitada por el Ministerio Fiscal, se tienen por declarados los hechos de la siguiente forma: «D. XXX, funcionario público de telégrafos, fue privado de libertad, de manera injusta e inhumana, en la prisión del Castillo de San Felipe en Ferrol (...) sin haber cometido delito alguno, única y exclusivamente por motivos políticos e ideológicos al estar en posesión de un extracto del discurso formulado por Indalecio Prieto en la Universidad de Washington durante el acto en el que Fernando de los Ríos era investido Doctor Honoris Causa. Fue sometido a un juicio sumarísimo, sin las más mínimas garantías, derecho de defensa ni presentación de pruebas y alegaciones (...). Tras ser privado de libertad dos años, perdió su empleo como funcionario público de telégrafos. Tales circunstancias, supusieron para su esposa y tres hijos y demás familiares, una pérdida de vida, no sólo económica por la pérdida adquisitiva, sino también social, personal y emocional».

– *Jurisdicción Voluntaria 382/2025 de la Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de Torrelavega, Plaza n.º 5.* Trae causa de las Diligencias Preprocesales 116/2025 de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Mediante Auto de fecha 18 de diciembre de 2025 se acordó tener por acreditados los hechos cuya declaración solicitaba el Ministerio Fiscal, reconociendo que «D. XXX fue sometido a un juicio sumarísimo y condenado a 30 años de reclusión mayor con exclusión o negación absoluta de cualquier derecho de defensa, sin poder aportar prueba alguna o hacer alegaciones. Fue condenado sin quebrantar ley alguna y por su ideología política. Fue arbitrariamente privado de libertad 6 años, 4 meses y 13 días. Asimismo, declaro que no cometió delito alguno y que se le sometió a una privación de libertad injusta e inhumana».

– *Jurisdicción Voluntaria 610/2025 del Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Girona.* Fue promovido a instancia de un particular, con la participación activa del Ministerio Fiscal. La oposición formulada por la Abogacía del Estado resultó inadmitida por el órgano judicial, tal y como solicitaba el Ministerio Fiscal. Por Auto de fecha 10 de noviembre de 2025 se acordó tener por acreditados los hechos que fueron defendidos por el Ministerio Fiscal en el proceso con la redacción siguiente: «En fecha indeterminada del año 1.939, el Sr. XXX fue dete-

nido por las autoridades franquistas e internado en el Campo de Concentración de Prisioneros de León. Tras recabar de las autoridades franquistas locales informes relativos a los antecedentes, actividad e ideología del Sr. XXX y tomarle declaración sin ningún tipo de garantía, en el marco de procedimiento sumarísimo en el que no se cumplieron las más elementales exigencias del derecho a un juicio justo, el Sr. XXX fue condenado a muerte por un Consejo de Guerra, que propuso en la sentencia condenatoria la conmutación de la pena impuesta por la de reclusión a perpetuidad. Como consecuencia de dicha sentencia dictada en Girona en fecha 19 de febrero de 1.943, a pesar de la petición de clemencia remitida a la Capitanía General de Barcelona por su esposa, el Sr. XXX fue ejecutado en Girona la mañana del día 30 de marzo de 1.943. Declaro la ilegitimidad y nulidad del Consejo de Guerra derivado del juicio sumarísimo seguido contra el Sr. XXX, así como la condena a muerte acordada en el mismo.

Líbrese oficio al archivo histórico militar correspondiente para la anotación de su nulidad en el expediente judicial de la causa.

Declaro al Sr. XXX víctima del golpe de Estado, posterior Guerra y Dictadura a los efectos de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.

Asimismo, declaro que la promotora del presente expediente, XXX, ostenta la condición de víctima, a los efectos de la misma disposición legal, en su condición de nieta y, por tanto, descendiente directa del Sr. XXX.

Remítanse testimonios del presente auto a la Secretaría de Estado de Memoria Democrática a fin de la inclusión del Sr. XXX en el Registro y Censo Estatal de Víctimas a que se refiere el art. 9 LMD y al Departament de Justícia i Qualitat democràtica de la Generalitat de Catalunya a los efectos previstos en el art. 6 LMD y art. único de la Llei 11/2017, de 4 de julio, del Parlament de Catalunya, de reparació jurídica de les víctimes del franquisme.

Remítase testimonio del presente auto a la Secretaría de Estado de Memoria Democrática y a la Dirección General de Memoria Democrática de la Generalitat de Catalunya a los efectos que fueran oportunos, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 16 y siguientes LMD y Ley 10/2009, de 30 de junio, del Parlament de Catalunya».

11.3.4 JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

A lo largo del año 2025 diversas asociaciones memorialistas y particulares contactaron con los/as fiscales delegados territoriales a los

efectos de trasladar el posible incumplimiento de la normativa en materia de memoria democrática por parte de diversos organismos, administraciones y entes territoriales en el ámbito de las competencias que les son propias. Estas comunicaciones dieron lugar a la incoación de diligencias preprocesales al objeto de determinar la posible actuación ante la jurisdicción contenciosa-administrativa del Ministerio Fiscal con el fin de velar por el adecuado cumplimiento de la ley.

Cabe destacar, en este punto, los resultados obtenidos por el Fiscal Delegado de Derechos Humanos y Memoria Democrática de la Fiscalía Superior de Cantabria que, mediante la oportuna incoación de diligencias preprocesales y el estudio pormenorizado de la información administrativa recabada en las mismas, consiguió que el Ayuntamiento de Santander diera efectivo cumplimiento a sus propios acuerdos adoptados en el año 2015 y materializase el cambio de los nombres en el callejero de la ciudad, lo que se ha reproducido también en otras poblaciones de la Comunidad Autónoma, poniendo fin con ello al sufrimiento cotidiano de las víctimas que le habían trasladado dichos colectivos.

11.3.5 RELACIONES INSTITUCIONALES Y ACTIVIDADES DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

La creación de las secciones especializadas en las fiscalías territoriales, dirigidas por los/as fiscales delegados/as coordinados/as desde la Unidad, garantiza la aplicación uniforme de la LMD en todo el Estado, evitando cualquier atisbo de discriminación a las víctimas en su tratamiento y en sus derechos por razón de su lugar de residencia o de la existencia o no de normativa autonómica en la materia.

La definitiva implantación de la red de fiscales especialistas a lo largo del año 2025 ha producido un aumento exponencial en los actos de representación institucional de la fiscalía. La práctica totalidad de los/as fiscales delegados/as han mantenido reuniones con asociaciones memorialistas de su ámbito territorial con la finalidad de dar a conocer las funciones encomendadas al Ministerio Fiscal en esta materia, así como tomar conocimiento de los trabajos realizados por las asociaciones, sus principales demandas y las especificidades de cada territorio. Estas reuniones han sido consideradas como altamente fructíferas por los/as fiscales delegados/as, toda vez que han generado un canal de comunicación efectivo.

La participación activa de los/as fiscales delegados/as ha abierto la puerta de la reparación y el acceso a la justicia de numerosas víctimas,

siendo meritorio destacar la profusa e intensa labor realizada por la Fiscal Delegada de la Fiscalía Provincial de A Coruña a lo largo de todo el año 2025.

Igualmente se han mantenido reuniones con los responsables de las distintas administraciones públicas, a nivel local, provincial o autonómico, en materia de memoria democrática. Dichas reuniones tienen por objeto trasladar las funciones que la LMD atribuye al Ministerio Fiscal en el ámbito de la justicia y fortalecer las relaciones institucionales para, entre otras cuestiones, garantizar la celeridad de las comunicaciones previstas en el artículo 22.1 de la LMD. Así ocurre, por ejemplo, entre los/s fiscales delegados/as de Andalucía con la Comisionada para la Concordia de la Junta de Andalucía o entre la Fiscal Delegada de La Rioja con el Director General de Cooperación de aquella comunidad autónoma.

Se ha reportado a esta Unidad la intervención de numerosos/as fiscales delegados/as en los actos de homenaje a las víctimas y las entregas de los restos exhumados a sus familiares, participando con ello en el derecho a la reparación. A modo de ejemplo, las fiscales delegadas han acudido al Cementerio de la Soledad en Huelva, al Barranco de Víznar en Granada o al Cementerio de nuestra Señora de la Salud en Córdoba.

La relación de esta Unidad y sus delegados/as con la sociedad de la información no solo se sustenta en nuestra Constitución, el Estatuto Orgánico o en la Instrucción de la FGE núm. 3/2005, de 7 abril, *sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación*, en el sentido de realizar una política abierta y transparente hacia los medios de comunicación como plasmación del derecho a recibir información veraz, lo que también orbita sobre el deber de memoria como elemento de reparación. Es este un aspecto fundamental en el tratamiento de la información que justifica la necesidad de la coordinación de esta Unidad con los/as fiscales delegados/as, toda vez que en los procedimientos de memoria democrática dicha información integra a su vez el derecho a la reparación reconocido a las víctimas.

Además, varios/as fiscales delegados/as han acudido a diversos medios de comunicación de carácter regional para trasladar y dar a conocer a la ciudadanía las funciones específicas en esta materia y así posicionarse como punto de referencia en el territorio para las víctimas y las asociaciones o plataformas que vienen trabajando en este campo, facilitándose con ello la visibilización del trabajo que se viene realizando.

12. DELITOS ECONÓMICOS

12.1 Introducción. Consideraciones de carácter general

La especialidad de delitos económicos recae sobre una materia de singular relevancia, técnicamente compleja y exigente. La mayor parte de los delitos sobre los que versa la especialidad están configurados como tipos penales en blanco que exigen un conocimiento no solo de la norma penal, sino también de la regulación administrativa o mercantil que los complementa, y se asientan en conductas de naturaleza económica o mercantil que deben ser interpretadas en clave jurídica. Además, con mucha frecuencia dan lugar a procedimientos complejos y voluminosos que requieren especial dedicación y seguimiento.

El Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre, creó la plaza de Fiscal de Sala Coordinador de Delitos Económicos y la de dos fiscales adscritos, dando lugar así a la Unidad de Delitos Económicos de la Fiscalía General del Estado. Dichas plazas se han cubierto en el año 2025, procediéndose al nombramiento del Fiscal de Sala Coordinador mediante Real Decreto 365/2025, de 6 de mayo, y posteriormente al nombramiento de los dos fiscales adscritos.

En ejercicio de las facultades que el art. 20.3 EOMF atribuye a los Fiscales de Sala Coordinadores, en fecha 17 de diciembre de 2025 se dicta decreto estableciendo aquellos asuntos en relación con los cuales las secciones deberían remitir a la Unidad documentación, a fin de poder ejercer las funciones de coordinación, supervisión y unificación de criterios que le corresponden conforme al citado art. 20.3 EOMF y las Instrucciones de la FGE núm. 5/2008, de 19 de diciembre y núm. 1/2015, de 13 de julio.

Sin perjuicio de lo que finalmente se plasme en una futura Instrucción de la FGE sobre la especialidad, el citado decreto establecía un deber de dación de cuenta sobre los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social, el fraude de subvenciones, el contrabando, las insolvencias y frustraciones de la ejecución y los delitos societarios. Se trata de tipos penales esenciales en un Estado que, como el nuestro, se define, además de democrático y de derecho, como *social* (art. 1.1 CE). Dichos tipos penales protegen los recursos públicos tanto en la vertiente de ingresos como en la de gastos, el orden socioeconómico y, por ende, el correcto funcionamiento de la economía en general, conectando con los principios y valores constitucionales consagrados en los arts. 31, 41 y 50 CE.

La documentación que, con carácter general y en todo caso, debe ser remitida a la Unidad es la siguiente:

«1. Escritos de denuncia o querrela que tengan por objeto delitos contra la Hacienda Pública. 2. Decretos de archivo de diligencias de investigación preprocesal en delitos contra la Hacienda Pública. 3. Escritos de acusación por todos los delitos que son competencia de la especialidad. 4. Sentencias dictadas en primera y segunda instancia por todos los delitos que son competencia de la especialidad».

12.2 Fiscal de Sala Delegado/Coordinador. Actividad de la Delegación/Unidad

En la Delegación/Unidad se han tramitado un total de 34 expedientes gubernativos de muy variado contenido. De ellos, 16 se refieren a renunciaciones y nombramientos de fiscales delegados/as provinciales. El resto tienen por objeto cuestiones tan diversas como las denuncias presentadas ante la Delegación/Unidad, los grupos de trabajo constituidos sobre la prescripción y la liquidación vinculada a delito, el borrador del Convenio de Formación suscrito con la AEAT o la recopilación de resoluciones sobre medidas cautelares en procedimientos por delito contra la Hacienda Pública.

El Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 18 de enero de 2023 atribuye al Fiscal de Sala Delegado la facultad de incoar «expedientes de seguimiento» para tomar conocimiento y supervisar las diligencias de investigación y procedimientos judiciales de mayor relevancia, trascendencia o complejidad técnica. En el año 2025 se incoaron 6 expedientes de seguimiento. El total de estos expedientes en tramitación asciende a 20.

Entre los expedientes de seguimiento incoados cabe destacar los que tienen por objeto coordinar la actuación del Ministerio Fiscal en tres procedimientos que se están instruyendo en paralelo en Barcelona, Madrid y la Audiencia Nacional, todos ellos iniciados por querrela del Ministerio Fiscal a partir de expedientes de la Inspección de la AEAT. Se investigan, fundamentalmente, delitos contra la Hacienda Pública por posibles fraudes en el Impuesto sobre la Renta de No Residentes (IRNR). Las cuantías de estos posibles fraudes son muy elevadas, la mecánica utilizada es de enorme complejidad y, además, presentan un decisivo componente internacional. Se trata de sociedades y fondos de inversión extranjeros que obtienen ganancias patrimoniales en nuestro país y eluden su correcta tributación por el referido impuesto mediante sociedades instrumentales que canalizan las

ganancias y se domicilian en Luxemburgo y los Países Bajos para, así, obtener indebidamente la exención del IRNR prevista en el art. 14.1.c) del TRLIRNR. Aunque son tres procedimientos distintos, referidos a operaciones y obligados tributarios diferentes, la mecánica defraudatoria utilizada es similar, razón por la cual resulta necesaria una labor de coordinación que garantice la uniformidad de criterios del Ministerio Fiscal en todos los procedimientos.

Por otro lado, el Fiscal de Sala intervino en la Reunión de Fiscales Jefes Provinciales que tuvo lugar los días 24 y 25 de septiembre en la sede de la Fiscalía General, presentando la nueva Unidad de Delitos Económicos y exponiendo las actuaciones previstas para implementarla.

Es importante destacar que, por primera vez, fiscales de la especialidad, bajo la coordinación de la Delegación/Unidad, participaron en las actividades formativas de la Escuela Judicial en los meses de marzo y mayo de 2025. Fiscales de las secciones de delitos económicos de las Fiscalías Provinciales de Madrid, Barcelona y Valencia impartieron las ponencias y talleres de la actividad formativa *Particularidades más relevantes que presenta la instrucción de los delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social*.

Por último, el 9 de abril de 2025 el Fiscal de Sala Delegado mantuvo una reunión con responsables del sector del tabaco –concretamente, con la Unión de Asociaciones de Estanqueros de España– en la que se analizó el grave impacto económico que las conductas de contrabando tienen sobre dicho sector.

12.2.1 REFUERZO Y APOYO A LA ACTIVIDAD DE LAS SECCIONES TERRITORIALES EN EL SEGUIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS

Conforme al oficio de fecha 7 de junio de 2023 que el Fiscal de Sala Delegado remitió a la Brigada Central de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEP-CNP) y a la Sección de Investigación de la Seguridad Social (SISS-UDEP-CNP), la Delegación/Unidad recibe copia de la totalidad de los atestados que dicha unidad policial elabora y presenta ante los tribunales de instancia –sección de instrucción– de todo el país por delitos de su competencia. Conviene recordar que la SISS es una unidad policial de ámbito nacional que actúa en coordinación con los distintos organismos de la Seguridad Social y está especializada, principalmente, en investigaciones relativas a los delitos de fraude de cuotas y prestaciones de la Seguridad Social (arts. 307, 307 bis y 307 ter CP). Los atestados recibidos son analizados y archivados

en la Delegación/Unidad y, simultáneamente, remitidos al/a la Fiscal Jefe/a y al/a la Fiscal Delegado/a de la Fiscalía Provincial competente. De esta manera, en la Fiscalía General se puede conocer y supervisar la actuación de la unidad policial, mientras que las fiscalías provinciales disponen de un conocimiento puntual de dichos atestados y pueden localizar con celeridad el procedimiento que se incoa a fin de poder intervenir en él desde su inicio.

En el ámbito de los delitos fiscales y de las insolvencias punibles, continúa la estrecha colaboración con el Servicio Jurídico de la Agencia Tributaria que sigue remitiendo bimensualmente a la Unidad una relación de todos los procedimientos judiciales en tramitación en los que la AEAT figura como acreedora. Ello permite a las fiscalías provinciales la pronta localización de los mismos y, en caso de ser ello preciso, la promoción de su impulso procesal.

12.2.2 DOCTRINA, JURISPRUDENCIA Y UNIFICACIÓN DE CRITERIOS

En la tarea de apoyo a la actividad de los/as fiscales de delitos económicos, desde la Delegación/Unidad se remiten puntualmente todas las sentencias con incidencia en esta materia dictadas, principalmente, por las Salas Segunda y Tercera del Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Como complemento de lo anterior, asimismo se remiten periódicamente los trabajos doctrinales que se publican sobre aspectos relacionados con los delitos competencia de la especialidad.

Con ello se facilita que todos los/as fiscales de delitos económicos puedan mantenerse actualizados respecto de las novedades doctrinales y jurisprudenciales más relevantes, con el consiguiente ahorro de tiempo y esfuerzo.

Además, cuando una sentencia dictada por los tribunales mencionados contiene doctrina relevante o novedosa, se elabora la correspondiente *Nota Doctrinal*. En estas notas se resume la doctrina que establece la sentencia, se completa o relaciona con la ya existente y, en su caso, se proporcionan a los fiscales pautas para su correcta aplicación.

En la tarea de apoyo a la actividad de los/as fiscales de delitos económicos, a lo largo de 2025 desde la Delegación/Unidad se han remitido 20 sentencias dictadas por las Salas Segunda y Tercera del Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que

han ido acompañadas de 19 notas doctrinales explicativas elaboradas por la Unidad a las que se hará mención en el apartado correspondiente.

Por último, en el marco del esfuerzo por prestar apoyo técnico y proporcionar herramientas que faciliten el trabajo de los fiscales, se ha elaborado el *Cuaderno de Jurisprudencia n.º 1*. Se trata de un compendio jurisprudencial que versa no solo sobre los delitos de la especialidad, sino también sobre aspectos de derecho administrativo que inciden en ellos, la responsabilidad penal de la persona jurídica, y sobre cuestiones procesales relevantes como pueden ser los plazos del art. 324 LECrim. Las sentencias se clasifican por delitos y por voces y, mediante marcadores e hipervínculos, se facilita que la búsqueda sea ágil y eficaz. El cuaderno se ha nutrido, fundamentalmente, de la producción jurisprudencial de los últimos cinco años y nace con la vocación de ser actualizado semestralmente con las nuevas sentencias que se vayan dictando.

12.2.3 RELACIONES Y COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La colaboración interinstitucional con las administraciones afectadas por los delitos competencia de la Unidad –esencialmente órganos competentes de la AEAT –Servicio Jurídico, Departamento de Inspección Financiera y Tributaria, Departamento de Recaudación y Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales– y Abogacía del Estado se mantuvo de manera eficaz durante el año 2025.

En este sentido, desde la Delegación/Unidad se han facilitado a los fiscales delegados los datos de contacto de los responsables de los distintos departamentos regionales de la AEAT, así como de los Abogados del Estado que integran el Servicio Jurídico de la AEAT en cada Dependencia Regional.

Igualmente, desde la Unidad se han seguido manteniendo contactos con la Tesorería General de la Seguridad Social, el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude –Ministerio de Trabajo y Economía Social– y la Unidad Especial de Apoyo a Jueces y Tribunales y a la Fiscalía General del Estado –Dirección Especial de Inspección de Trabajo y Seguridad Social–.

Asimismo, el Fiscal de Sala Delegado ha mantenido comunicación directa con el Comisario Jefe de la Brigada Central de Delincuencia Económica y Fiscal de la UDEF y con el Inspector Jefe de la Sección de Investigación de la Seguridad Social (SISS) en relación

con las investigaciones que se llevan a cabo en delitos de fraude de cuotas o prestaciones de la Seguridad Social.

12.2.4 OBSERVATORIO DEL DELITO FISCAL Y GRUPOS DE TRABAJO

El denominado «Observatorio del Delito Fiscal», creado en el año 2005 por la AEAT y la Secretaría de Estado de Justicia, tiene por objeto las siguientes materias: delito fiscal, contrabando, insolvencias punibles y demás modalidades delictivas que perjudican el sistema tributario y aduanero estatal. Sus funciones consisten, en síntesis, en analizar la evolución de estos delitos, estudiar las denuncias y querelas que se presentan, evaluar la eficacia de los procedimientos penales que se tramitan y proponer reformas legislativas u organizativas para mejorar la respuesta institucional ante esta realidad delictiva.

El Observatorio funciona a través de grupos de trabajo y de un seminario anual, con participación de representantes de la Abogacía del Estado, Agencia Tributaria, Servicio Jurídico de la Agencia Tributaria, Secretaría de Estado de Hacienda y el Ministerio Fiscal. Constituye una valiosísima herramienta de análisis y valoración de la respuesta que la jurisdicción penal está dando a estos delitos, así como un modelo destacado de colaboración interinstitucional.

El día 8 de abril de 2025 se celebró seminario anual del Observatorio del Delito Fiscal. En representación del Ministerio Fiscal participaron el Fiscal de Sala Delegado, la Fiscal Superior de Madrid, una fiscal de la Fiscalía Anticorrupción y los/as fiscales delegados/as de delitos económicos de las Fiscalías Provinciales de Barcelona, Madrid, Sevilla y Valencia.

Los temas tratados son fiel reflejo de los principales problemas que se plantean en la práctica, a saber: 1. La Fiscalía Europea y la obtención de prueba transfronteriza; 2. Validez en el proceso penal de las pruebas obtenidas en actuaciones de inspección por la AEAT en periodos prescritos administrativamente; 3. El control por los tribunales penales de las entradas y registros acordadas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo; 4. Determinación de la cuota defraudada a la luz de las SSTs 1033/2024 y 10/2025 de la Sala II del Tribunal Supremo; 5. La naturaleza de liquidación vinculada a delito a la luz de la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo; 6. Delitos de frustración del cobro de las responsabilidades pecuniaras derivadas de delitos contra la Hacienda Pública y última jurisprudencia al respecto; y 7. Prescripción de la pena de multa.

Igualmente, se hizo un análisis valorativo por parte de todas las instituciones participantes en el Observatorio de las cifras estadísticas correspondientes al año 2024 en materia de delitos contra la Hacienda Pública.

En el marco del Observatorio y del *Convenio entre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Fiscalía General del Estado en materia de Formación, Investigación y Publicaciones* –al que se hará referencia en el siguiente apartado–, en el año 2025 se constituyeron dos grupos de trabajo en los que participan miembros del Servicio Jurídico de la AEAT, de los Departamentos de Inspección y Recaudación de la AEAT, de la Abogacía del Estado y los fiscales adscritos de la Unidad de Delitos Económicos. Tienen por objeto sendas materias especialmente complejas y problemáticas: 1. Las implicaciones del modelo de liquidación vinculada a delito introducido en la normativa tributaria, penal y procesal; y 2. La interacción entre la prescripción administrativa de la deuda tributaria y la prescripción penal del delito contra la Hacienda Pública, particularmente a partir de la doctrina que la Sala Segunda del Tribunal Supremo establece en sus sentencias 586/2020, de 5 de noviembre, 1182/2024, de 7 de enero de 2025 y 10/2025, de 16 de enero.

En el seno de dichos grupos se analiza la compleja normativa que regula estas cuestiones, se realiza un seguimiento de los procedimientos en los que se están suscitando los mayores problemas y se procura alcanzar soluciones y armonizar criterios.

Como resultado del trabajo realizado en el primero de los grupos, el relativo a la prescripción penal y administrativa en el delito fiscal, la Unidad elaboró un informe que fue remitido a los/as fiscales especialistas en delitos económicos. En dicho informe se subraya el distinto ámbito, plazos y efectos en que se desenvuelven la prescripción administrativa y la prescripción penal, y se deslindan los diferentes supuestos que pueden presentarse: 1. Actuaciones de comprobación sobre periodos prescritos con incidencia en periodos no prescritos; 2. Actuaciones de comprobación iniciadas y desarrolladas sobre periodos administrativamente prescritos; 3. Periodos prescritos administrativamente, pero no penalmente, en los que la investigación y acopio de pruebas se ha de realizar en sede penal; y 4. Actuaciones de comprobación sobre periodos no prescritos administrativa ni penalmente en los que se han superado los plazos legalmente previstos de duración de las actuaciones de inspección. En el informe se analizan en profundidad todos estos supuestos y se proporcionan a los fiscales pautas de actuación a seguir en cada uno de ellos.

12.2.5 ACTIVIDAD INTERNACIONAL

En el marco de actividad internacional cabe citar la participación de la Delegación/Unidad en un intercambio espontáneo de información con las Fiscalía italiana relativa a un fraude por impago de IVA por parte de vendedores ubicados en China que comercializan sus productos en países de la UE, incluida España.

En julio de 2025 se celebró una reunión en la sede de EUROJUST con la participación de varios países europeos también afectados por este tipo de fraude. En representación de España asistieron uno de los fiscales adscritos a la Unidad y un funcionario cualificado de la AEAT designado en funciones de auxilio judicial-fiscal.

A partir de la información obtenida en EUROJUST, la Unidad está analizando la situación en España a la luz de la normativa vigente en el momento de los hechos y recabando los correspondientes informes de la AEAT.

12.3 Formación

12.3.1 FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO-AEAT

Al amparo del *Convenio entre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Fiscalía General del Estado en materia de Formación, Investigación y Publicaciones* suscrito el 19 de julio de 2023, y como en años anteriores, se celebró el *Curso-estancia sobre Delincuencia Económica dirigido a miembros de la Carrera Fiscal* organizado conjuntamente por la Fiscalía General del Estado y la AEAT. El curso se desarrolló en Madrid los días 20 y 21 de octubre de 2025 en dependencias de la Agencia Tributaria. Las materias tratadas en las distintas ponencias fueron: 1. El delito fiscal en casos de utilización de sociedades interpuestas y simulación de no residencia fiscal; 2. Las investigaciones en la ONIF. Investigaciones en el área de Tramas. Tipologías del fraude. Denuncia temprana. Principales problemas de tramitación en procedimientos relacionados con las tramas de IVA; 3. El delito de contrabando; 4. Interacción entre el procedimiento administrativo de recaudación y el proceso penal; y 5. Delitos de frustración de la ejecución.

En este mismo marco de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y la AEAT, se facilitó la asistencia de fiscales especialistas a la *Jornada sobre comercio ilícito de tabaco*, celebrada el día 8 de abril de 2025 en la sede la Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

Asimismo, el Fiscal de Sala Delegado/Coordinador participó en el Curso de Alta Especialización en Delitos contra la Hacienda Pública organizado por el Instituto de Estudios Fiscales –Secretaría de Estado de Hacienda– y dirigido al Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado, que se desarrolló durante los meses de noviembre y diciembre. Las ponencias impartidas fueron las siguientes: 1. Teoría jurídica del delito. Principios informadores del derecho penal. Garantías. Código Penal y leyes penales especiales; y 2. Aspectos recaudatorios del delito fiscal.

12.3.2 FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUADA

En cuanto a la formación inicial, el Plan de Formación de la Carrera Fiscal del año 2025 contenía un módulo específico de Delitos Económicos. La formación se impartió en el CEJ los días 29 y 30 de abril con la participación del Fiscal de Sala Delegado, de las fiscales delegadas de las Fiscalías Provinciales de Madrid y Barcelona, así como de otros/as fiscales pertenecientes a las secciones especializadas de esas mismas fiscalías. Desde una perspectiva eminentemente práctica, y a partir de documentación procedente de casos reales, se facilitó a los alumnos el estudio de los distintos delitos competencia de la especialidad.

En el ámbito de la formación continuada, se impartió el *Curso de iniciación a la especialidad de Delitos Económicos*, celebrado los días 24 y 25 de marzo en la sede de la Fiscalía Superior de Cataluña, en Barcelona, y dirigido por el Fiscal de Sala Coordinador. El curso se destinó a fiscales recién incorporados a las secciones territoriales de la especialidad y a los interesados en una futura incorporación a las mismas, y se desarrolló conforme al siguiente programa temático: 1. Delito contra la Hacienda Pública de los arts. 305 y 305 bis CP; 2. Aspectos prácticos, procesales y probatorios de los procedimientos contra la Hacienda Pública; 3. Modalidades e investigación de fraudes por IRPF. Residencia fiscal y cesión de derechos a sociedades por profesionales; 4. Modalidades de fraude por IVA. Tramas de IVA, fraude carrusel; 5. El delito fiscal y la posición de la defensa; 6. Delito de fraude de cuotas de la Seguridad Social de los arts. 307 y 307 bis CP; 7. Delito de fraude de prestaciones de la Seguridad Social del art. 307 ter CP; 8. Delito de fraude de subvenciones del art. 308 CP; y 9. Delito de contrabando –especial referencia al contrabando de tabaco–.

Así mismo tuvo lugar el curso *Economía, contabilidad y auditoría de cuentas*, codirigido por el Fiscal de Sala Coordinador y un profesor

titular de Economía Aplicada, doctor y licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y administrador concursal, celebrado los días 11 a 13 de noviembre en la sede de la Fiscalía General del Estado. Desde una perspectiva eminentemente práctica y participativa, se abordaron las siguientes cuestiones: 1. Las cuentas anuales: Planes Generales de Contabilidad; 2. Cómo leer las cuentas de una empresa u organización; 3. Análisis económico y financiero de la contabilidad; 4. Casos prácticos de lectura y análisis de cuentas; 5. Libro mayor, balance de sumas y saldos, libro de inventario y el libro diario; 6. Sistemática de lectura de las cuentas anuales para la detección de irregularidades; 7. Auditoría de cuentas y Forensic; 8. El Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas; y 9. El uso de la contabilidad en las inspecciones tributarias.

Por último, los días 17 a 20 de marzo se desarrolló en la modalidad *on line* el curso *Delito de contrabando. Organizaciones criminales dedicadas al movimiento de capitales. Variedades de contrabando. Análisis de la jurisprudencia del delito de contrabando. Destino de los efectos intervenidos*, dirigido por la fiscal decana y delegada de la sección de delitos económicos de la Fiscalía Provincial de Madrid. De manera resumida, se trataron los siguientes aspectos: 1. El delito de contrabando; diferencias con el blanqueo; contrabando de dinero y normativa sobre circulación de capitales; 2. Calificación de atestados por cantidades de dinero no declaradas en aeropuerto; salida de productos sin declarar; deuda tributaria y LVD; 3. Contrabando de tabaco, sustancias estupefacientes y géneros prohibidos; 4. Consecuencias patrimoniales del delito de contrabando, medidas cautelares, realización de efectos y decomiso; 5. Delito de contrabando de especies protegidas; y 6. Posibilidades de actuación de la ORGA en el delito de contrabando.

12.4 Datos estadísticos sobre la actividad jurisdiccional y del Ministerio Fiscal en delitos competencia de la especialidad

12.4.1 DATOS GENERALES

Sigue resultando difícil proporcionar cifras exactas sobre la actividad jurisdiccional del Ministerio Fiscal en la materia. Por un lado, persisten las deficiencias operativas y la falta de conectividad en los registros informáticos de las secciones territoriales a las que se aludió en la Memoria anterior. Por otro, el proceso de unificación del catálogo de delitos competencia de las distintas secciones territoriales todavía no ha culminado.

Los datos que seguidamente se proporcionan se han extraído de la información contenida en las memorias de las distintas fiscalías superiores y provinciales:

		Total 2024	Total 2025
Art. 305-305 bis Delitos contra la Hacienda Pública.	Diligencias investigación.	143	111
	Querellas-denuncias.	121	90
	Escritos acusación.	119	118
Art. 306 Delito de fraude presupuestos generales UE.	Diligencias investigación.		1
	Querellas-denuncias.		
	Escritos acusación.	2	1
Art. 307, 307 bis, 307 ter Delitos contra la Seguridad Social.	Diligencias investigación.	59	50
	Querellas-denuncias.	25	37
	Escritos acusación.	101	118
Art. 308 Delito fraude de subvenciones.	Diligencias investigación.	39	23
	Querellas-denuncias.	12	12
	Escritos acusación.	18	19
Delitos de contrabando.	Diligencias investigación.	14	52
	Querellas-denuncias.	1	14
	Escritos acusación.	20	38
Delitos societarios.	Diligencias investigación.	6	22
	Querellas-denuncias.	4	18
	Escritos acusación.	25	28
Insolvencia punible/frustración de la ejecución.	Diligencias investigación.	45	40
	Querellas-denuncias.	37	29
	Escritos acusación.	106	93

Como se puede ver, las cifras registradas en el año 2025 son, en términos globales, muy similares a las del precedente 2024. No obstante, destaca un aumento significativo del número de escritos de acusación formulados en delitos contra la Seguridad Social y en delitos de contrabando.

En lo que se refiere a las sentencias condenatorias dictadas en primera y segunda instancia, los datos de los que dispone la Unidad son los siguientes:

	Total 2025
Art. 305-305 bis Delitos contra la Hacienda Pública.	67
Art. 306 Delito de fraude presupuestos generales UE.	–
Art. 307, 307 bis, 307 ter Delitos contra la Seguridad Social	61

	Total 2025
Art. 308 Delito fraude de subvenciones.	9
Delitos de contrabando	17
Delitos societarios	8
Insolvencia punible/frustración de la ejecución.	65

Conviene advertir de que estos últimos datos relativos a sentencias pueden no ser completamente fiables y que el número de sentencias dictadas es, con toda probabilidad superior, dado que buena parte de las secciones territoriales han comenzado a registrar y a remitir las sentencias a la Unidad a lo largo del presente año 2025.

12.4.2 DATOS EN DELITOS CONTRA LA HACIENDA PÚBLICA

Dado el indudable protagonismo de los delitos contra la Hacienda Pública en el ámbito de la especialidad, se proporcionan a continuación algunos de los datos más relevantes que mejor reflejan el volumen y la eficacia de la actividad del Ministerio Fiscal en la materia. Los datos proceden de la información facilitada por el Servicio Jurídico de la AEAT y los/as fiscales delegados/as en sus memorias.

El número total de expedientes por delito fiscal remitidos por la AEAT al Ministerio Fiscal y órganos judiciales ha sido de 166 –134 procedentes de actas de inspección, 22 como denuncias *tempranas* no finalizadas en actas y 10 con origen en actuaciones de órganos externos a la AEAT como órganos judiciales, fiscalías y otros–. Este volumen de expedientes-procedimientos se sitúa en un nivel muy similar al registrado en los cinco años anteriores –en el año 2024 fueron 155–.

No consta ningún expediente remitido por la AEAT al Ministerio Fiscal que haya sido archivado sin judicializar.

La cuantía total de la deuda *denunciada* –defraudada– en esos expedientes asciende a 613.335.682,17 € (en los años precedentes fue la siguiente: 643.439.551,87 € en 2024; 846.123.918,08 € en 2023; 618.910.624,16 € en 2022; y 235.544.136,81 € en 2021).

El número de sentencias dictadas en el año 2025 por delitos contra la Hacienda Pública asciende a 133. De ellas, las total o parcialmente condenatorias representan el 78,19 % del total.

Los fallos absolutorios obedecen, en su mayor parte, a cuestiones probatorias y de acreditación del delito.

Del total de sentencias condenatorias, el 41,35 % lo han sido de conformidad, siendo el número de acusados condenados que prestaron dicha conformidad de 108.

Del total de expedientes por delito fiscal remitidos por la AEAT, el 81,34 % lo ha sido con liquidación vinculada a delito (LVD).

Del análisis de los datos proporcionados por la AEAT correspondientes al período 2020-2025, ambos inclusive, se comprueba que, en relación con las cuantías de las cuotas defraudadas reconocidas en sentencias condenatorias, los porcentajes efectivamente ingresados y cobrados por la AEAT han sido los siguientes:

1. En expedientes con responsabilidad civil (sin LVD): el 19,87%.
2. Expedientes con LVD: el 79,55%.

En los últimos cinco años, el porcentaje de sentencias condenatorias por delito fiscal en las que se ha apreciado la atenuante de dilaciones indebidas –simple o cualificada– se mueve en la horquilla del 35-50 %.

12.4.3 VALORACIONES SOBRE DELITOS CONTRA LA HACIENDA PÚBLICA

El número de expedientes remitidos por la AEAT y, por tanto, de procedimientos penales que se inician por delito contra la Hacienda Pública, se mantiene estable en los últimos años. Según el año, oscila en torno a 140-170 procedimientos.

Respecto del total de sentencias dictadas por delito fiscal en 2025, el porcentaje de condenatorias, que asciende al 78,19%, resulta satisfactorio y es similar al que se registra en el resto de delitos. Este dato refleja la solidez de las acusaciones formuladas.

El número de sentencias de conformidad que, como hemos visto, supone un 41,35 % del total de sentencias condenatorias, es significativo. En la mayor parte de los casos, la conformidad va acompañada del pago total o parcial de la cuota defraudada, lo que permite obtener no solo el reconocimiento del delito por parte de las personas acusadas y la finalización inmediata del procedimiento con la firmeza de la sentencia, sino también la reparación –aunque en algunos pocos casos sea parcial– del daño causado a la Hacienda Pública.

Procede destacar, igualmente, los datos relativos a los expedientes con LVD. En los procedimientos con responsabilidad civil sin LVD, el porcentaje de deuda defraudada que la AEAT consigue cobrar es del 19,87 %. Cuando el expediente incorpora LVD, lo ejecutado y cobrado se eleva al 79,55 %. Por tanto, al margen de las peculiaridades y pro-

blemas que puede plantear la LVD, resulta incuestionable que las reformas legales de la normativa penal y tributaria que introdujeron esta institución han resultado eficaces desde el punto de vista del reintegro y la reparación del daño.

Ahora bien, el número de sentencias condenatorias por delito fiscal en las que se aprecia la concurrencia de la atenuante de dilaciones indebidas es muy superior al de la media del resto de delitos. En los últimos años se mueve en torno al 35-50 %. En memorias de años anteriores ya se ha hecho referencia a esta problemática. Los procedimientos por estos delitos sufren con demasiada frecuencia retrasos y dilaciones en su tramitación que, por un lado, comprometen el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y, por otro, debilitan la respuesta penal que se está dando en esta materia.

Al contrastar estos datos con la situación de los procedimientos en tramitación, se comprueba que las paralizaciones se producen, fundamentalmente, en los que podría denominarse «momentos decisionales» del proceso, es decir, cuando el órgano judicial ha de adoptar decisiones trascendentes o de fondo sobre el asunto. Es en esos concretos hitos procesales en los que, en la mayoría de los casos, se producen las paralizaciones que dilatan el curso del procedimiento y dan lugar a la atenuante: respuesta a una petición de archivo formulada por la defensa, dictado del auto de transformación en procedimiento abreviado, resolución por la Audiencia Provincial del recurso frente a ese auto, dictado de la sentencia en primera instancia o resolución de la apelación frente a la sentencia de instancia, entre otros.

Por tanto, el retraso no se genera tanto por la complejidad de la instrucción –pues el expediente remitido por la AEAT ya suele contener los datos y base probatoria esenciales sobre concurrencia del delito y sus responsables–, como por la complejidad técnico-jurídica del asunto en sí.

En consecuencia, es necesario realizar un especial esfuerzo de seguimiento e impulso de los procedimientos paralizados.

Finalmente hay que destacar el aumento del número de procedimientos que tienen por objeto defraudaciones por impuestos especiales relacionados con los hidrocarburos, el alcohol y los gases fluorados, en los que, además, los importes de las cuotas defraudadas son muy elevados.

12.4.4 DATOS EN DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD SOCIAL

La mayor parte de los procedimientos por delitos contra la Seguridad Social se inician a raíz de las investigaciones y atestados de la

Sección de Investigación de la Seguridad Social (UDEF-CNP), que, a su vez, actúa a requerimiento de la Tesorería General de la Seguridad Social y, en numerosas ocasiones, con apoyo en informes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Los atestados se presentan ante los tribunales de instancia –sección de instrucción– competentes, remitiéndose copia al/a la fiscal del territorio y a la Delegación/Unidad de Delitos Económicos que, como ya se ha explicado, los analiza y registra para, seguidamente, hacerlos llegar al/a la fiscal delegado/a de la provincia correspondiente.

El número de atestados remitidos por esta unidad policial en el año 2025 a los tribunales de instancia y, por tanto, el de procedimientos penales iniciados por esta vía, ascendió a un total de 126. De ellos, 124 lo fueron por delito de fraude de cuotas de la Seguridad Social (arts. 307 y 307 bis CP); 8 por delito de fraude de prestaciones de la Seguridad Social (art. 307 ter CP); 75 por delito de frustración de la ejecución de crédito de la Seguridad Social (art. 257 CP); y 3 por delito de fraude de subvenciones (art. 308 CP). Debe tenerse en cuenta que un mismo atestado y procedimiento puede tener por objeto varios de estos delitos.

El volumen total de deuda a la Seguridad Social detectada en esos atestados y procedimientos asciende a 81.421.719,06 € conforme al siguiente desglose: TGSS: 79.870.887,60 €; INSS: 752.653,49 €; SEPE: 218.456,44 €; Otros: 579.721,53 €.

Las cifras registradas son similares a las de años anteriores, si bien se aprecia una ligera, aunque sostenida, tendencia al alza. En este sentido, el número de procedimientos iniciados en 2025 se ha incrementado un 11,71 % respecto del año anterior.

12.5 Organización, medios y competencias de las secciones especializadas de las fiscalías territoriales

Con el dictado del Decreto de delegación de funciones del Fiscal General del Estado, se inició un proceso –ya prácticamente culminado– de unificación del catálogo de delitos competencia de las distintas secciones territoriales.

Como ya se indicó en la Memoria correspondiente al año 2024, la organización y el funcionamiento interno de las distintas secciones no son uniformes, lo que resulta comprensible habida cuenta de las diferencias existentes en cuanto a tamaño, plantilla, modelo organizativo y volumen de asuntos que presentan las distintas fiscalías provinciales.

Las fiscalías provinciales de mayor dimensión y algunas de tamaño medio (según el volumen de causas de su territorio) han constituido secciones atendidas por varios fiscales que pueden dedicarse a la materia de forma exclusiva o bien de manera no excluyente, esto es, compaginando la especialidad con otros servicios del orden penal o de otras jurisdicciones. Entre las opciones organizativas también está aquella en la que el/la delegado/a de la sección se dedica en exclusividad a la especialidad y los demás compañeros que integran la sección compaginan la materia con otros servicios.

Cuando la sección está compuesta por más de un/a fiscal, suele asumirse por sus integrantes todo el trabajo de la especialidad, esto es: tanto la llevanza de las diligencias de investigación preprocesales como la instrucción en las diligencias previas, la calificación de los hechos y asistencia a juicios, la elaboración de los recursos a que puedan dar lugar las sentencias y, en algunos casos, también el despacho de los procedimientos en fase de ejecución.

Cuando la sección, por lo limitado de los recursos personales o del volumen de trabajo, está integrada únicamente por el/la fiscal delegado/a, lo habitual es que este/a asuma personalmente las causas de mayor relevancia, ejerciendo la coordinación y las funciones de visado sobre el resto, que son despachadas por los fiscales del juzgado donde se instruyen.

En el caso de las fiscalías de área, el planteamiento organizativo depende de su dimensión territorial o del número fiscales que acogen. En ocasiones funcionan de modo similar a las secciones de las fiscalías provinciales, con un/a fiscal de enlace al frente y varios compañeros atendiendo la materia, actuando con autonomía y en coordinación con el/la delegado/a provincial. En otras, se organizan con un/a único/a fiscal de enlace que actúa en su ámbito territorial bajo la supervisión del/de la delegado/a provincial.

La red de fiscales delegados de las fiscalías provinciales se ha completado en su práctica totalidad. Tan solo algunas fiscalías –muy pocas, de menor tamaño y con escasa incidencia de la materia en su territorio– carecen de fiscal delegado/a, siendo sus funciones asumidas por el/la Fiscal Jefe/a respectivo.

En lo que respecta a delegados autonómicos de comunidades pluriprovinciales, únicamente existen en las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y País Vasco.

12.6 Actividad de las secciones especializadas

No resulta posible dar cuenta en esta Memoria de la totalidad de la actividad jurisdiccional desarrollada en la materia por las secciones especializadas, ni reflejar el contenido de todos los procedimientos, escritos de acusación o sentencias del año. Por ello, se hará referencia únicamente a algunos de los procedimientos más reseñables atendidos por los/as fiscales de la especialidad en diversas fiscalías territoriales. La exposición de casos que seguidamente se realiza no pretende sino ofrecer una pequeña muestra del quehacer de las/os delegadas/os de la especialidad y de la naturaleza y variedad de los asuntos en los que intervienen. Asimismo, se dejará constancia de algunas de las consideraciones de carácter jurídico formuladas por los/as delegados/as de la especialidad en las respectivas memorias de sus fiscalías provinciales.

Comenzando con la Comunidad Autónoma de Andalucía, la sección de Córdoba informa de la continuación de la tramitación de un procedimiento de singular volumen y complejidad por delito de fraude de prestaciones de la Seguridad Social mediante un entramado de empresas meramente instrumentales que generaban altas formales con contratos de trabajo ficticios para obtener prestaciones por desempleo, maternidad e incapacidad. La causa cuenta con 470 personas investigadas, se estructura con una pieza principal y numerosas piezas separadas, y el importe de la defraudación asciende a aproximadamente 2.000.000 €.

En la memoria de Granada se da cuenta de un procedimiento relativo a un fraude de prestaciones de la Seguridad Social basado en la ocultación, por parte de un familiar, del fallecimiento del beneficiario de una pensión, con el fin de continuar percibiendo la misma. Se plantearon dos cuestiones técnico-jurídicas de interés: i) si la conducta debe calificarse como delito de estafa o como delito de fraude de prestaciones del art. 307 ter CP, y ii) si es posible su comisión mediante una conducta omisiva. La sentencia dictada por la Audiencia Provincial fue condenatoria, encajando los hechos en el art. 307 ter CP como ley especial frente al delito de estafa.

La fiscal delegada de Jaén informa de la existencia de un procedimiento de especial relevancia y complejidad seguido ante la Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia de Jaén por delitos contra la Hacienda Pública. El fraude se desarrolla en el sector de la venta y distribución de productos de electrónica y telefonía, y se articula simulando que la actividad se desarrolla a través de una sociedad ubicada en Andorra, cuando en realidad se realiza en territorio español.

La memoria de Málaga da cuenta de dos procedimientos de especial complejidad instruidos por la Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia de Málaga y relativos a las quiebras presuntamente fraudulentas de dos relevantes empresas constructoras. En ellos se investiga la posible responsabilidad de los administradores concursales por haber permitido la apropiación de parte de la masa concursal, llevada a cabo mediante sociedades interpuestas creadas *ad hoc*.

En la memoria de Sevilla se hace referencia a dos procedimientos de especial importancia. Por un lado, el seguido por fraude de IVA en el sector de la comercialización de hidrocarburos, que abarca los años 2019 a 2024 y en el que la cuantía defraudada asciende a 109.446.899 €. Por otro, el que tiene por objeto un fraude de prestaciones de la Seguridad Social en el que se ha formulado acusación contra un total de 129 personas.

En Aragón, la memoria de Zaragoza destaca la querella interpuesta por un presunto fraude en el IRPF consistente en la ocultación de las rentas obtenidas en la actividad económica de venta de bonos históricos a través de plataformas digitales, que habría generado en los ejercicios 2020, 2021 y 2022 unas cuotas defraudadas por importes de 373.513,87 €, 544.487,24 € y 458.917,68 €, respectivamente.

En la Comunidad Autónoma de Canarias, la fiscal delegada de Tenerife pone de relieve la singularidad de la sentencia dictada por un Juzgado de lo Penal por delito contra la Hacienda Pública en la que se absuelve a la persona física acusada y, sin embargo, se condena a la persona jurídica en su condición de sujeto pasivo obligado.

En Castilla-La Mancha, la memoria de Cuenca refleja una causa de especial trascendencia instruida por el Tribunal de Instancia de la ciudad en relación con una compleja trama de fraude en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos en la que se rebajaba indebidamente la carga impositiva mediante la ocultación de la verdadera naturaleza del gasóleo comercializado.

En la memoria de Toledo se da cuenta de una «macrocausa» que se tramita en el Tribunal de Instancia de Illescas por delitos de contrabando y organización criminal sobre labores de tabaco en la que se ha formulado escrito de acusación contra un total de diecinueve personas.

En Castilla y León, la sección especializada de Zamora reseña dos procedimientos por sendos delitos de fraude de subvenciones. Destaca el instruido por la Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia de Zamora en relación con préstamos concedidos por el Ministerio de Industria, Energía y Comercio por importe de 3.711.766 € en el que el Ministerio Fiscal ha formulado ya su escrito de acusación.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña, la fiscal delegada de Barcelona informa de la cuestión abordada en la SAP Barcelona Sección 3.^a n.º 55/2025, de 10 de enero, relativa a los efectos de las irregularidades procedimentales en que se haya podido incurrir en el expediente de inspección previo al procedimiento penal, como es la emisión de un informe por el actuario una vez rebasado el plazo legal de las actuaciones inspectoras; conforme a lo dispuesto en el art. 254 LGT y en la línea de la tesis sostenida por el Ministerio Fiscal, se concluye que, no existiendo vulneración adicional y directa de derechos fundamentales, tales irregularidades carecen de efecto anulatorio alguno en sede penal. En segundo lugar informa sobre la controversia en torno a la naturaleza del importe que se exige en favor de la Agencia Tributaria cuando nos hallamos en un procedimiento en el que dicho organismo ha practicado liquidación vinculada a delito (LVD), habiéndose dictado sentencia por el Juzgado de lo Penal, en la senda de lo afirmado por la STS 277/2018, de 8 de junio, considera que se trata de una «deuda tributaria» ya liquidada provisionalmente por la Administración y que, en consecuencia, no procede hacer un pronunciamiento de responsabilidad civil, sino remitir testimonio de la sentencia a la Agencia Tributaria a fin de que esta realice los «ajustes» objetivos y subjetivos a que haya lugar conforme a lo dispuesto en los arts. 257 y 258 LGT.

Además de lo anterior, la fiscal delegada realiza consideraciones sobre la necesidad de comprobar que el apartado de los *hechos probados* de las sentencias condenatorias contenga una descripción suficiente del mecanismo defraudatorio empleado en cada caso.

Por otra parte, resultan ciertamente interesantes las apreciaciones realizadas por el fiscal delegado de Badajoz en relación con dos aspectos problemáticos que afectan a los procedimientos por delitos contra la Hacienda Pública y que derivan de su peculiar régimen jurídico, caracterizado por la permanente interacción entre las actuaciones administrativas y las penales. El primero es el relativo a la facultad de la Agencia Tributaria de acordar, en paralelo al procedimiento penal, medidas cautelares para el cobro de la deuda tributaria o de la responsabilidad civil, al amparo de lo dispuesto en el art. 81 LGT. El segundo se refiere a la compleja tramitación de las ejecutorias, en las que debe mantenerse una comunicación permanente entre la Agencia Tributaria y el órgano judicial penal de ejecución en relación con los pagos, ejecuciones, fraccionamientos o compromisos de pago para la suspensión condicional de la pena que puedan producirse en una u otra sede.

En la Comunidad Autónoma de Galicia destaca el procedimiento que se reseña en la memoria de la Fiscalía Provincial de A Coruña,

seguido en relación con la insolvencia de una empresa en el que ha recaído sentencia condenatoria de la Audiencia Provincial por un delito de insolvencia punible con declaración de responsabilidad civil en favor de la Agencia Tributaria y de la Tesorería General de la Seguridad Social por importes de 7.709.289 € y 336.143,22 €, respectivamente.

Resultan igualmente de interés las reflexiones que realiza el fiscal delegado de Pontevedra en relación con los múltiples problemas que suscita la compleja figura de la liquidación vinculada a delito contra la Hacienda Pública, al no ser susceptible de impugnación en la vía administrativa ni contencioso-administrativa, sino que se halla supeditada al procedimiento penal, donde los afectados pueden interesar su suspensión con arreglo a lo dispuesto en los arts. 621 bis y 621 ter LECrim. Sin embargo, sí son recurribles en sede administrativa las actuaciones que desarrolla la Agencia Tributaria en los procedimientos de apremio para conseguir el pago del importe de la deuda tributaria vinculada al delito.

La sección de Madrid da cuenta de los datos registrados durante el año y de la llevanza de numerosos procedimientos de interés. A continuación, se mencionan algunos de los más relevantes.

Ante la Audiencia Provincial de Madrid se celebró un juicio oral en el que el Ministerio Fiscal formulaba acusación por dos delitos fiscales en el IRPF a una persona vinculada a un relevante club de fútbol de la capital. Se plantearon complejas cuestiones relativas a la residencia del acusado, a la aplicación del Convenio de Doble Imposición con Reino Unido e Irlanda y a la utilización de sociedades radicadas en paraísos fiscales y fideicomisos. Se dictó sentencia condenatoria respecto de un ejercicio y absolutoria respecto de otro, habiendo el Ministerio Fiscal formulado recurso de apelación.

Por otra parte, se encuentra en tramitación un procedimiento iniciado por denuncia del Ministerio Fiscal con base en el expediente remitido por la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF) en el que se investiga la presunta comisión de cinco delitos fiscales agravados en el IRPF, con un volumen de fraude estimado en torno a los 10 millones de euros. Se trata de nuevo de un supuesto de posible deslocalización de la residencia —en este caso en Malta— y de la utilización de un complejo entramado societario para encubrir la percepción de rentas.

Por último, cabe reseñar el escrito de acusación formulado por un presunto delito de frustración de la ejecución en relación con deudas contraídas con la AEAT. Se trata de un supuesto de vaciamiento y ocultación patrimonial en el seno de una estructura societaria contro-

lada por un empresario, siendo el importe de las deudas insatisfechas de aproximadamente 15 millones de euros.

Por su parte, la fiscal delegada de Navarra da cuenta de una causa seguida ante la Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia de Pamplona en relación con la presentación de documentos que simulaban pagos electrónicos con efectos jurídicos liberatorios por parte de determinadas sociedades deudoras de la Comunidad Foral, con el fin de eludir la efectividad de los embargos trabados por los servicios de recaudación.

Finalmente, procede referirse a la actividad desarrollada en la Comunidad Valenciana.

La sección de Valencia realiza una cuantificación del importe de la responsabilidad civil solicitada por el Ministerio Fiscal en sus escritos de acusación en favor de organismos públicos, principalmente la Agencia Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social, que ha ascendido a un total de 34.563.776,67 €. En las sentencias que han alcanzado firmeza en el año 2025 se ha declarado una responsabilidad civil en favor de dichos organismos por importe de 9.119.780,94 €, y las penas de multa impuestas ascienden a 18.016.034,85 €.

Asimismo, reseña los siguientes procedimientos: un procedimiento que versa sobre un entramado de empresas de atención domiciliar y cuidados para personas mayores que prestaban los servicios a través de 1.700 cuidadores dados de alta en la Seguridad Social como autónomos, pese a que su régimen era en realidad el de trabajadores por cuenta ajena, celebrado el juicio oral a lo largo de varias semanas del 2025, la Audiencia Provincial dictó sentencia condenatoria por delito de fraude de cuotas de la Seguridad Social (arts. 307 y 307 bis CP), delito de frustración de la ejecución (art. 257.3 CP) y delito contra los derechos de los trabajadores (art. 311.1 CP). La responsabilidad civil declarada en favor de la Tesorería General de la Seguridad Social ascendió a 2.000.000 €.

También se da cuenta del presunto fraude de subvenciones concedidas por el Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial a una asociación empresarial, procedimiento en el que se ha formulado acusación contra un total de 33 personas y el importe total de la defraudación ascendería a 2.427.947,73 €.

Igualmente merece destacarse el procedimiento abreviado enjuiciado por la Sección de lo Penal del Tribunal de Instancia de Valencia por fraude fiscal en el IRPF, en el que se suscitó la problemática del valor probatorio de los certificados de residencia fiscal. El obligado tributario acusado alegó que no residía en España y presentó un certificado de residencia fiscal expedido por Malta. El órgano judicial

dictó sentencia condenatoria estimando que dicho certificado debía valorarse junto con el resto de los elementos probatorios y concluyendo que, pese a su contenido y a la vista de prueba practicada, el acusado tenía su residencia fiscal real en territorio español.

Por último, procede hacer referencia a un procedimiento del que se informa en la memoria de Alicante, relativo a la interposición de querella contra una persona jurídica y nueve personas físicas por tres delitos contra la Hacienda Pública relacionados con cuantiosas devoluciones indebidas de IVA en el sector de la comercialización de productos agrícolas. El fraude se llevó a cabo mediante la creación de un entramado empresarial para articular una división artificiosa de la actividad económica, la utilización de sociedades instrumentales y la simulación de compras y ventas, que daban lugar a devoluciones indebidas que, individualmente consideradas, nunca superaban los 120.000 € previstos en el art. 305.1 CP como cuantía típica.

12.7 Jornadas de Especialistas. Conclusiones

Las Jornadas de Especialistas tuvieron lugar los días 16 y 17 de junio de 2025 en la ciudad de León. Conforme al nutrido programa previsto, se trataron temas muy diversos y, fruto de la participación y el debate entre todos los/as delegados/as y fiscales asistentes, se aprobaron: el posible contenido de la futura instrucción de la FGE relativa a las facultades, organización y funcionamiento del Fiscal de Sala Coordinador, la Unidad especializada y las secciones territoriales, con delimitación de los delitos competencia de la especialidad; revisión de medidas cautelares adoptadas por la Agencia Tributaria en procedimientos con o sin liquidación vinculada a delito; comunicación de la admisión de la denuncia o querella a la Agencia Tributaria en los supuestos de liquidación vinculada a delito; prescripción administrativa y penal en los delitos contra la Hacienda Pública; así como sobre la posible constitución de dos grupos de trabajo sobre liquidaciones vinculadas a delito y sobre los efectos de la prescripción administrativa.

12.8 Análisis doctrinal y jurisprudencial

Cabe destacar que, al igual que en años anteriores, se ha producido una intensa producción jurisprudencial en relación con los delitos competencia de la especialidad. Ello es síntoma, de un lado, de la complejidad técnica que caracteriza esta materia y, de otro, de la acu-

sada litigiosidad que generan estas causas, en las que se hace un intenso uso del derecho a recurrir, agotando todas las instancias previstas en nuestro sistema procesal.

En este apartado se hará referencia, siquiera brevemente, a algunos de los pronunciamientos con mayor interés doctrinal recaídos tanto en las Salas Segunda y Tercera del Tribunal Supremo como en el Tribunal Constitucional.

Comenzando por la Sala Segunda y el delito contra la Hacienda Pública, la STS 1182/2024, de 7 de enero de 2025, en la línea de lo ya expuesto en otra sentencia anterior –la STS 586/2020, de 5 de noviembre–, fija doctrina en relación con la prescripción penal del delito y la prescripción administrativa del derecho a liquidar. La primera extingue la responsabilidad penal y se aplica conforme a los arts. 130, 131 y 132 en relación con los arts. 305 y 305 bis CP, barajándose unos plazos de 5 o 10 años, respectivamente. La segunda opera en el marco de los arts. 66, 66 bis y 115.1 LGT y tiene un plazo de 4 años, que, una vez transcurridos, produce el decaimiento del derecho de la Administración a determinar la deuda mediante la oportuna liquidación, a exigir el pago de las ya liquidadas y a realizar actuaciones de inspección y comprobación. Los arts. 115 y 66 bis LGT contemplan los supuestos en los que la Administración Tributaria sí puede realizar actuaciones de inspección o comprobación sobre periodos prescritos. Pero fuera de los supuestos expresamente contemplados en estos preceptos, la ley no autoriza a la AEAT a realizar inspecciones o investigaciones sobre periodos ya prescritos administrativamente, aunque no lo estén penalmente.

También en relación con la prescripción, la STS 249/2025, de 20 de marzo, aborda la cuestión del cómputo de la prescripción penal en las defraudaciones por IVA, que sigue siendo objeto de discusión habitual en los tribunales de instancia. Tras recopilar pronunciamientos anteriores, reitera el criterio de que el inicio del cómputo se produce en el momento de su consumación, esto es, el 30 de enero del año siguiente al periodo impositivo anual de que se trate, cuando finaliza el plazo de presentación de la declaración-resumen anual. Tratándose de prescripción penal, el plazo es de cinco años, no el de cuatro, propio de la prescripción administrativa. Al mismo tiempo, se rechaza que el plazo de prescripción se pueda descomponer en función de las cuatro autoliquidaciones trimestrales que se producen a lo largo del año atribuyendo una prescripción autónoma a cada trimestre.

Esta misma sentencia se pronuncia, además, sobre un aspecto relevante relacionado con la responsabilidad penal de la persona jurídica. Así, señala que, para valorar si en la persona jurídica concurre la nece-

saría «alteridad» respecto de las personas físicas que la integran y/o administran, lo decisivo no es tanto que sea o no una sociedad unipersonal, sino que tenga complejidad o estructura organizativa interna diferenciable.

Por su parte, la STS 867/2025, de 22 de octubre, se pronuncia sobre un tema doctrinalmente polémico: la viabilidad de la continuidad delictiva en los delitos contra la Hacienda Pública. El Tribunal Supremo, tras constatar lo que es doctrina jurisprudencial mayoritaria, se pronuncia en contra. Considera que el principio de estanqueidad impositiva que caracteriza el delito fiscal, la existencia de una cuantía típica tanto en el tipo básico como en el agravado o la alteración de los plazos y *dies a quo* del cómputo de la prescripción que se produciría, son razones suficientes para negar tal posibilidad. La sentencia contiene otro pronunciamiento igualmente reseñable, relativo al delito fiscal como delito fuente del de blanqueo de capitales-; a estos efectos refiere que es conocida la doctrina establecida sobre esta cuestión en la STS 974/2012, de 5 de diciembre –*caso Ballena Blanca*– en la que se concluía que el delito fiscal puede ser delito antecedente del blanqueo, aunque, según los casos, puede haber dificultades para identificar dentro del patrimonio o de la base imponible del defraudador la cuota tributaria que sería objeto del blanqueo, precisándose en esta sentencia 867/2025 que tales dificultades desaparecen por completo cuando nos hallamos ante modalidades defraudatorias como la de obtención de devoluciones indebidas del IVA, cuya estructura morfológica es similar a la del delito de estafa.

También es digna de mención la STS 828/2025, de 9 de octubre, que confirma la condena en concurso real por un delito contra la Hacienda Pública y un delito de frustración de la ejecución. En buena medida, esta sentencia supone un *reajuste* de la doctrina que se estableció en la conocida STS 747/2022, de 27 de julio, que apreció la incompatibilidad entre ambos delitos en el caso que examinó –*non bis in idem*; consideró que la conducta de defraudación era única y abarcaba tanto el impago del tributo como la conducta de *insolventarse*–. Por el contrario, esta sentencia considera que la condena por uno solo de los delitos no abarcaría todo el desvalor de las acciones ejecutadas, donde se aprecia un plan delictivo con dos secuencias perfectamente diferenciadas en el tiempo: la defraudación tributaria y, más tarde, la de *despatrimonialización* tendente a hacer ineficaces las acciones de cobro de la Administración Tributaria.

Igualmente relevante resulta la STS 645/2025, de 4 de julio, que, en relación con el elemento subjetivo del delito fiscal, analiza cómo la existencia de un gestor o asesor fiscal no exime de responsabilidad al

obligado tributario, pues no le dispensa del deber de conocer sus obligaciones fiscales. Para incurrir en responsabilidad penal no es necesario ser un experto *tributarista*, haber diseñado personalmente las operaciones ni conocer todos los detalles o recovecos de la operativa desplegada, basta con ser consciente de estar utilizando mecanismos que no son jurídicamente *limpios*. Es más, el Tribunal Supremo apunta que, en función de las circunstancias concurrentes, quien presta determinado asesoramiento o apoyo al obligado tributario podría también responder penalmente en concepto de cooperador necesario.

Por último, en relación con el delito fiscal y la Sala Segunda, cabe destacar una sentencia que aborda un aspecto muy concreto y no siempre pacífico en el ámbito de la responsabilidad civil derivada de delito contra la Hacienda Pública: la compatibilidad entre los intereses de demora tributarios de los arts. 26 y 58 LGT y los de mora procesal del art. 576 LEC, así como los periodos sobre los que operan unos y otros y la cuantía sobre la que se calculan ambos. La STS 1031/2025, de 12 de diciembre, aborda la cuestión y se pronuncia en el siguiente sentido: i) Ambos intereses son compatibles entre sí; ii) Los de demora tributarios se generan desde la finalización del plazo de pago en periodo voluntario hasta el dictado de la sentencia en primera instancia, mientras que los procesales desde esa sentencia hasta el completo pago; y iii) Ambos se calculan sobre el importe de la deuda principal (cuota defraudada), sin que para el cálculo de los procesales deba sumarse a la deuda principal el importe de los intereses de demora tributaria. Hay que señalar que este último aspecto –esto es, el importe sobre el que calcular los intereses procesales– resulta ciertamente discutible. Hay argumentos para sostener que se debería aplicar sobre lo que los arts. 305.7 CP, D. A. 10.^a LGT y art. 128 RGR conceptúan de manera uniforme como *deuda tributaria* que integra la responsabilidad civil, compuesta por la cuota tributaria y los intereses de demora.

Siguiendo con el delito fiscal, pero en relación con la Sala Tercera del Tribunal Supremo, se debe hacer mención a las SSTS 277/2025, de 17 de marzo y 261/2025, de 10 de marzo –esta segunda de la Sala Tercera– que analizan la naturaleza de la figura de la liquidación vinculada a delito (LVD). Las sentencias definen la LVD de la siguiente manera: «[n]o es un acto administrativo propiamente dicho, «no es un acto común o normal» revestido de los privilegios que le son propios. Su regulación estatuye un sistema de compatibilidad entre la sospecha de delito y la fijación de una deuda tributaria –y su cobro, bajo control judicial– en la medida en que su impago pudiera determinar, en un juicio pudiera determinar, en un juicio anticipatorio, conjetural, provi-

sional, efectuado por la Administración, la comisión de un delito, a efectos de su denuncia, esto es, de la puesta en conocimiento del juez penal de los hechos». Con ocasión de una alegación de vulneración de derechos, ambas sentencias señalan que la regulación de la LVD contenida en el Código Penal y en la Ley General Tributaria no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), pues este derecho es de configuración legal en cuanto a qué orden jurisdiccional le corresponde conocer de su legalidad, y respecto de la LVD sí existe un control jurisdiccional que se materializa en concreto en sede penal.

Asimismo, merece destacarse la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo STS 971/2025, de 15 de julio, que versa sobre un tema también controvertido, como es el del valor probatorio de los certificados de residencia fiscal emitidos por países con los que hay suscritos convenios de doble imposición. La sentencia reitera la doctrina establecida en la STS 778/2023, de 12 de junio, en el sentido de que los órganos administrativos o judiciales no pueden enjuiciar las circunstancias en que se ha emitido un certificado de residencia fiscal por otro Estado, cuya validez se presume, ni prescindir de su contenido ni ignorar las normas del convenio correspondiente. No obstante, precisa que se trata de una materia *resbaladiza* en la que no hay norma convencional alguna que establezca qué autoridad tiene el poder certificante ni con base en qué criterios se certifica la residencia. De esta forma, la sentencia sitúa el valor probatorio de estos certificados fiscales de residencia en el ámbito de lo que podríamos denominar una presunción *iuris tantum* reforzada. Y así, en el caso concreto, el Tribunal Supremo avala el criterio del tribunal de instancia que no acogió el contenido del certificado de residencia aportado por el contribuyente, sino que fijó su residencia en territorio español tras examinar la abundante y concluyente prueba que así lo evidenciaba.

En cuanto a doctrina constitucional con repercusión en el delito fiscal, debe citarse la STC 31/2025, de 10 de febrero, relativa a las medidas de entrada y registro en domicilio autorizadas judicialmente con ocasión de un procedimiento de inspección tributario. La sentencia sienta la siguiente doctrina: (i) el juez penal puede examinar los presupuestos objetivos para la solicitud de dicha entrada y registro y, en su caso, apartarse del criterio de los órganos judiciales contencioso-administrativos, siempre y cuando ello sea debidamente motivado y justificado (FJ 4) con arreglo a los principios y garantías propias del derecho penal; (ii) el juez penal no está investido de la potestad para declarar la nulidad formal del auto dictado por el juez de lo contencioso-administrativo y confirmado en sentencia por la sala competente

del Tribunal Superior de Justicia; y (iii) la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que exigía como una de las garantías de la entrada y registro la existencia de un procedimiento inspector previo abierto y notificado (v. SSTs –Sala Tercera– 1231/2020, de 1 de octubre y 1163/2021, de 23 de septiembre) solo surte efectos dentro de ese orden jurisdiccional, debiendo valorarse si hay razones materiales para que dicha exigencia se mantenga también en el procedimiento penal.

En lo que atañe al delito de fraude de prestaciones de la Seguridad Social dos sentencias merecen especial mención.

La primera de ellas es la STS 1191/2024, de 27 de enero de 2025, que casa el pronunciamiento absolutorio dictado en la instancia y condena por este delito en un supuesto en el que se ocultó el fallecimiento del beneficiario de una pensión de jubilación que, de esta manera, siguió percibiendo un familiar. Con ocasión de este pronunciamiento el Tribunal Supremo realiza las siguientes consideraciones de interés doctrinal: (i) este delito presenta claras similitudes con el de estafa, respecto del que es ley especial; (ii) pese ello, el engaño propio de la estafa no es trasladable sin más al fraude de prestaciones, en el que la conducta típica puede ser omisiva, como ocurre en este supuesto de ocultamiento o no comunicación del fallecimiento del perceptor de la prestación; y (iii) la existencia de fallos en los mecanismos de control del organismo público correspondiente no elimina la culpabilidad del ilegítimo perceptor de la prestación. En el mismo sentido se ha pronunciado la STS 1010/2025, de 10 de diciembre, en el marco de una estafa a la Agencia Tributaria por devoluciones indebidas: «el fallo en los mecanismos de supervisión de las solicitudes de devolución de cantidades indebidamente cobradas por el fisco no puede operar, como pretende el recurrente, como una extravagante causa de exclusión de la tipicidad».

La segunda es la STS 994/2025, de 3 de diciembre, dictada en el marco de un fraude de prestaciones por desempleo obtenidas mediante altas y bajas ficticias en la Seguridad Social basadas en relaciones laborales simuladas con empresas sin actividad real. Dado que los hechos tuvieron lugar en el año 2011, con anterioridad, por tanto, a la reforma operada por Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, que introdujo el actual art. 307 ter CP, el Tribunal Supremo hace un repaso a cuál ha sido el encaje penal de estas conductas a lo largo del tiempo. Inicialmente, conforme a lo decidido en el Pleno de 25 de febrero de 2022, tenían cabida en el delito de fraude de subvenciones del art. 308 CP, tipo que siempre ha incorporado una cuantía típica a modo de condición objetiva de punibilidad. Posteriormente, en las SSTs

1030/2013, de 28 de noviembre y 261/2014, de 18 de marzo, se matizó lo anterior, precisando que, cuando se empleara una mecánica defraudatoria propia del delito de estafa, este sería el tipo penal aplicable. Finalmente, mediante la citada Ley Orgánica 7/2012 se introdujo el art. 307 ter CP, que tipifica de manera expresa y diferenciada el delito de fraude de prestaciones, tipo penal en el que actualmente debe desenvolverse la calificación de estas conductas, incluidas las de simulación de relaciones laborales y altas y bajas ficticias –STS 146/2018, de 22 de marzo–. La sentencia ratifica asimismo la tipificación como como delito de falsedad en documento oficial cometido por particular, a través de autoría mediata de funcionario, de las altas y bajas ficticias realizadas a través del sistema RED de la Seguridad Social.

Por último, debe reseñarse la STS 878/2025, de 23 de febrero, sobre el delito de frustración de la ejecución del art. 258 CP consistente en la no presentación o presentación mendaz de relación de bienes o patrimonio en procedimiento de ejecución por parte del deudor. La sentencia reviste especial relevancia porque hasta el momento no se habían producido pronunciamientos jurisprudenciales al respecto. El Tribunal Supremo sienta la siguiente doctrina: (i) los tipos del art. 258.1 y 2 CP son dolosos, pero no exigen la concurrencia adicional de ninguna intención o ánimo específico en el autor; y (ii) el tipo penal del art. 258 CP persigue la tutela penal de los procedimientos de ejecución y reforzar el derecho de crédito al exigir al deudor una contribución activa, de tal forma que la conducta obstruccionista con relevancia penal se produce tanto con la presentación de una relación bienes mendaz o irregular como con la omisión de su presentación, *tenga o deje de tener bienes el deudor*.

13. DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

13.1 Introducción

La especialización de los fiscales en materias determinadas constituye una poderosa herramienta a la hora de responder eficazmente a fenómenos delictivos de particular complejidad, garantizando al mismo tiempo el principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal proclamado por el art. 124 CE. La especialización ha ido imponiéndose legislativamente en el seno del Ministerio Fiscal a partir de la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal llevada a cabo por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, pero venía cuajando lentamente desde antes a través de actuaciones internas dirigidas a fomentar la

especialización de los fiscales. Es en este proceso de especialización donde, recientemente, el legislador ha decidido reforzar la estructura orgánica del Ministerio Fiscal con la finalidad de luchar de manera más eficaz contra todas las formas de corrupción y de criminalidad que menoscaban el erario público. Así, el Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre, *por el que se amplía y modifica la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes*, ha creado la figura del Fiscal de Sala Coordinador de delitos contra la Administración pública (también la del Fiscal de Sala Coordinador de delitos económicos), figura que constituye el germen imprescindible para la instauración en la Fiscalía General del Estado de una unidad especializada en delitos contra la Administración pública, así como para el despliegue territorial de una red de fiscales especialistas en la materia. Con esta actuación el legislador ha hecho suya la propuesta realizada por la Fiscalía General del Estado en 2021, que en la Memoria presentada ya sostuvo la conveniencia de «*crear una red de fiscales expertos en la persecución de este tipo de ilícitos a quienes debería dotarse de forma específica*», oportunamente dirigida por un Fiscal de Sala.

Los delitos contra la Administración pública, cualquiera que sea su alcance material, socavan la buena gobernanza de nuestra sociedad. Además, cuando constituyen manifestación de actos de corrupción o presentan una especial trascendencia pueden llegar a erosionar significativamente las instituciones públicas y los propios valores constitucionales, en particular el Estado de derecho, la democracia, la igualdad y los derechos fundamentales. Se trata, por ende, de fenómenos criminales que ponen en peligro el desarrollo, sostenibilidad e inclusividad de nuestras sociedades. Las perjudiciales consecuencias asociadas a este tipo de delincuencia han dado lugar a un proceso de concienciación social acerca de la necesidad de abordar de forma contundente y prioritaria la lucha contra esta lacra, y ello debe ser una prioridad absoluta para el Ministerio Fiscal.

España ya cuenta desde hace decenios con una Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, encargada, entre otras cosas, de los casos o categorías de casos de corrupción pública de mayor trascendencia, apreciada por el/la Fiscal General del Estado. Ahora bien, la gravedad objetiva del fenómeno aconseja extender la especialización del Ministerio Fiscal a todos los delitos relacionados con la corrupción y, en general, a todos los delitos contra la Administración pública, cuando no alcancen el umbral de trascendencia exigido para quedar bajo la competencia de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada conforme al art. 19.4

EOMF. Dicho de otro modo, la nueva Unidad de Delitos contra la Administración pública de la Fiscalía General del Estado viene a complementar la actuación de la Fiscalía Anticorrupción desde otra perspectiva: extendiendo la especialización a toda la estructura territorial del Ministerio Fiscal, de modo que en cada demarcación se cuente con fiscales dedicados a los delitos contra la Administración pública, quienes sean capaces de operar con un elevado nivel de conocimiento especializado en todos aquellos casos, que son la mayoría, que no acaban siendo competencia de la Fiscalía Especial.

En los delitos contra la Administración pública concurren complejas especificidades de orden sustantivo y procesal que explican la necesidad de contar con una unidad especializada y una red territorial de delegados y que, además, permiten orientar su actuación futura. A este respecto, valga mencionar las más destacadas:

i. Los delitos contra la Administración pública se cometen en el seno de estructuras administrativas complejas, o en el curso de actuaciones de las administraciones locales, autonómicas o central, o de otros entes del sector público constituidos conforme a múltiples formas jurídicas. Sin un adecuado conocimiento del marco normativo, las formas organizativas y estructuras públicas, así como de los procedimientos administrativos de decisión, gestión, contratación y gasto públicos, resulta difícil orientar adecuadamente las investigaciones.

ii. La configuración típica de las figuras delictivas aplicables es tradicionalmente compleja, fragmentaria en ocasiones, y susceptible de interpretaciones jurídicas muy divergentes, por lo que se precisan criterios interpretativos unificados, coherentes y centrados en la mayor protección del bien jurídico, con particular seguimiento de la jurisprudencia relacionada. Desde este mismo punto de vista penal sustantivo, se precisan fundamentos sólidos sobre las diferentes instituciones de la Parte General del Código Penal, pues los complejos mecanismos de trámite y decisorios a los que se ha hecho referencia más arriba conducen en muchas ocasiones a enfrentarse con alegaciones de error de tipo o de prohibición, formas sofisticadas de participación, concurrencia de distintos títulos de imputación, etc.

iii. Dado que en muchos casos la conducta perjudicial para la Administración acaba en un desvío de fondos públicos a finalidades ilícitas, se requiere una pericia especial a la hora de investigar flujos financieros.

iv. Al hilo de lo anterior, la recuperación de fondos públicos malversados y la reparación de los perjuicios causados al erario debe ser una prioridad desde el inicio de la investigación, prestando espe-

cial atención también al decomiso final de todo tipo de ganancias ilícitas derivadas del ilícito penal.

v. El hecho de que las conductas delictivas en cuestión se produzcan en la intersección económica entre el sector público y el privado determina que muchas de las figuras delictivas aplicables lleven aparejada la responsabilidad penal de personas jurídicas, en los términos del art. 31 bis y ss. CP, con la complejidad añadida que ello supone.

vi. A todo ello se une que hay delitos contra la Administración pública que entran en la órbita de Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, lo cual requiere también de un particular conocimiento del procedimiento especial, si es este cauce procesal el que al final se acaba siguiendo.

En conclusión, con la creación de la Unidad especializada en Delitos contra la Administración pública se habilita un instrumento nuevo para mejorar la respuesta penal frente a la corrupción pública y el menoscabo del erario público a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, garantizando la necesaria unidad de actuación en la interpretación y aplicación del Título XIX del Libro II del Código Penal. Este nuevo modelo de especialización resulta perfectamente compatible con el modelo ya existente representado por la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, pues se trata de herramientas distintas pero complementarias, que responden a un mismo fin, cuya combinación permitirá optimizar recursos para una mayor eficacia en la persecución de este fenómeno delictivo. Parecida complementariedad debe observarse en relación con otras unidades especializadas de la Fiscalía General de Estado, así como con la Fiscalía Europea, con pleno respeto de la independencia de esta última y completa disposición a colaborar con la misma.

El refuerzo de la especialización de la Fiscalía en la lucha contra la corrupción a todos los niveles resulta especialmente pertinente desde la perspectiva europea. No es algo baladí. En efecto, ya en el anterior ciclo político de la Unión Europea se comenzó a situar bajo el foco la lucha contra la corrupción pública y privada, algo que seguirá en el ciclo político actualmente en curso. La Presidenta de la Comisión Europea ha insistido reiteradamente en la lucha contra la corrupción como una de las prioridades de la UE, ha anunciado la elaboración de una primera estrategia global de la UE contra la corrupción para fomentar la integridad y reforzar la coordinación entre todas las autoridades y partes interesadas en este ámbito, y ha llegado a situar esa lucha como condición para la recepción de fondos europeos por los

Estados miembros de la UE. Muy en concreto, el refuerzo de la lucha contra la corrupción figuraba específicamente mencionado en la «Carta de Misión» dirigida al nuevo Comisario de Democracia, Justicia y Estado de derecho. A ello se añade que la Comisión Europea puso en marcha en 2020 un mecanismo anual conocido como *Informe sobre el Estado de Derecho*, cuyo objetivo es analizar los principales hechos positivos y negativos acaecidos en relación con la situación específica del Estado de derecho en cada Estado miembro de la UE, informe que comprende cuatro ámbitos clave, uno de los cuales es precisamente el marco de la lucha contra la corrupción. Cabe, así mismo mencionar la nueva Directiva de lucha contra la corrupción, sobre la cual el Consejo y el Parlamento alcanzaron en diciembre de 2025 el acuerdo provisional previo a su inminente adopción formal, que todavía no se ha producido a la fecha de confección de la presente memoria. El nuevo instrumento es el primero que aborda la corrupción de forma integral en todos sus aspectos penales a nivel de la UE. La Directiva armonizará los delitos relacionados con la corrupción y las penas que llevan aparejadas, así como otros aspectos penales relacionados con los anteriores (prescripción de delitos y penas, circunstancias agravantes y atenuantes, jurisdicción de los tribunales, p.ej.). La Directiva, por tanto, impactará decisivamente en las legislaciones penales nacionales, y seguramente requerirá para su transposición introducir modificaciones en la regulación de los delitos contra la Administración pública en nuestro Código Penal.

Para cerrar este apartado introductorio, valga subrayar que, tratándose de una unidad recién nacida, el contenido de la memoria correspondiente a 2025 va a ser de índole necesariamente «conceptual», pues no puede ser todavía operativo. De hecho, puede revestir un ropaje programático, a modo de plan de actuación de efectos inmediatos.

13.2 Un planteamiento estratégico

Al Fiscal de Sala Coordinador le corresponde principalmente dirigir y coordinar la red de fiscales especialistas en delitos contra la Administración pública, cuya implantación en el territorio debería realizarse de forma homogénea, conforme a un modelo preestablecido, sin perjuicio de las necesarias diferencias por razones de tamaño y disponibilidad de plantilla y, por supuesto, del volumen de actividad y carga de trabajo.

Para desempeñar de un modo eficaz esta tarea, el art. 20 EOMF reconoce a los Fiscales de Sala facultades de supervisión y coordinación del desempeño de las secciones especializadas. Con ello se persigue garantizar una actuación homogénea del Ministerio Fiscal en todo el territorio del Estado y el mantenimiento de criterios uniformes en la interpretación y aplicación de la ley.

Ahora bien, asumir la supervisión permanente, general e indiscriminada de todos los procedimientos relativos a cualesquiera delitos del Título XIX del Libro II del Código Penal desbordaría las capacidades reales de actuación de la Unidad, con merma irreparable de su eficacia y del rigor en su desempeño. En este sentido cabe recordar que la propia Instrucción de la FGE núm. 1/2015 vinculó la función de supervisión a «la necesidad de consolidar un sistema de control y seguimiento individualizado de los asuntos especialmente relevantes que se tramiten en cada especialidad».

Pues bien, con el objetivo de maximizar la eficacia de las actividades de la Unidad especializada, en tanto no se dicta la correspondiente instrucción reguladora de la Unidad y a reserva de lo que la misma pueda finalmente disponer, se considera conveniente orientar las actuaciones supervisoras en una doble dirección:

- Por un lado, limitar la supervisión a aquellos asuntos que presenten una especial relevancia objetiva, conforme a una serie de parámetros que, en tanto no se adopte la instrucción reguladora de la especialidad, se fijarán provisionalmente mediante nota de servicio.
- Por otro lado, y sin perjuicio de lo anterior, desarrollar actuaciones supervisoras de carácter estratégico, basadas en objetivos concretos renovables periódicamente.

El enfoque estratégico al que se viene haciendo referencia no debe agotar su efectividad en el marco de la supervisión de procedimientos, sino que debe proyectarse sobre todas las actividades de la Unidad especializada, incluyendo también las de coordinación de las diversas fiscalías y las de formación.

Pues bien, en la esfera de la coordinación de las fiscalías, ello pasa por definir periódicamente prioridades también para la unificación de criterios de actuación, de manera que el Fiscal de Sala seleccione las cuestiones técnico-jurídicas complejas que más dudas susciten en los fiscales, y centrar en las mismas la emisión de dictámenes por parte de la Unidad. Y ello sin perjuicio de la posibilidad, conforme el art. 20 EOMF, de llegar a proponer al/a la Fiscal General del Estado la emisión de instrucciones cuando la relevancia de la cuestión pudiera exigirlo.

13.3 Competencia de la Unidad

A fin de dar comienzo a las actividades de la Unidad lo antes posible se ha considerado provisionalmente que los delitos a los que se extiende la competencia de esta especialidad son todos los delitos contra la Administración pública contenidos en el Título XIX del Libro II del Código Penal y sus conexos.

Procede, no obstante, efectuar dos precisiones:

- La competencia de la Unidad especializada de la Fiscalía General del Estado y de las secciones especializadas en delitos contra la Administración pública en ningún caso se extiende a los asuntos cuyo conocimiento corresponde a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada con arreglo al art. 19.4 EOMF y la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

- Las relaciones de la Unidad y las secciones especializadas en delitos contra la Administración pública con la Fiscalía Europea deben articularse a través de la Fiscalía General del Estado en los términos previstos en el apartado 4.5 de la Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre y el Decreto del FGE 628/2021, de 14 de julio.

Por otra parte, resulta de interés señalar que, si bien la Unidad especializada en Delitos contra la Administración pública es competente para conocer del delito de prevaricación administrativa del art. 404 CP, conviene excepcionar los casos en que este tipo penal deba ser completado o interpretado con arreglo a una norma extrapeenal de carácter urbanístico, medioambiental o relativa a la tutela del patrimonio histórico, artístico, cultural o monumental, pues en tales supuestos se estima que el conocimiento del asunto corresponde razonablemente a la Unidad especializada en Medio Ambiente y Urbanismo, precisamente por razón de esta especialización tan concreta. Evidentemente, el contacto y coordinación con el Fiscal de Sala competente deberán resolver en el día a día los posibles solapamientos competenciales.

Igual contacto y coordinación deberá establecerse con el Fiscal Coordinador de delitos económicos para consensuar criterios en aquellos casos en que puedan solaparse sus competencias en asuntos concretos.

13.4 Puesta en marcha de la Unidad

El art. 1, apartados a) y e), del Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre, dispuso la creación, entre otras, de una plaza de Fiscal de

Sala coordinador de delitos contra la Administración pública –perteneciente a la primera categoría– y de dos plazas de fiscales adscritos a aquél –pertenecientes a la segunda categoría–. Todo ello con la finalidad, expresada en el preámbulo de la norma, de crear una nueva unidad especializada en la Fiscalía General del Estado y, con ello, «ampliar a toda la estructura del Ministerio Fiscal la especialización de esta materia», mediante una red de fiscales especialistas en delitos contra la Administración pública.

El 30 de junio de 2025 tomó posesión el Fiscal de Sala Coordinador y ese mismo mes se procedió al nombramiento del primero de los dos fiscales adscritos a aquél.

Tratándose de una figura de nueva creación, procedía diseñar la Unidad desde el principio. A diferencia de otras unidades especializadas ya consolidadas, la nueva Unidad especializada de Delitos contra la Administración pública no tiene por el momento reflejo normativo específico en el EOMF, si bien el apartado Tres del art. 20 EOMF permite delimitar, por remisión a los apartados anteriores de ese mismo precepto, las funciones que corresponde desempeñar al Fiscal de Sala Coordinador de delitos contra la Administración pública. Además, no debe olvidarse que la Instrucción de la FGE núm. 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*, constituye a todos los efectos un referente obligado, pues fija un marco armonizado en el que insertar el funcionamiento de la nueva Unidad, sin perjuicio de la necesaria modernización, adaptación y desarrollo de sus criterios, teniendo en cuenta, las especificidades de la misma. Conviene también mencionar las Instrucciones de la FGE núm. 11/2005, de 10 de noviembre; 5/2008, de 18 de diciembre; 4/2011, de 17 de noviembre, y la Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre.

En cuanto a los medios personales con los que cuenta la Unidad, en el momento de redactar la presente memoria se cuenta con una funcionaria que ejerce la secretaría de la misma, cuya contribución a la organización administrativa y a la gestión documental y de archivos dimanantes de las diversas facetas de la actividad de la Unidad está resultando particularmente valiosa.

Por otra parte, está prevista la asignación de dos funcionarios de gestión y resta pendiente, en el momento de la redacción de la presente memoria, la designación de un segundo/a adjunto/a al Fiscal de Sala.

13.5 Despliegue territorial de la red de fiscales especialistas

A pesar de que las secciones provinciales especializadas en delitos contra la Administración pública no aparecen expresamente previstas en el EOMF –tal y como sucede con la mayor parte de las restantes especialidades–, su existencia constituye una consecuencia inherente a la designación del Fiscal de Sala Coordinador y, por supuesto, a la creación de la Unidad especializada.

En la Fiscalía General del Estado se convino desde el principio en la idea de que la ausencia, por el momento, de una instrucción reguladora no debía obstaculizar el inicio de la efectiva puesta en marcha de la Unidad y el proceso de implantación territorial de secciones especializadas.

Por el entonces Fiscal General del Estado se autorizó al Fiscal de Sala Coordinador a intervenir en la reunión de Fiscales Jefes Provinciales que tuvo lugar en Madrid el 25 de septiembre de 2025, lo que le permitió exponer ante los mismos los planes más inmediatos para la Unidad y defender la necesidad de dar inicio lo antes posible al procedimiento de nombramiento de delegados en las fiscalías provinciales, aunque no se contara todavía con instrucción reguladora, idea que recibió una acogida muy positiva. Para un momento ulterior se dejó la cuestión de si las secciones especializadas en las fiscalías provinciales deberían incluir también otros fiscales especialistas además del delegado/a de la especialidad.

Posteriormente, por Oficio del Fiscal de Sala Coordinador de fecha 14 de octubre de 2025, se invitó a los/as fiscales jefes/as provinciales a impulsar el procedimiento de nombramiento de fiscales delegados/as especialistas mediante la convocatoria de la plaza entre las respectivas plantillas, a fin de elevar la correspondiente propuesta para su nombramiento por Decreto de la persona titular de la Fiscalía General del Estado.

Así, a lo largo del último trimestre de 2025, diversos fiscales jefes provinciales procedieron, en ejercicio de sus facultades autoorganizativas, a la creación de una sección especializada e iniciaron el procedimiento reglamentario para la designación de las/os respectivas/os fiscales delegadas/os provinciales.

Es obligado reconocer el esfuerzo realizado hasta la fecha por las jefaturas provinciales y el compromiso demostrado por las y los fiscales que progresivamente se han ido sumando a la red de fiscales especialistas, decisivos para promover la realización de la justicia en un ámbito especialmente sensible, técnicamente nada fácil y necesitado de impulso decidido.

Durante el último trimestre del año 2025 resultaron designadas/os un total de veintidós fiscales delegadas/os provinciales, correspondientes a las siguientes Fiscalías: Almería, Cantabria, Salamanca, Zamora, Tarragona, Badajoz, Asturias, Illes Balears, Bizkaia, A Coruña, La Rioja, Álava, Cuenca, Pontevedra, Girona, Madrid, Lleida, Burgos, Las Palmas, Castellón, Cáceres y Murcia.

El panorama territorial se está configurando de una manera muy variada. Hay fiscales jefes provinciales que ya han comunicado que las secciones especializadas incluirán, pues las dimensiones de sus Fiscalías así lo permiten, otros fiscales además del delegado y que dichas secciones asumirán el despacho de todos los delitos contra la Administración pública. En otras más pequeñas, en cambio, el delegado será el único especialista, no faltando casos en que será el propio fiscal jefe provincial quien asumirá las funciones de delegado/a. No faltan tampoco fiscales jefes provinciales que, de momento, han optado por establecer un sistema provisional, encomendando a efectos meramente internos la llevanza de los delitos contra la Administración pública a un fiscal de la plantilla, esperando al dictado de la instrucción para dar inicio al proceso formal que debe conducir al nombramiento de un delegado.

También se están constatando diferencias en cuanto a la dedicación exclusiva de los fiscales especialistas, pues mientras algunos gozarán de exclusividad, en otros casos el delegado o, en su caso, los demás especialistas, van a tener que compaginar su actividad con otras distintas, no faltando supuestos en que un mismo delegado lo vaya a ser de dos o más especialidades.

Desde el punto de vista del Fiscal de Sala Coordinador, la fórmula óptima sería que las secciones de delitos contra la Administración pública en las fiscalías provinciales se encargaran del despacho de la totalidad de los delitos contra la Administración pública y que estuvieran integradas por un fiscal delegado de la jefatura (siendo aconsejable que perteneciera a la segunda categoría en la carrera fiscal) y, como mínimo, por otro fiscal adscrito a la sección, correspondiendo al primero las funciones de dirección y de visado que específicamente le fueran delegadas por su jefatura, preferiblemente en régimen de dedicación exclusiva.

Ahora bien, no hay más remedio que reconocer que la dimensión de la fiscalía territorial concernida u otras razones organizativas de peso pueden hacer difícilmente viable el modelo anterior, en particular en las provincias más pequeñas, por lo que las jefaturas respectivas se pueden ver abocadas a adoptar modelos distintos.

La falta de uniformidad en el modelo organizativo, aunque incómoda, parece, pues, inevitable, pero debe tener como límite el posible perjuicio a la especialización. En este contexto, un diálogo constructivo del Fiscal de Sala Coordinador con los fiscales jefes provinciales en cuyas demarcaciones se lleguen a detectar disfunciones sustanciales deberá ser cauce idóneo para corregir las deficiencias.

La coordinación, comunicación y colaboración con los y las fiscales delegados provinciales ha resultado, como se comprenderá, mínima durante el año 2025. Sin embargo, los trabajos realizados al objeto de lograr la efectiva implantación de la red de fiscales especialistas permiten ser optimistas pues, por lo general, revelan una amplia predisposición de todas las partes implicadas a contribuir al efectivo y rápido despliegue territorial, así como a implementar criterios de actuación que contribuyan a fortalecer la eficacia de la respuesta penal.

Al hilo de lo anterior, cabe destacar que ya durante el último trimestre del año 2025 se recibieron en la Unidad las primeras consultas elevadas por algunas/os de las/os fiscales delegadas/os, así como algunas de las jefaturas, las cuales fueron resueltas, en función de su complejidad, bien por vía telefónica o correo electrónico, bien mediante la elaboración de dictamen escrito.

Conviene apuntar que tanto las secciones provinciales especializadas en delitos contra la Administración pública como la propia Unidad especializada de la Fiscalía General del Estado, deberán mantener una coordinación constante y fluida con otras fiscalías especializadas, como las Unidades de Derechos Humanos y Memoria Democrática, Delitos de Odio, Delitos Económicos y Delitos de Medio Ambiente y Urbanismo, por la concurrencia de objetivos y la posible detección en su quehacer de prácticas administrativas ilícitas.

Para terminar, hay que recordar que la red de fiscales especialistas en delitos contra la Administración pública, integrada por los delegados y, en su caso, los restantes miembros de las secciones especializadas, e incluidos, asimismo, los fiscales de enlace en las fiscalías provinciales y de área, será además el foro privilegiado donde debatir todas las aristas del fenómeno delictivo competencia de la Unidad especializada de la Fiscalía General a través del intercambio de opiniones y la formulación de conclusiones en las jornadas anuales de especialistas. La primera de ellas está prevista para el mes de mayo de 2026.

13.6 Actividad de la Unidad especializada en delitos contra la Administración pública de la Fiscalía General del Estado

13.6.1 INTRODUCCIÓN

En el proceso de construcción de la Unidad, las actividades más inmediatas han consistido en obtener los elementos materiales mínimos con los que comenzar a trabajar: despachos, ordenadores, teléfonos, direcciones de correo electrónico dedicadas por sectores de actuación y el área correspondiente en la web *fiscal.es*. Por lo demás, se emprendieron el resto de acciones necesarias para la efectiva implantación institucional de la Unidad.

13.6.2 BORRADOR DE INSTRUCCIÓN

En el mes de septiembre el Fiscal de Sala Coordinador propuso al entonces Fiscal General del Estado, por conducto de la Secretaría Técnica, un «Borrador de Instrucción reguladora de la Unidad», en el cual se trazaba, al menos en sus líneas básicas, la arquitectura de la Unidad especializada, de las secciones territoriales especializadas y de la red de fiscales especialistas en delitos contra la Administración pública, así como se dibujaban las líneas maestras que se consideraba que deberían orientar su funcionamiento. El borrador, como no podía ser de otro modo, se inspira en el valioso ejemplo de otras unidades especializadas existentes y se ampara en la doctrina previa de la Fiscalía General del Estado. En particular se fundamenta en la ya mencionada Instrucción de la FGE núm. 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*, pero introduciendo mayor grado de detalle en algunos de sus aspectos y modernizando otros, teniendo en cuenta la experiencia adquirida por otras unidades.

Se espera que la Instrucción, tras el examen por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado del borrador propuesto, pueda resultar emitida a lo largo del año 2026.

13.6.3 ACTIVIDADES INTERNAS EN LA FISCALÍA

Como se ha apuntado en un epígrafe anterior, el 25 de septiembre de 2025 el Fiscal de Sala Coordinador, previamente autorizado para ello por el Fiscal General del Estado, aprovechó la reunión anual de fiscales jefes provinciales para dirigirse a éstos e informarles de las líneas maestras de la nueva Unidad especializada y sus planes más

inmediatos, invitándoles a que, de ser posible, dieran inicio al procedimiento de nombramiento de fiscales delegados/as especialistas mediante la convocatoria de la plaza entre las respectivas plantillas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.2 del Reglamento del Ministerio Fiscal.

Por otra parte, se han mantenido numerosas reuniones tanto con la Secretaría Técnica como con la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado. La buena disposición de ambas unidades y su auxilio eficaz han dado un encomiable impulso material a la puesta en marcha de la Unidad, sin el cual el ritmo de implantación habría sido mucho más lento.

Igualmente, por razones evidentemente relacionadas con la materia propia de la especialidad, se ha establecido un primer intercambio de impresiones con el Fiscal Jefe de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas en lo atinente a la relación entre la responsabilidad contable y la responsabilidad civil *ex delicto*.

13.6.4 RELACIONES INSTITUCIONALES

La radical novedad de la Unidad especializada en delitos contra la Administración pública de la Fiscalía General del Estado, carente de cualquier precedente orgánico previo, exigía que una de las primeras tareas a emprender fuera la de presentar la Unidad y articular canales de comunicación con diversas instituciones y entes públicos relacionados con la materia de su competencia. Cabe adelantar que los contactos establecidos han permitido constatar el consenso a la hora de valorar muy positivamente la creación de la Unidad especializada y, en particular, su rol activo como interlocutor especializado en materia de delitos contra la Administración pública. A ello se hace referencia más detallada a continuación.

– Reuniones con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con las Policías Autonómicas.

Se han mantenido reuniones con responsables de policía judicial de Guardia Civil, Policía Nacional, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral Navarra. Los contactos se han mantenido con los responsables de aquellas unidades de policía judicial cuya esfera de competencia incluye o se aproxima a la de la Unidad.

Han sido reuniones fructíferas, en las que, es de justicia decirlo expresamente, se ha puesto de manifiesto el interés y la buena disposición de los responsables policiales participantes.

En las mismas, el Fiscal de Sala presentó la nueva Unidad explicando en qué consisten sus facultades de coordinación y supervisión y el planteamiento estratégico que pretende dar a la misma, haciendo hincapié en su posibilidad de dar criterios, no sólo doctrinales, también de investigación, tanto a fiscales como a las fuerzas policiales. En este sentido, puso de manifiesto la principal particularidad en la investigación de los delitos contra la Administración pública, cuyo elemento distintivo es la necesidad de manejar una compleja normativa extrapenal, lo cual hace particularmente necesario ofrecer pautas homogéneas de investigación e interpretación jurídica. El Fiscal de Sala insistió expresamente en su intención de potenciar, homogeneizar y mejorar las investigaciones financieras, el seguimiento de activos y el embargo y decomiso de las ganancias delictivas. Igualmente, tras explicar cuál sería el despliegue territorial de la Unidad, se alentó a establecer interlocución directa con los delegados territoriales en lo atinente a los asuntos concretos, reservando la interlocución con la Unidad a las cuestiones de índole general, bien por tener naturaleza estructural, bien por tratarse problemas recurrentes que se hayan puesto de manifiesto en procedimientos concretos. A estos efectos, se obtuvo el compromiso de los distintos cuerpos policiales de designar puntos de contacto específicos a efectos de su relación con la Unidad, lo cual será un canal de comunicación altamente efectivo. Ahora mismo se cuenta ya con todos los puntos de contacto designados.

De las reuniones con los cuerpos policiales cabe extraer otras conclusiones de interés:

Si bien los cuerpos policiales no cuentan, por regla general, con unidades especializadas en delitos contra la Administración, estos asuntos son asumidos por las unidades especializadas en delincuencia económica y/o corrupción. Ahora bien, el hecho de que la Fiscalía cuente con una Unidad especializada pudiera servir de acicate para incrementar la especialización interna en los propios cuerpos policiales.

La homogeneización de las pautas de actuación del Ministerio Fiscal en los procedimientos por delitos contra la Administración pública, en particular en aquellos que constituyan manifestaciones de corrupción, contribuirá también a una mayor eficacia en la interacción con las unidades policiales investigadoras.

Nació un compromiso de explorar la posibilidad de incrementar la participación mutua en las respectivas actividades de formación.

- Reuniones con instituciones y entes públicos.

Igualmente, durante el segundo semestre de 2025 se han mantenido reuniones de trabajo con diversas instituciones públicas cuyas competencias están relacionadas con el ámbito de actuación de la Unidad de un modo u otro. Son las siguientes:

- a) Intervención General de la Administración del Estado.

A raíz de la reunión, se está considerando la posibilidad de firmar un protocolo con la Fiscalía General del Estado, articulando canales por los que desde la Unidad se puedan efectuar consultas informales sobre cuestiones jurídicas generales relacionadas con los procedimientos administrativos decisorios y de contratación y sobre la ejecución del gasto público.

- b) Autoridad Independiente de Protección del Informante.

En la reunión se intercambiaron impresiones sobre el régimen de confidencialidad del informante y la protección de la misma sin merma del derecho de defensa, así como sobre la posibilidad de extender la protección legal a los denunciantes penales. A raíz de la reunión, se está también valorando la posibilidad de un protocolo de colaboración con la Fiscalía General del Estado.

En este punto cabe mencionar que el Anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública prevé la creación de una Agencia Independiente de Integridad pública, la cual asumirá las competencias y funciones que actualmente ejerce la Autoridad Independiente de Protección del Informante (y también las del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, la Oficina de Conflictos de Intereses y la Comisión de integridad institucional contemplada en el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado).

- c) Junta Consultiva de Contratación Administrativa, dependiente del Ministerio de Hacienda.

En la reunión se abordó el régimen de las prohibiciones de contratar con el sector público, tanto las impuestas como pena –principal o accesoria– por sentencia, como las impuestas administrativamente a raíz de la condena por ciertas categorías delictivas y las impuestas por motivos meramente administrativos desvinculados de cualquier hecho de relevancia penal.

Conviene subrayar que de la Junta depende el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, el cual resulta de gran relevancia a los efectos de lograr la efectividad frente a terce-

ros de la condena pues, tal y como se indica en el art. 96.1 de la Ley de Contratos del Sector Público, la inscripción en el mismo acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario «la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo».

El intercambio de impresiones permitió constatar que las prohibiciones de contratar derivadas de condenas penales no se están comunicando en todos los casos en que procede hacerlo y que, en muchas de las ocasiones en que sí se han comunicado, se ha hecho de manera deficiente, pues no se han indicado todos los datos necesarios para proceder a la inscripción. Evidentemente, se trata de un punto donde la posibilidad de la Unidad de dar pautas generales de actuación a los fiscales puede contribuir a solucionar el problema detectado.

d) Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Con su Presidenta se intercambiaron impresiones generales acerca de las principales patologías que se observan en la contratación pública y sus consecuencias en términos de declaración de nulidad de los contratos administrativos y su posterior liquidación.

e) Dirección General de la Función Pública.

En la reunión se abordaron específicamente los efectos de la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público, y en particular el impacto de su imposición en la relación funcional del reo.

f) Abogacía General del Estado.

Tras presentar las características y objetivos de la Unidad al Abogado General del Estado, se intercambiaron opiniones acerca de los efectos de la declaración de nulidad de los contratos objeto de un delito de prevaricación y el alcance de las prohibiciones de contratar con el sector público impuestas en una condena penal o a raíz de ésta.

En general, las reuniones mantenidas con las instituciones antes reseñadas han permitido comprobar, además de su excelente acogida a la Unidad, la cual hay que agradecer profundamente, su plena coincidencia en la necesidad de que el Ministerio Público cuente con fiscales especializados en los delitos contra la Administración pública. Igualmente, se ha constatado un sentimiento compartido de que con la creación de la Unidad especializada en la Fiscalía General del Estado se rellena una laguna en la interlocución que, sin duda, producirá efectos muy positivos.

13.6.5 ACTIVIDADES DE COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN

- Coordinación y unificación de criterios de actuación.

La unificación de los criterios técnico-jurídicos de actuación de la Fiscalía que la Unidad especializada está llamada a efectuar en relación con los delitos contra la Administración debe emprenderse con una especial ambición. Se trata de promover interpretaciones coherentes y razonadas de los tipos penales, orientadas teleológicamente a la mayor protección de los bienes jurídicos, superando estériles formalismos que muchas veces atenazan la interpretación de este tipo de delitos y que no permiten captar todo el desvalor concurrente en las conductas, sobre todo cuando nos enfrentamos a complejas tramas de uso torcido de las potestades públicas, que se prolongan en el tiempo en connivencia con intereses privados, individuales o corporativos, en materias de gran relevancia económica.

El enfoque estratégico que, como se viene reiteradamente indicando en la presente memoria, se pretende para la Unidad especializada, exige identificar cuáles deban ser los primeros objetivos sobre los que actuar, siendo razonable comenzar por aquellos que puedan tener un impacto práctico rápido y efectivo. Como se ha apuntado en un epígrafe anterior, las reuniones mantenidas con diversas instituciones y entes públicos han permitido confirmar la existencia de ámbitos específicos necesitados de actuaciones de mejora.

Así, en primer lugar, se pretende prestar especial atención a la correcta imposición y determinación de todas las penas asociadas a esta tipología delictiva, velando, en definitiva, para que las sanciones penales se interesen por los fiscales y se impongan por los tribunales de la manera más adecuada para su ejecución eficaz, elemento disuasorio de primer orden. En este sentido, el arsenal de penas anudadas a los delitos contra la Administración pública no se agota en las de prisión y las multas. Por las especiales características de dichos delitos, el Código Penal asocia también a los mismos otras penas privativas de derechos que, bien como principales, bien como accesorias a las privativas de libertad, son especialmente idóneas para disuadir y reprimir este tipo de comportamientos delictivos. Se considera que hay que acabar con la tendencia tradicional a considerar dichas penas, hasta cierto punto, como de segundo orden. Muy al contrario, en el concreto ámbito de los delitos contra la Administración pública, la correcta imposición y eficaz ejecución de las penas desempeñan un especial protagonismo, pues con ello se refuerza la confianza en la solidez del ordenamiento jurídico en general.

Es el caso, en primer lugar, de la prohibición de contratar con el sector público, la cual constituye una herramienta represiva y disuasoria de primer orden en el concreto marco de los actos delictivos cometidos con ocasión de la adjudicación y/o ejecución de la contratación pública. Según señala la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON), adscrita a la Subsecretaría de Hacienda, el nivel de gasto en contratación pública de 2024 alcanzó el 10,92% del producto interior bruto (PIB) y el 24,05% del total del gasto público, tal y como se refleja en los datos publicados por Eurostat. Fácilmente se observa que la contratación pública constituye un nicho de mercado muy lucrativo para los empresarios individuales y societarios por lo que, consiguientemente, privar del acceso al mismo constituye un factor disuasorio, léase preventivo, de primer orden, incluso más que la imposición de elevadas multas. La responsabilidad penal debe ser algo más que un mero gasto extraordinario provisionado en la cuenta de explotación de las empresas.

Y es el caso también de la inhabilitación especial para empleo o cargo público, y de los honores anejos, pues la misma desempeña una función muy relevante a la hora de sancionar a quien abusó de la función pública que tenía encomendada, pero también para evitar que pueda seguir haciéndolo en el futuro.

En ambos casos, la imposición y aplicación de tales penas distan de ser sencillas, puesto que las mismas están conformadas por una combinación de consecuencias concretas con alcances muy distintos, que presentan una clara vinculación con conceptos extrapenales, amén de darse solapamientos con la legislación administrativa. Los problemas interpretativos aumentan por cuanto la regulación contenida en el Código Penal resulta ciertamente parca al respecto. El Ministerio Fiscal desempeña, en su calidad de titular de la acción penal pública, un rol nuclear a la hora de interesar correctamente la imposición de dichas penas, pues debe determinar con claridad el fundamento, alcance concreto y duración pretendidos para las mismas, así como velar por su adecuada aplicación. Ello redundará no sólo en una mayor eficacia de la conminación penal sino también, y no es algo trivial, en una aplicación garantista de la misma.

Es por todo ello que la Unidad especializada en delitos contra la Administración pública de la Fiscalía General del Estado ha emprendido como una de sus primeras actuaciones la tarea de formular criterios homogéneos de actuación de los y las fiscales en materia de solicitud y aplicación de las dos penas antes indicadas, y para ello está trabajando en la preparación de sendos dictámenes en los que se den

pautas claras y homogéneas de cómo proceder, los cuales se espera que puedan ser emitidos durante 2026.

Además, los contactos institucionales mantenidos han permitido detectar otras dos esferas de actuación donde la actividad de homogeneización y garantía del principio de unidad de actuación que corresponde a la Unidad especializada puede resultar efectiva a muy corto plazo:

- Impulsar la petición de que la sentencia condenatoria declare la nulidad de los contratos administrativos involucrados en la actividad delictiva, la cual habilitará la liquidación administrativa de los mismos.
- Homogeneizar la actuación del Ministerio Fiscal en el marco de la coexistencia de la responsabilidad civil *ex delicto* con el régimen de responsabilidad contable de los gestores de fondos públicos ante el Tribunal de Cuentas.

También en estas dos materias se está trabajando en sendos borradores de dictamen, con vistas a emitirlos durante 2026.

Por otra parte, se estima que la homogeneización de los criterios de actuación debe desplegar también sus efectos en la esfera más puramente operativa. En este ámbito se han identificado varias prioridades:

- Impulsar el conocimiento de los diferentes procedimientos administrativos y de la estructura y funcionamiento de todo tipo de entes del sector público, a fin de estar en condiciones de orientar adecuadamente las investigaciones de los delitos cometidos en su seno. Ello resulta particularmente relevante en la esfera de la contratación pública, pues se trata de un ámbito especialmente vulnerable a la corrupción, sobre todo por el enorme volumen de recursos públicos involucrados.
- Potenciar la capacidad de los fiscales para dirigir investigaciones de flujos financieros complejos. Ello resulta relevante no sólo para esclarecer el *iter criminis*, sino también para localizar, asegurar y recuperar los activos malversados.
- Al hilo de lo anterior, prestar especial atención al régimen del decomiso, pues privar a los delincuentes de las ganancias de origen delictivo debe ser un objetivo estratégico de primer orden.

Decir, por último, que en todas estas materias la formación de los fiscales especialistas es algo que no se puede descuidar, por lo que las mismas deben tener su reflejo en la programación de propuestas formativas por parte de la Unidad especializada.

– Supervisión.

La supervisión que corresponde realizar a las unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado supone, en definitiva, el conocimiento y seguimiento indirecto de los asuntos en los que interviene el Ministerio Fiscal en la respectiva área de especialización.

En epígrafes anteriores de la memoria se ha hecho referencia al enfoque estratégico que se pretende dar a la Unidad, añadiendo a la supervisión de asuntos de especial relevancia una supervisión de carácter estratégico desarrollada a través del establecimiento de objetivos concretos de supervisión, conforme a criterios determinados y renovados periódicamente mediante notas de servicio.

Como se ha explicado anteriormente, el proceso de implantación de la especialidad en las fiscalías territoriales ha avanzado a buen ritmo, pero no el suficiente como para dar inicio a las actividades de supervisión de causas durante el año 2025. Una estimación temporal razonable permitía considerar que hasta la primavera de 2026 no se contaría con un número de delegados suficiente como para comenzar las actividades de supervisión, estimación que se ha visto confirmada.

Con la vista puesta en ese objetivo, se ha considerado que, de momento, procedía recabar de los delegados ya nombrados y, en su caso, de los fiscales jefes provinciales y de área –en aquellas provincias y áreas que no cuenten todavía, respectivamente, con delegado o enlace de la especialidad– una relación de las diligencias de investigación preprocesales y procedimientos judiciales en curso, incluyendo los procedimientos ante el Tribunal del Jurado, seguidos en la respectiva provincia en la que ejercen sus funciones por los delitos del Título XIX del Libro II del Código Penal. Ha sido una acción imprescindible para hacerse una imagen aproximada de la situación que va a encontrarse la Unidad cuando inicie las actuaciones de supervisión. Además, el análisis de la información ofrecida servirá para determinar cuáles deben ser las primeras pautas de actuación en materia de supervisión por la Unidad y, en particular, los concretos hitos procedimentales y procesales de los que deberá darse cuenta a aquélla, así como el modo en que deberán articularse las comunicaciones.

Llegados a este punto hay que insistir en que la Unidad no se asienta sobre ninguna estructura previa relativa a los delitos contra la Administración pública. Ello implica que, en el momento en que comience sus actividades de supervisión, tendrá que enfrentarse a una cifra muy elevada de procedimientos vivos que nunca han sido objeto de seguimiento especializado y tendrá también que dar respuesta a un número de consultas técnicas previsiblemente muy elevado, mientras

en paralelo deberá continuar con las actividades necesarias para culminar la implantación territorial de la red de especialistas y con la interlocución con diferentes autoridades y entes públicos con los que se necesita establecer relaciones de colaboración. Esta realidad aconseja ofrecer un tratamiento distinto a las causas que ya se hallen en trámite en el momento de iniciar la supervisión, respecto de las cuales el alcance de ésta deberá ser necesariamente más limitado, y a aquellas que sean incoadas a partir de ese momento, a las cuales se podrá aplicar en toda su extensión, desde su inicio, el planteamiento supervisor al que se ha hecho referencia en otras partes de la presente memoria.

Por último, cabe adelantar que la prioridad estratégica prevista para el momento en que se inicien las actividades de supervisión en la primavera de 2026 será el delito de prevaricación en el ámbito de la contratación administrativa, en paralelo a las actuaciones de coordinación en dicha materia a las que se ha hecho referencia en párrafos anteriores.

13.7 Datos estadísticos sobre procedimientos penales

La elaboración de la Memoria debe nutrirse necesariamente de la actividad desplegada por las distintas secciones especializadas. De ahí que, en tanto no se despliegue la red de un modo efectivo en las distintas provincias de España, no resulta posible ofrecer datos estadísticos concretos y evaluar de forma pormenorizada, en base a los mismos, la evolución de la criminalidad. La ausencia hasta ahora de secciones especializadas y de fiscales especialistas dedicados a esta materia ha impedido asimismo evaluar el impacto de las numerosas reformas penales en esta materia que han tenido lugar en los últimos años. También ha impedido evaluar con el suficiente grado de detalle las carencias existentes en este ámbito y, por supuesto, los aciertos que hayan podido darse.

Buena parte de las/os delegadas/os provinciales, así como de las jefaturas que han auxiliado a la Unidad en este punto, han manifestado las enormes dificultades e, incluso, en numerosas ocasiones, la imposibilidad de ofrecer datos fiables acerca del número de procedimientos por delitos contra la Administración pública que a fecha de hoy se encuentran vivos, es decir, en fase de instrucción o pendientes de enjuiciamiento. Dificultades aún mayores se han apreciado, obviamente, para identificar los procedimientos que han sido archivados y las causas a las que ha obedecido el archivo.

El examen de las distintas memorias provinciales, así como de las relaciones de procedimientos por delitos contra la Administración pública en tramitación en las distintas fiscalías provinciales y de área a fecha de 1 de abril de 2026, confeccionadas a instancias del Fiscal de Sala Coordinador por las/os delegadas/os provinciales, confirma que a fecha de hoy no se cuenta con datos estadísticos fiables. Son numerosas las deficiencias detectadas a nivel de registro, así como las dificultades para la identificación de los procedimientos. La Unidad especializada se encuentra en trámite de adoptar medidas que permitan solventar estas deficiencias a fin de situarse en condiciones de ofrecer en ulteriores ejercicios datos más concretos y fiables acerca de la actuación del Ministerio Fiscal en este ámbito, así como de realizar una adecuada descripción del estado de la criminalidad y valorar su evolución. Contar con información estadística completa y precisa es una condición imprescindible para identificar aquellas formas de delincuencia que por su relevancia merezcan atención prioritaria, para seleccionar los ámbitos en los que resulte especialmente oportuno definir criterios de actuación, así como para detectar necesidades formativas y de cualquier otro orden, en línea con el planteamiento estratégico que el Fiscal de Sala Coordinador de delitos contra la Administración pública propone implantar.

De todos modos, aun con las cautelas a que obligan las carencias y dificultades anteriormente apuntadas, se está ya en disposición de afirmar que la prevaricación administrativa constituye, de entre los delitos contra la Administración pública, la modalidad que aglutina el mayor número de diligencias de investigación y procedimientos judiciales en curso. Similares consideraciones parecen extraerse del análisis de la jurisprudencia y de las resoluciones de los tribunales superiores de justicia y audiencias provinciales.

13.8 Formación

Para concluir la presente memoria hay que subrayar que la especialización en los delitos contra la Administración pública quedaría incompleta si no se emprendieran regularmente acciones formativas relacionadas con esta materia.

La acción formativa prevista por la Unidad se desarrollará en dos frentes: un curso de iniciación a la especialidad, programado para el mes de febrero de 2026, y un curso *online*, programado para otoño

de 2026. La idea es que se ajusten a las prioridades estratégicas tantas veces mencionadas a lo largo de la presente memoria, y así:

- El objeto asignado al primero es la contratación pública, las principales ilicitudes en la misma y los criterios para su detección e investigación, así como los delitos de malversación, fraude a la Administración y tráfico de influencias, y el tratamiento técnico de los delitos especiales.

- El tema previsto para el curso *online* es la localización y recuperación de activos procedentes de los delitos contra la Administración pública.

En este punto no cabe sino agradecer la excelente disposición de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado y todas las facilidades ofrecidas a la Unidad especializada a la hora de materializar sus propuestas.

14. PROTECCIÓN Y TUTELA DE LAS VÍCTIMAS EN EL PROCESO PENAL

14.1 Introducción

Comenzaremos la exposición de este memorial con la mención a un importante cambio respecto de la persona a que ha estado al frente de la delegación de protección y tutela de las víctimas en el proceso penal durante la mayor parte del año 2025. En efecto, el día 11 de diciembre de 2025 la anterior Fiscal Delegada tomó posesión como Fiscal General del Estado, quedando de esta forma la delegación de la materia de víctimas integrada entre sus amplias competencias, atendida su gestión por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado hasta nueva designación. El 20 abril de 2026 la Fiscal General del Estado ha dictado Decreto por el que nombra una nueva delegada que, como es tradición, compatibiliza esta función con la Jefatura de una de las Secciones de lo Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

En la memoria anterior hicimos referencia al imparable protagonismo alcanzado por la víctima en el proceso penal y, partiendo de su marco integral de protección constituido por la Ley 4/2015, de 17 de abril, *del Estatuto de la Víctima* (en adelante, EV), hubo mención a las importantes modificaciones introducidas por la LO 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia*; la Ley 8/2021, de 2 de junio, *por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo de las personas con discapaci-*

dad en el ejercicio de su capacidad jurídica; la LO 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de libertad sexual y el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

El texto actual ahonda en los sucesivos avances legislativos que orbitan en torno a la víctima y a su reconocimiento como parte troncal del proceso penal, y aborda su protección en este marco con ocasión de las novedades introducidas por la LO 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*.

Asimismo, esta memoria aporta una síntesis del trabajo realizado por los compañeros de las fiscalías territoriales y de sus buenas prácticas. Aun cuando no es posible trasladar individualizadamente la gran labor desarrollada por los especialistas, la lectura de sus escritos permite afirmar, con carácter general, que la actuación del Ministerio Fiscal en esta materia transmite el firme compromiso de velar por el efectivo ejercicio de los derechos de las víctimas en el proceso penal, asumiendo y materializando el papel de garante que tenemos atribuido legalmente.

Al igual que en años anteriores es casi unánime la referencia en todos los textos a que en el desarrollo de esta actividad existe un acodo pleno a las pautas y directrices proporcionadas en la Instrucción de la FGE 8/2005, de 26 de julio, *sobre el derecho de información en la tutela y protección de las víctimas en el proceso penal*. Mención expresa encontramos en memorias como la de Almería, Córdoba, Badajoz, Barcelona, Bizkaia, Burgos, Cádiz, Girona, Granada, León, Lleida, Lugo, Palencia, Segovia, Toledo, Zaragoza o Zamora.

En esta ocasión, no haremos referencia a la organización de las secciones de víctimas en las distintas fiscalías territoriales, en la medida que no existen grandes cambios que requieran una ampliación a la pormenorizada descripción realizada en la memoria precedente. En los apartados siguientes nos centramos en algunas de las novedades relativas a las víctimas que, o bien son de nuevo cuño o se han visto de alguna manera afectadas por la LO 1/2025, de 2 de enero, y ello, sin perjuicio de abordar algunos temas de cuya evolución se ha de tener conocimiento puntual.

14.2 Conformidades

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, ha dotado de nuevo contenido al art. 785 LECrim introduciendo una novedosa fase en el pro-

ceso penal llamada «audiencia preliminar» cuyo objetivo es depurar algunas cuestiones antes de la celebración del juicio oral y, en su caso, poder alcanzar una conformidad. La ley otorga a la víctima un papel relevante en esta fase respecto a dichos acuerdos, al introducir que ha de ser oída con carácter previo a su adopción, audición que en determinados casos tendrá el carácter de preceptiva. El legislador busca con ello evitar que la agilidad procesal que suponen las conformidades sacrifique los derechos de reparación y escucha de las víctimas.

Así, la nueva regulación contempla que ha de oírse a la víctima aun cuando no está personada como acusación particular «cuando sea necesario para ponderar correctamente los efectos y el alcance de tal conformidad» e impone dicha obligación al Ministerio Fiscal antes de suscribir un acuerdo con la defensa.

El legislador ha dotado de idéntica redacción al art. 787 ter LECrim que regula la conformidad entre las partes con carácter previo a la celebración del juicio oral, y, por ende, con la misma obligación de ponderar la necesidad de oír a la víctima con carácter general y siempre cuando se trate de unos de los supuestos que con carácter preceptivo contempla la norma.

La importancia de la nueva regulación ha dado lugar a la elaboración de doctrina en la Fiscalía General del Estado mediante la *Circular 2/2025 de 7 de noviembre, sobre la audiencia preliminar del procedimiento abreviado*, que pormenorizadamente aborda la escucha activa de la víctima en las conformidades y proporciona a los miembros de la carrera fiscal las pautas de actuación que al efecto deben regir en las conformidades a partir de la entrada en vigor de la ley, detallando cuando será preceptiva llevar a término dicha audiencia.

Aunque el parecer de la víctima o perjudicado no es vinculante para los fiscales, sí es obligado dejar constancia en la carpetilla física o virtual de que se ha producido la escucha, y el sentido de la misma. La obligación de dejar reflejado que se ha oído a la víctima es una exigencia lógica, si además tenemos en cuenta que dicha exigencia previa se erige como única forma de conocer la opinión y percepción de la persona afectada por el hecho delictivo sobre los términos del acuerdo y su repercusión en una posible revictimización, y por ende, poder valorarla.

Muchas fiscalías provinciales, dado el calado de la nueva regulación legal, reflejan en sus textos la elaboración por las respectivas jefaturas de Notas de Servicio internas en orden al cumplimiento de lo dispuesto en la LECrim en su actual redacción y de conformidad con lo pautado en la Circular 2/2025 de la FGE. Entre ellas, A Coruña, Araba/Álava, Alicante, destacándose en este último caso se refiere a la

Nota de Servicio n.º 8/2025 *Información a las víctimas y perjudicados en las conformidades penales, a los efectos previstos en la ley orgánica 1/2025*, en la que se identifican cuáles son las situaciones de especial vulnerabilidad y se establece que la información a la víctima se documentará por escrito en la carpeta del correspondiente asunto, haciéndose referencia expresa al hecho de haber oído a la víctima cuando verbalmente se expongan las modificaciones relativas al acuerdo alcanzado. Contempla la nota que todos los escritos de acusación que se formulen a partir del mes de abril de 2025, incorporen por *otrosí* la citación de la víctima a la audiencia preliminar cuando se considere necesario oír la a los efectos de una posible conformidad, y también se solicitará la citación al acto del juicio en los casos excepcionales donde no hubiera sido convocada aquella como testigo. También prevé que, cuando el/la fiscal sea convocado a una audiencia preliminar y no esté citada la víctima siendo necesario oír la, se procurará solicitar su citación al juzgado o tribunal o se hará directamente desde Fiscalía. Al igual que la anterior; Araba/Álava da cuenta en su memoria la elaboración de la Nota de Servicio n.º 1/2025, en la que además de individualizar los delitos cuyas víctimas han de ser citadas a la audiencia preliminar, incorpora como novedad en los extractos la consistente en un nuevo apartado sobre la citación o no a la víctima a la audiencia preliminar, así como a la exigencia de motivar debidamente por qué se considera necesaria o no dicha citación. Por su parte, Alicante señala cómo su Nota de Servicio n.º 11/2025 incide en la casuística de los *otrosí* en los escritos de calificación, diferenciándose según los casos, la solicitud por *otrosí* para oír a las víctimas en la audiencia preliminar prevista por el art. 785 LECrim y el *otrosí* de citación a las víctimas y perjudicados para las posibles conformidades previstas en los arts. 655, 785 y 787 ter LECrim cuando no estén citadas/os al acto del juicio oral en calidad de testigos. Esta memoria apunta como novedad, que desde finales del año 2025 se fue gestionando un Protocolo de Unidad procesal de Conformidades (UPC) de la Audiencia Provincial de Alicante y la Fiscalía Provincial que entró en vigor en febrero de 2026, e informa que la fiscal encargada de dichas conformidades será quien asuma la función de entrevistarse con las víctimas.

En línea similar con los textos anteriores, la Fiscalía de Girona traslada en el suyo cómo antes de pactar cualquier conformidad con la defensa, en los procedimientos por delitos violentos, contra la libertad e indemnidad sexual, integridad física o cualquier otro que afecte a bienes eminentemente personales, el/la fiscal asignado/a al juicio debe informar a la víctima de los detalles de esta, en especial de las

penas a las que sería condenado el/la acusado/a, su ejecución y la responsabilidad civil, que, en su caso, correspondería. Los fiscales deben asegurarse de que la víctima conoce su contenido y significado, para el caso de no encontrarse constituida como acusación particular, y tratándose de víctimas menores de edad, se refiere la necesidad de una reunión previa con sus representantes legales siendo conveniente la asistencia de un miembro del equipo de atención a la víctima. También informa esta Fiscalía que, en algún supuesto con víctimas menores de edad en que se ha gestionado la posibilidad de negociar una conformidad previa al juicio, el Ministerio Fiscal ha contado con la ayuda y soporte de la Oficina de Atención a la Víctima al explicar a los afectados y sus familiares los términos de la conformidad y las consecuencias de la misma, todo ello antes de llevarla a cabo.

Por su parte, Salamanca da cuenta de que en la Junta celebrada en diciembre de 2025 en la que se abordó el contenido de la Circular 2/2025 de la FGE sobre la audiencia preliminar del procedimiento abreviado, se hizo hincapié en la necesidad de incluir el *otrosí* relativo a la petición al órgano de enjuiciamiento de la citación de la víctima a la audiencia preliminar por estimar necesaria su comparecencia como condición previa para alcanzar una posible conformidad. De igual forma se consensuó la necesidad de acudir al concepto de delito grave para citar a las víctimas a la audiencia preliminar, y se acordó respecto a determinados delitos, y con carácter general, que, en atención a su gravedad, relevancia y afectación de las víctimas de los mismos, se realizara la citación en todo caso. En los supuestos de personas menores de edad y de personas con discapacidad intelectual, la citación se extiende al representante legal y al curador (cuando esté nombrado) respectivamente. También encontramos reseña en la memoria de Soria relativa a que en esa Fiscalía se vela de modo efectivo para que las víctimas sean informadas convenientemente del contenido del acuerdo alcanzado entre el Ministerio Fiscal y el resto de las partes, así como de sus consecuencias jurídicas, y que dicho celo se ha visto reforzado en la actualidad con la creación del trámite procesal de la audiencia preliminar, de modo que desde su entrada en vigor se introduce en los escritos de acusación un *otrosí* encaminado a que el órgano de enjuiciamiento, en los casos preceptivos, proceda a la citación de las víctimas del delito a la nueva fase procesal a fin de ser oídas con carácter previo a llegar a un acuerdo de conformidad entre el Ministerio Fiscal y la defensa, lo que se ha recogido en la Nota de Servicio 9/2025.

Se traslada desde Zaragoza que en la fiscalía ya se había acordado en la Junta que celebraron el 21 de marzo de 2025, la introducción de *otrosi* relativo a la petición de citación a la víctima al órgano de enjuici-

ciamiento en el escrito de acusación del Ministerio Fiscal, adelantándose con ello al criterio que posteriormente recoge la Circular 2/2025 de la FGE en noviembre del mismo año, que es coincidente por tanto con el adoptado previamente por esa fiscalía.

No obstante la previsión legal de escuchar a las víctimas con carácter previo a alcanzar los acuerdos de conformidad introducida por la LO 1/2025, lo cierto es que esta forma de actuar ya constituía una práctica que se realizaba desde hace tiempo en muchas de las fiscalías territoriales como parte del «buen trato procesal» hacia quien ha soportado los efectos del delito. Mención a esta realidad la encontramos en la memoria de Illes Balears, que al igual que lo hacía Navarra en la memoria del año pasado, dice que «con carácter previo a esta última modificación legislativa, los fiscales de ese territorio informan siempre personalmente a las víctimas de las conformidades, con especial dedicación cuando no están personadas y en los casos de delitos graves, se entrevistan con ellas previamente a valorar el acuerdo con la defensa».

14.3 Protección reforzada de personas menores de edad y personas con discapacidad

La LO 1/2025, de 2 de enero, refuerza sin duda el nivel de protección de las personas integradas en sendos colectivos con la evidente finalidad de evitar su victimización secundaria. Nos centramos en alguno de los aspectos de la protección:

14.3.1 TRAMITACIÓN PREFERENTE

La Ley Orgánica 8/2021, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, ha constituido hasta el momento el eje para interesar el carácter preferente de los procedimientos con víctimas menores de edad, al amparo del principio de interés superior del menor como criterio primordial en toda actuación judicial y como vía para incorporar medidas para evitar la victimización secundaria. Ahora, La LO 1/2025, de 2 de enero, transforma la tramitación preferente de los procesos con víctimas menores de un principio implícito a una regla legal expresa, obligatoria y exigible. De conformidad con la disposición adicional octava de la LECrim, introducida por el art. 20-19 de la LO 1/2025, de 2 de enero, «[l]os procesos penales en los que esté involucrado como víctima una persona menor de edad, serán

de tramitación preferente», previsión que se integra con plenitud en las reglas de impulso procesal y evitación de dilaciones indebidas.

A este respecto hay reflejo en memorias como la de Girona, que refiere que en el año 2025 y en el marco de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se ha elaborado una guía procesal de buenas prácticas en la actuación del Ministerio Fiscal en casos de delitos contra la libertad sexual cuando la víctima sea un niño, niña o adolescente, después de la implementación del modelo Barnahus y «atendiendo a lo recogido en la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, con relación a la tramitación preferente, por lo que se ha de priorizar la investigación y el enjuiciamiento de las causas por delitos contra la vida, la integridad física y la libertad sexual de las víctimas menores o especialmente vulnerables, debiendo asegurarse que la tramitación será ágil y preferente».

Por su parte, en estrecha relación con lo anterior, la memoria de Árabá/Álava da cuenta sobre una forma de actuar que posibilita un control puntual y activo respecto a todas las causas con víctimas menores de edad. El texto informa sobre lo dispuesto en la Instrucción 1/2025 de la Fiscalía Superior del País Vasco, en relación con la apertura en octubre de 2025 del Expediente Gubernativo 195/2025, con el objetivo de llevar a cabo un registro de aquellas investigaciones policiales que tengan víctimas menores de edad, debiendo la Policía Autónoma Vasca comunicar y dar cuenta, a diario, de los atestados con víctimas menores de edad. Tras la recepción de dicha dación de cuenta, se verifica por parte de la Fiscalía la incoación o no de actuaciones penales en el caso de que dichas investigaciones hayan sido remitidas al juzgado de instrucción.

Por su parte, Badajoz hace referencia a los *Centros de Crisis 24 horas* que son servicios que brindan atención psicológica, jurídica, y social bajo criterios de atención permanente y urgente, de forma que proveerán apoyo y asistencia en situaciones de crisis para víctimas, familiares y personas del entorno. Se trata de servicios de recuperación integral, que son servicios interdisciplinarios de recuperación psicológica y acompañamiento educativo, social, educativo, laboral y jurídico. Todo pensado para la recuperación de las víctimas a largo plazo y servicios de atención especializada a niños víctimas de violencias sexuales que están integrados por servicios adaptados a sus necesidades.

14.3.2 SECCIONES ESPECIALIZADAS

La LO 1/2025, de 2 de enero, introduce la creación de las Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia dentro de los nuevos Tribunales de Instancia para garantizar que las personas menores tengan una atención técnica y especializada y sensible. Esta materia será objeto de tratamiento en las memorias venideras al no tener recorrido en 2025 para hacer una valoración sobre la amplia casuística que sin duda se planteará.

14.3.3 LA PRUEBA PRECONSTITUIDA

Aunque el gran salto en la obligatoriedad de su práctica viene de la LO 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia*, la LO 1/2025, de 2 de enero, refuerza sustancialmente esta prueba introduciendo ajustes operativos y de alcance muy importantes como es su extensión al ámbito de la responsabilidad penal de los menores. Así, la citada reforma modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, *de Responsabilidad Penal de los Menores*, al añadir un apartado al artículo 23 para asegurar que, cuando las víctimas sean menores de 14 años o personas con discapacidad necesitadas de especial protección, se practique obligatoriamente la prueba preconstituida también en los procesos seguidos contra menores infractores. Con ello, se unifica el criterio con el proceso penal de adultos, evitando que la víctima tenga que declarar en el juicio si ya lo hizo con garantías durante la instrucción.

Hay múltiples referencias en las memorias relativas al considerable aumento de la práctica de esta prueba consecuencia de la LO 8/2021, de 4 de junio, y también respecto a la forma en que esta se desarrolla. Por ejemplo, Barcelona pone de manifiesto el considerable aumento del número de víctimas que no han tenido que declarar personalmente en juicio, haciéndose valer la prueba practicada en instrucción como preconstituida, proporcionando como dato que, si bien en 18 ocasiones, tratándose de víctimas menores, aunque mayores de 14 años, se ha acordado su comparecencia personal, en 85 casos ésta no se ha estimado necesaria. Por otro lado, Badajoz indica el uso de la sala Gesell en la exploración de menores con la asistencia de la psicóloga forense, lo que permite el desarrollo de la declaración sin las distorsiones que para la persona menor de edad puede provenir de la presencia de distintos operadores jurídicos, los cuales están en otra habitación visionando y escuchando la entrevista y con posibilidad de hacer observaciones a la Psicología Forense para su traslado al/a la

menor. No obstante, en esta misma memoria se pone de manifiesto la problemática a la que da lugar la concurrencia de deficiencias técnicas en la realización de esta prueba (mal sonido, mala imagen), deficiencias que en algún supuesto ha determinado su impugnación por parte de la defensa, declarando su nulidad en una ocasión por la Audiencia Provincial, lo que obligó a que dos menores de 11 y 15 años tuvieran que testificar en un juicio de abusos sexuales contra la pareja de su madre, aun cuando las declaraciones se hicieron a través de psicólogo forense. No obstante, también recoge la memoria que, en otra ocasión, la Fiscalía consiguió pese a la impugnación por la defensa de la prueba preconstituida por defectos técnicos, que la Sala la tuviera por válida evitando el testimonio presencial de una menor de 13 años en juicio. Para ello, se presentaron informes psicológicos tanto del centro de protección donde se hallaba la menor que recogía el efecto adverso que tendría para ella una nueva declaración, como otro informe de la psicóloga que directamente atendía a la niña, y que apuntaba el riesgo cierto de autolisis grave, por lo que se admitió la prueba preconstituida y se rechazó la petición de que volviera a declarar en juicio.

Otras fiscalías que citan la Sala Gesell como el espacio en el que se realizan las pruebas preconstituidas de los menores de 14 años son las de Valencia, Alicante, Zaragoza o Córdoba. La memoria valenciana expone que se realiza previa cita para que se personen en las dependencias del juzgado de guardia con sus representantes legales y junto con estos y la víctima especialmente vulnerable se acude al lugar donde se realizan este tipo de prueba. La celebración tiene lugar en los días y horas fijados en el Decanato de los Juzgados de Valencia, y se desarrollan en un lugar especialmente habilitado para ello, con una sala de juegos para esperar el turno. Este año han sido explorados por este medio telemático una totalidad de 165 menores, tanto como víctimas que como testigos. Señala la delegada la necesidad de crear nuevas Salas Gessell pues, aunque hay seis peritos para su práctica, solo se dispone de una sala lo que conlleva retraso en su realización. Puntualiza la memoria alicantina que la Casa Barnahus se utiliza exclusivamente para practicar pruebas preconstituidas con menores de edad cuya instrucción corresponde a los juzgados de Alicante, mientras que en el resto de la provincia se sigue utilizando la Cámara Gessell. Por su parte, la memoria de Zaragoza traslada que, aun cuando hay Sala Gesell para evitar los tiempos de espera y agilizar su práctica, son muchos los Juzgados que efectúan la exploración ubicando al menor y al psicólogo (cuando no la hace el Juez), en una sala donde se graba la exploración que es observada desde otra sala adyacente por las demás partes, sin haber observado ningún problema por parte de los menores.

Entra en mayor detalle Córdoba, al proporcionar como información adicional que son 116 las pruebas preconstituidas realizadas esta anualidad, respondiendo casi la mitad de ellas –51– a delitos de violencia doméstica, seguidas por las realizadas por delitos contra la libertad sexual –33– y en tercer lugar se sitúa la violencia de género con 28 pruebas. Las pruebas preconstituidas son realizadas por profesionales del servicio de asistencia a la víctima (SAVA) y por el Instituto de Medicina Legal, contando también con el apoyo en la práctica de estas pruebas de la entidad ADIMA. Igual que la memoria inmediatamente precedente, también Burgos se centra en los profesionales que se ocupan de su práctica y dice que, si bien los equipos psicosociales mencionados en la LECrim están adscritos al Instituto de Medicina Legal, en las intervenciones en pruebas preconstituidas y elaboración del posterior informe, cuando de delitos sexuales se trata, se realizan conjuntamente por la psicóloga forense de IML junto a otra psicóloga forense perteneciente al Equipo Técnico de Familia. Cuando el caso se refiere a menores víctimas de maltrato en el ámbito familiar el apoyo a la prueba preconstituida es realizado conjuntamente por la psicóloga y la trabajadora social de la Unidad de Valoración Forense Integral. No obstante, esta Fiscalía advierte que la escasez de este recurso impide que las víctimas menores puedan ser oídas en pocos días tras formular denuncia, lo que implica un periodo largo hasta que son llamadas a declarar, lo que dificulta su posterior recuperación. En esa recuperación incide Badajoz cuando hace referencia a los *Centros de Crisis 24 horas* que, son servicios que brindan atención psicológica, jurídica, y social bajo criterios de atención permanente y urgente, de forma que proveerán apoyo y asistencia en situaciones de crisis para víctimas, familiares y personas del entorno. Se trata de servicios de recuperación integral, que, como se ha referido en epígrafes anteriores, son servicios interdisciplinarios de recuperación psicológica y acompañamiento educativo, social, educativo, laboral y jurídico. Todo pensado para la recuperación de las víctimas a largo plazo y servicios de atención especializada a niños y niñas víctimas de violencias sexuales que están integrados por servicios adaptados a sus necesidades.

La memoria de Girona subraya que, a raíz de la reforma del artículo 449 ter LECrim por la LO 8/2021, todos los procedimientos en los que hay una víctima menor de 14 años o con una discapacidad necesitada de especial protección la exploración en instrucción es hecha, como ya se venía haciendo en la mayoría de juzgados, a través de los psicólogos adscritos al equipo técnico de asesoramiento penal de la Generalitat de Cataluña y a través de la *Estrategia Barnahus*. De otro lado, esta Fiscalía proporciona una perspectiva de la prueba pre-

constituida más allá del enfoque en personas menores edad con discapacidad intelectual. Traslada que dada la configuración geográfica de esta provincia y el hecho de que sea un enclave turístico, determina que un importante número de perjudicados por el delito tengan su residencia habitual fuera del territorio nacional, por lo que por el fiscal se insta la práctica antes de su partida y que la misma se realice como prueba preconstituida garantizando el derecho de defensa. En el otro extremo del territorio, la memoria de Jaén nos habla de colaboración activa con el Servicio de Prevención y Apoyo a la Familia quienes remiten a la Fiscalía todos los casos de los que tienen conocimiento de menores de 18 años, tutelados o no por la Junta de Andalucía, que puedan haber sido víctimas de delitos contra la libertad sexual; esta colaboración ha permitido acceder a víctimas vulnerables cuya existencia es inmediatamente comunicada al SAVA para que puedan actuar, siendo sus profesionales los que intervienen en la práctica de las pruebas preconstituidas cuando no intervienen la Fundación Márgenes y Vínculos, lo que solo se da en delitos contra la libertad sexual. También se deja constancia de que la instauración de Barnahus ha implicado, al menos en la capital, que muchas de las pruebas preconstituidas se realicen desde la casa Barnahus. Desde la Fundación Márgenes y Vínculos se pretende, y así se ofrece a todos los órganos judiciales que solicitan su colaboración, que la práctica totalidad de las pruebas preconstituidas con menores en supuestos de agresiones sexuales se realicen en su sede que cuenta, como ya hemos dicho, con todo lo necesario para ello (conexión webex con sedes judiciales, posibilidad de que la plantilla judicial acuda a su sede), consiguiendo de esta manera respetar las normas procesales y una menor revictimización del menor.

Desde otras fiscalías territoriales se deja constancia de una problemática estructural y material ajena a las mismas y que objetiva Teruel cuando informa de la falta de recursos en esa provincia, pues la ausencia de Sala Gesell obliga a la derivación de la práctica de las pruebas preconstituidas con menores a Zaragoza para salvaguardar los derechos de las víctimas. Tampoco en Ávila existen dependencias específicas para la exploración de los menores, por lo que se llevan a cabo en las propias dependencias del Equipo Psicosocial. Cuestión distinta es la que plantea la memoria de Soria, al poner de manifiesto la situación que crea la imposibilidad de practicar la prueba preconstituida por falta de profesionales en el servicio de guardia cuando los denunciantes son personas menores de edad y los hechos denunciados son graves, en la medida que si no se cuenta con su declaración y no concurren

datos periféricos que corroboren los hechos, los fiscales carecen de base necesaria para fundamentar la petición de medidas cautelares.

14.3.4 BARNAHUS

Vinculado estrechamente con el subapartado anterior, la condición de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, así como el incremento de delitos contra la libertad sexual contra los mismos, hace ineludible la mención a los centros Barnahus o las casas amigables donde se les toma declaración y proporciona una atención integral.

Se impone dar comienzo por la memoria de Tarragona, al ser la provincia pionera en la implantación de este modelo en Cataluña, con una extraordinaria implicación de esta Fiscalía desde un primer momento en el apoyo al desarrollo de este proyecto. La Barnahus, o *casa de los niños*, cuenta con las dependencias adecuadas para que en un mismo espacio se puedan coordinar todos los servicios implicados en casos de agresiones sexuales infantiles: policía, servicios de protección, justicia y salud de cara a poder agilizar el proceso judicial y reducir la victimización secundaria que conlleva necesariamente la repetición de diligencias o el desplazamiento de la víctima a diferentes lugares. El sistema está basado en el *one door principle*: el niño sólo debe entrar en un espacio, traspasar una sola puerta, mientras que son los distintos profesionales los que se desplazan a la Barnahus para realizar sus cometidos. La casa cuenta con un espacio de recepción, salas de espera, un office, una habitación preparada para llevar a cabo las exploraciones de los menores por parte de los Equipos técnicos, con sistema de grabación para posibilitar la prueba preconstituida, un espacio donde trabajan los profesionales del servicio, varias salas para llevar a cabo entrevistas con las familias y una sala para llevar a cabo las exploraciones médicas. Los objetivos del servicio son múltiples: ayudar a las víctimas a denunciar y garantizar su seguridad en el proceso de denuncia, reducir las evaluaciones y entrevistas a los menores víctimas de agresión sexual especialmente las previas a la denuncia, mejorar y garantizar la experiencia en las evaluaciones, conseguir la cooperación entre los distintos departamentos e instituciones implicadas, garantizar la atención y la recuperación de las víctimas, generar un conocimiento especializado y promover la prevención de las agresiones sexuales y la formación de los profesionales que interactúan con niños y adolescentes.

Desde que fue inaugurada la unidad integrada Barnahus en marzo de 2020 se han atendido un total de 106 casos en 2020, 197 en

2021, 264 casos en 2022, un total de 236 en el año 2023 y un total de 268 en el año 2024, de lo que puede concluirse que, en estos años se ha producido un aumento notable de casos. En el año memorial hasta el mes de diciembre se habían atendido un total de 277, de lo que se deriva que los casos siguen en aumento. De los 277 casos, un total de 159 casos se han producido en el ámbito extrafamiliar (57,40%), 110 en el ámbito intrafamiliar (39,71%) y 8 desconocidos (2,89%). En cuanto al género de los menores y adolescentes perjudicados 212 (73,26%) eran mujeres y 65 (26,74%) eran hombres. En el año memorial ya se encuentra en funcionamiento la Barnahus de Tortosa la cual ha atendido en el año memorial un total de 103 casos. En cuanto al género de los menores perjudicados en el ámbito de esta Barnahus el 79 (79,18%) eran mujeres y 24 (20,82%) eran hombres. En la actualidad la provincia de Tarragona cuenta con tres Barnahus: una para la zona de Tarragona otra en las Terres de l'Ebre y una ubicada en Vilanova i la Geltru que atiende los casos del partido judicial del Vendrell. La Fiscal Jefa de la Fiscalía de Tarragona realizó los estudios necesarios para elaborar una «Guía de Actuación del Ministerio Fiscal en los casos de delitos contra la libertad sexual con víctimas menores tras la implementación del modelo Barnahus», donde se recogen las instrucciones que deben seguir los fiscales de esa Fiscalía en la investigación preprocesal de los casos, en la investigación ante el Juzgado de Instrucción, en la fase intermedia, en el juicio y en la fase de ejecución (Notas de servicio n.º 15/2023 y 9/2025).

El modelo Barnahus se ha extendido por todo el territorio de la Comunidad Autónoma, donde se han puesto en marcha 13 Barnahus más. La «Guía Barnahus de coordinación de los diferentes operadores para los casos de agresiones sexuales a menores en Tarragona» ha sido adoptada también por la Audiencia Provincial de Barcelona y de Lleida. Señala la memoria que, en la actualidad, con motivo de la puesta en marcha de todas las unidades interdepartamentales de Cataluña, se ha aprobado un documento marco para las Unidades Integradas de Atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales denominado *Document Marc de les Unitats Integrades d'Atenció a infants i adolescents víctimes d'abusos sexuals (Barnahus)* (Documento Marco de las Unidades Integradas de Atención a niños y adolescentes víctimas de abusos sexuales [Barnahus]) que constituye un protocolo de actuación para los servicios integrados en las Barnahus.

Por su parte, la memoria de Barcelona relata que más allá de las reuniones en la Unidad Integrada con todos los miembros de las Bar-

nahus, la experiencia del pasado año les ha llevado a concluir que la sección de víctimas ha de tener y mantener contacto directo con los profesionales –binomio trabajador social/psicólogo– encargados de cada uno de los casos. Entienden que es la forma de dar una respuesta mucho más ajustada y eficaz al caso concreto. A tal efecto, la sección tiene acceso directo a las bases de datos de Barnahus, contando en la aplicación con un apartado específico en el que se deja constancia de la apertura de diligencias de investigación, de las principales actuaciones y de todas las cuestiones que pueden resultar de interés para el abordaje del caso (judicialización, adopción de medidas cautelares, principales resoluciones...). Desde Girona se refiere que fue en el primer trimestre del año 2024 cuando se constituyó y se inauguró la Sede de la *Unitat Integrada d'Atenció als Infants i Adolescents Víctimes d'Abús Sexual de Girona* (Barnahus), con el objetivo y fundamento de proporcionar atención integral y especializada de menores y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el ámbito de esta provincia. A través de la sección de víctimas de la Fiscalía, se ha establecido una comunicación directa y constante con dicha unidad, principalmente a través de la OAVD.

En todo caso, señala la memoria que la sección trabaja como nexo de comunicación entre la unidad Barnahus y los diferentes miembros del Ministerio Fiscal que en el curso de un determinado procedimiento cuenten con una víctima menor de edad o adolescente que haya pasado o continúe siendo atendida a través de dicho servicio. En este contexto delictivo, el texto proporciona el dato relativo a las diligencias tramitadas y dice que en el año 2025 se han incoado 20 diligencias de investigación preprocesal, de las que quedan únicamente abiertas dos de ellas, y en 13 se interpuso denuncia por la comisión de un posible delito de violencia sexual contra un menor de edad o adolescente. Dichas diligencias de investigación en su mayoría tenían su origen en una comunicación por parte de la DGPPIA después de una intervención con niño, niña o adolescente que estaba siendo atendido en la unidad integrada Barnahus, comunicándose por parte de dicha entidad que el citado menor o adolescente podría estar o haber sido víctima de un delito de violencia sexual.

Con referencia a Lleida, por concluir con la comunidad catalana, su memoria refiere que fue en 2024, y con sede en la capital, cuando se inauguró un centro Barnahus, pero que a fecha actual siguen existiendo los mismos problemas en lo relativo a los medios técnicos empleados y conexión con las salas de vistas.

14.4 Dispensa del artículo 416 LECrim

La Ley Orgánica 1/2025 no ha modificado directamente el texto del artículo 416 de la LECrim pero el refuerzo que supone respecto a la prueba preconstituida (especialmente en el ámbito de menores y personas vulnerables) impacta en el art. 416 LECrim, pues si una víctima menor de 14 años o persona con discapacidad ya ha declarado mediante prueba preconstituida, el ejercicio de la dispensa en momentos posteriores del proceso queda limitado, ya que la ley busca que esa declaración temprana sea la que prevalezca para evitar la victimización secundaria.

En relación con la dispensa, se ha elaborado doctrina por la Fiscalía General del Estado a través de la Consulta 1/2025. Su elaboración responde a la duda planteada por una fiscalía territorial respecto a la interpretación que debe hacerse del art. 416.1.1.º LECrim y en particular sobre el concepto de víctima menor de edad. Se analiza con profundidad la posibilidad de dispensa en el caso de asuntos de violencia sobre la mujer en los que la madre ha sido víctima directa de su pareja o expareja, cuando existen hijos menores que han presenciado dicha violencia. Tras una pormenorizada exposición se concluye que la excepción de dicha dispensa tendrá lugar no solo cuando lo menores sean los sujetos pasivos del delito, sino también cuando se hayan visto expuestos o hayan sido testigos de conductas violentas contra sus madres, tutoras o guardadoras ejercida por sus parejas o exparejas en circunstancias que posibiliten que el/la menor tome conciencia de la violencia ejercida.

14.5 Víctimas vulnerables

Si bien la especialidad de protección de víctimas en el proceso penal extiende su ámbito de actuación a todos los colectivos vulnerables, nos limitaremos en este apartado a apuntar algunas de las novedades en relación con las personas con discapacidad intelectual y las personas mayores, respecto a las que afecta la LO 1/2025, pues repercute en cómo han de ejercerse esos derechos en el procedimiento mediante su accesibilidad, apoyo, protección reforzada.

14.5.1 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La figura del facilitador, introducida por la Ley 8/2021, de 2 de junio, en el art. 7 bis LEC y reproducida en el art. 109 LECrim por

el Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, comienza a tener mención expresa en algunos textos memoriales, como Almería o Teruel. Citaremos a modo de ejemplo lo mencionado por el de Almería, que refiere que han contribuido a impulsar la implementación de la figura del facilitador en esa provincia, habiendo recurrido a esta figura durante el año 2025 en dos expedientes de protección de víctimas vulnerables con problemas de discapacidad. También desde Teruel se traslada que en el periodo a que se contrae la memoria se ha ido introduciendo, en colaboración con la UAVDI, la figura del facilitador en los juzgados de la provincia para atender a las víctimas que presentan algún tipo de discapacidad intelectual o de desarrollo a fin de que puedan acceder en condiciones de igualdad a la justicia en consonancia con el artículo 12 de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. Dicha figura ha sido utilizada en dos procedimientos por delitos leves, siendo las víctimas asistidas antes y durante el juicio por personal de la UAVDI, que les proporcionaron apoyo y las explicaciones oportunas en terminología sencilla y adecuada a su nivel de comprensión. Por su parte, la memoria de León informa que la Fiscalía dispone de modelos de lectura fácil, a fin de valorar su posible uso en diligencias de investigación y preprocesales y en su caso comunicarlo a los juzgados cuando en la causa sea conocida la existencia de una víctima con necesidades especiales por graves dificultades auditivas y sensoriales.

En el marco desarrollado en torno a la protección de estas personas, Zaragoza da cuenta del convenio suscrito entre el Gobierno de Aragón y ATADES (Asociación Aragonesa para la atención de la discapacidad intelectual) para la realización de asistencia a víctimas con discapacidad intelectual en Aragón lo que se hará a través de la Unidad de Atención a Víctimas con Discapacidad Intelectual (UAVDI). La citada Unidad tiene como objeto el acompañamiento técnico de personas con discapacidad intelectual, capacidad intelectual límite y autismo para la adaptación y ajuste de los procesos policial y judicial. UAVDI-Aragón trabaja en red con servicios sociales comunitarios, cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, y diferentes organismos públicos y entidades profesionales, lo que permite canalizar las acciones de apoyo y asesoramiento a las personas con discapacidad intelectual en estas situaciones.

14.5.2 PERSONAS MAYORES

Estamos ante un colectivo cada vez más numeroso y cuya protección plantea una problemática específica que incide en varias jurisdicciones. Se infiere de la lectura de las memorias un trabajo cada vez más organizado, especializado y coordinado para su protección, que gira en torno a la naturaleza de los tipos delictivos de los que son víctimas. Así, citamos como ejemplo la aportación que realiza la Fiscalía de Barcelona en relación con las personas mayores, al informar que durante 2025 se ha desarrollado con mayor intensidad la colaboración del servicio de protección de víctimas con las unidades de MMEE de Estafas y Multirreincidentes, que cuentan con un grupo especializado en víctimas vulnerables. Refiere la memoria cómo ante la proliferación de los grupos organizados que eligen sus víctimas entre nuestros mayores, el conocimiento previo por parte de esta sección de los asuntos que se investigan por estas unidades permite, no sólo coadyuvar en las mismas, sino también, una vez se procede al desmantelamiento del grupo y detención de sus miembros, que las fiscales del servicio contacten de inmediato con los fiscales de guardia. Este contacto con los compañeros responde a dos objetivos principales, de un lado, evitar la desmembración de la causa mediante informe del/de la fiscal, que se presenta al amparo del art. 17.3 LECrim, y de otro, posibilita la rápida adopción, en su caso, de medidas cautelares. De la misma manera, tratándose de víctimas vulnerables y aun no encontrándonos ante bandas organizadas, las policías dan cuenta a la sección de víctimas de la detención, previo a la presentación en el juzgado de guardia del caso, de manera que la fiscalía está informada en tiempo real de la existencia de una víctima mayor para poder activar las medidas de protección que se requieran ante el órgano judicial en cuestión.

También encontramos una especial sensibilización con esta materia en la memoria de Zaragoza, que informa cómo desde julio de 2024 la Fiscalía ha estado en comunicación con la Dirección General de Mayores del Departamento de Bienestar Social y Asuntos Sociales del Gobierno de Aragón, y que ha participado en el grupo de trabajo de prevención del maltrato y abuso económico del mayor, buscando la adopción de medidas eficaces para evitar las situaciones de desamparo y soledad no deseada así como dotar de herramientas suficientes que permitan evitar su despatrimonialización mediante engaños surgidos por las situaciones de dependencia afectiva o soledad, así como por el exceso de las estafas informáticas a mayores. Refiere el texto que en la última reunión del 19 de junio de 2025 el Instituto Aragonés de Servicios Sociales presentó un proyecto *Guía de buen trato y*

actuación ante el maltrato en residencias con el objetivo de que estos centros hagan uso de un nuevo modelo de cuidados más centrado en la persona y orientado a la promoción del buen trato y de los buenos cuidados desde un enfoque integral, poniendo el foco de atención en los derechos de las personas residentes y en su dignidad, desechándose ciertas prácticas residenciales. Otro objetivo que se pretende es la creación de comités de ética y buen trato, así como diseñar instrumentos que permitan obtener datos estadísticos. También se presentó la primera parte del Borrador del Protocolo sobre prevención del Maltrato y Abuso económico a las personas mayores de Aragón siendo una realidad la introducción en el registro sanitario del Salud (OMIC) los datos de maltrato y soledad no deseada que pueden sufrir las personas mayores en Aragón.

Por último, citaremos la referencia aportada desde Madrid, en cuyo texto se da cuenta de cómo a lo largo del año 2025, al igual que anualidades previas, se ha tenido presente de forma especial a las víctimas de edad avanzada, cuya tesitura resulta en ocasiones muy preocupante, pues no son pocos los casos en los que están en una coyuntura de alta vulnerabilidad al no contar con apoyo familiar, presentar deterioros cognitivos y ser familiares muy cercanos los responsables de los delitos por ellas sufridos. Esto motiva, además, que muchos de los procedimientos terminen en sobreseimientos, al no querer continuar adelante ni desear que se adopten medidas de protección frente a los mismos. Refiere la memoria como en estos casos la delegada de la sección pone en conocimiento de la Oficina de Asistencia a las Víctimas la situación, a los efectos de contactar con los servicios sociales, a fin de que les sean ofrecidos los recursos que pueden prestarles. La fiscal delegada mantiene reuniones mensuales con las psicólogas y trabajadoras sociales de la oficina de Atención a las Víctimas del delito, para poder prestar a estas personas la debida asistencia. Igualmente se destaca, por los buenos resultados que se han obtenido, la derivación de las personas mayores víctimas de delitos de maltrato familiar durante la prestación del servicio de guardia o en momentos inmediatamente posteriores, a la Oficina de Asistencia a las Víctimas donde son asistidas, informadas y derivadas, cuando ha sido preciso, a servicios sociales por el personal de dicha oficina.

14.6 Buenas prácticas en el buen trato procesal

Este apartado pretende dar visibilidad a prácticas puntuales realizadas por distintas fiscalías territoriales.

Comenzamos por lo aportado por la delegada de Badajoz cuando se refiere al servicio de entrevistas a las víctimas, a realizar una vez al mes, entrevistándose la fiscal delegada con personas que tuvieran la condición de especialmente vulnerables. La finalidad es proporcionarles con palabras sencillas las explicaciones oportunas sobre los derechos y ayudas a las que pueden acceder, así como solicitarles el consentimiento informado para que sus datos consten en el registro de víctimas especialmente vulnerables. Se trata, además, con ellas su situación actual con una escucha activa, se les recomiendan las soluciones o vías más adecuadas a su problemática, y, en su caso, se las remite a la OAVD, si no hubieran hecho uso de dicho recurso. Este nuevo servicio se ha implantado de modo efectivo el día 10 de febrero de 2025.

En otro orden de cosas, Almería aporta como novedad que la fiscalía, junto al resto de operadores jurídicos involucrados en la protección de las víctimas, con el objetivo de crear una práctica judicial uniforme han diseñado una infografía o mapa de recursos dirigido a los jueces y funcionarios en lo que atañe a las víctimas y las derivaciones necesarias a cada recurso especializado de las mismas, dependiendo de la franja de edad de la población atendida y tipologías delictivas y las derivaciones necesarias a cada recurso especializado, tanto en lo que se refiere a diagnóstico como, en su caso, al eventual tratamiento; e, igualmente, las derivaciones necesarias a efectuar a cada recurso especializado para solicitud de informes y/o intervención en actos procesales. Esta memoria, cita igualmente como novedad, el impulso desde la Fiscalía en febrero de 2025 de otra reunión del Equipo con el Colegio de Abogados de Almería, al objeto de estudiar el cumplimiento, a su entrada en vigor, de la Disposición Final Décima de la LO 1/2025, de 2 de enero, en lo que se refiere a la asistencia jurídica gratuita, especialmente a las víctimas que menciona el art. 2-h) de la Ley 1/1996, de 6 de enero, *de asistencia jurídica gratuita* en su nueva redacción, que amplía notablemente el ámbito de víctimas que pueden verse beneficiadas de esta asistencia.

Por su parte, Toledo da cuenta de la preocupación este año por el estudio del Real Decreto 1155/2024 de 19 de noviembre que modifica los artículos 133 a 136 del Reglamento de la Ley de Extranjería. En concreto, en relación con los derechos de las mujeres extranjeras en situación irregular que son víctimas de delitos sexuales o relacionados con la violencia de género. Refiere la memoria que las fiscales especialistas en esta materia han elaborado diversos *otrosíes* para incluir en los escritos de acusación a fin de asegurar, para el caso de que no se

haya realizado previamente por la fiscalía, que la autoridad judicial informa a estas víctimas del derecho a solicitar la autorización provisional para residencia y trabajo en el plazo de 6 meses desde la existencia de una sentencia o resolución judicial. Al respecto se ha elaborado la Nota de Servicio por la jefatura «Sobre información a las víctimas mujeres extranjeras acerca de la posibilidad de solicitar permisos de residencia y trabajo» de 11 de diciembre de 2025 que insta la incorporación de estos *otrosíes* en todos los escritos de calificación en que existan estas víctimas y así como en los informes donde se solicitan medidas cautelares de protección a las mismas.

14.7 Coordinación de las fiscalías *ad intra* y *ad extra*

i) *Ad intra*

En muchos de los textos territoriales se elogia la estrecha y ágil coordinación entre los fiscales de la plantilla, las diversas especialidades y los integrantes de la sección de protección de víctimas. Ello pone de manifiesto dos aspectos relevantes de la organización del trabajo en las fiscalías. De un lado, el contacto real que tienen todos los fiscales del orden penal con las víctimas en las distintas fases del proceso penal y cómo de ello se da cuenta al/a la delegado/a en la respectiva fiscalía; y de otro, a la transversalidad que caracteriza esta materia, que comparte con otras especialidades la protección de determinadas víctimas en función de su especial vulnerabilidad y la forma de actuar en orden a su protección.

Así, memorias como la de Toledo refieren la existencia de una fluida comunicación con el fiscal delegado de vigilancia penitenciaria para informar de aquellos asuntos en que estuviesen en juego derechos de las víctimas respecto de internos que se encontraran cumpliendo prisión en el Centro Penitenciario; o la de Valladolid que extiende la fluida comunicación, además de con vigilancia penitenciaria, a violencia de género; o la de Badajoz que menciona a las secciones de violencia de género, protección de menores y vigilancia penitenciaria. Por Cádiz se traslada la necesaria comunicación y coordinación con las secciones de personas con discapacidad y mayores, violencia sobre la mujer y doméstica, de odio, criminalidad informática y menores. Por su parte, Albacete puntualiza que la coordinación con las demás especialidades en orden a la protección de las víctimas se lleva a cabo mediante la consulta directa con el/la fiscal encargado/a del asunto.

ii) *Ad extra*

Al margen de las relaciones entre las distintas especialidades de la carrera fiscal, cada vez los delegados destacan más en sus exposiciones la existencia de un intercambio fluido de información entre todos los operadores jurídicos involucrados en la protección de las víctimas. Así lo encontramos en memorias como la de Almería, que informa de que mantienen reuniones periódicas con el Servicio de Atención a las Víctimas de Andalucía (SAVA), Márgenes y Vínculos (Fundación que tiene encomendada en Andalucía el Programa de Evaluación, Diagnóstico y Tratamiento de menores víctimas de delitos sexuales y también de menores agresores), Instituto de Medicina Legal, responsables sectoriales de la Junta de Andalucía (Justicia e Igualdad), Policía Nacional, Guardia Civil y Policía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al objeto de garantizar un intercambio fluido de comunicación.

También Barcelona da cuenta de cómo se han establecido contactos con los correspondientes Servicios Sociales, las Unidades Integradas Barnahus e Instituciones que, en una u otra forma, velan especialmente por la protección de víctimas vulnerables. Añade esta memoria que muchos de los asuntos que llegan a la sección de víctimas proceden de los Centros de Servicios Sociales, de los Centros de Atención Primaria y también de los Centros Escolares. Por su parte Córdoba refiere la existencia de una continua y fluida comunicación que mantiene la delegada con otros Organismos con competencias en relación con la protección de las víctimas de violencia de género como son el Servicio de Asistencia a las Víctimas (SAVA) y el Instituto de la Mujer. Al contacto permanente con el SAVA se refiere también la memoria de Cádiz, ampliando el contacto a los Servicios de Protección y Prevención, así como a Márgenes y Vínculos, y traslada que se establecen reuniones presenciales de coordinación al menos semestralmente.

14.8 Oficinas de asistencia a las víctimas

La actividad que realizan los fiscales en el ámbito de protección de las víctimas tiene relación directa con el trabajo desarrollado por las OAV. La asistencia prestada por las OAV es de naturaleza multidisciplinar, incorporando la psicológica, el seguimiento, el acompañamiento a las actuaciones judiciales, así como de información respecto a derechos, actuaciones procesales y temas asistenciales. Una de las funciones más relevantes realizadas por los servicios técnicos de las oficinas es la de la elaboración de los informes de evaluación individualizada de víctimas vulnerables.

Centraremos este apartado al haber sido tratado de forma detallada en la memoria del año precedente, en algunas novedades o datos aportados por los compañeros.

Como punto de partida las memorias trasladan de manera generalizada una buena coordinación con las OAV, informal en algunos casos sin pautas obligadas concretas ni reuniones periódicas, o muy estructurada en otros, incluso acomodadas a protocolos. En todo caso se refiere un trasvase de información efectivo respecto a la asistencia a las víctimas y a la respuesta de las necesidades de los fiscales en relación con aquellas.

Existen deficiencias puntuales señaladas por alguna fiscalía como la de Teruel, que se refiere a la paralización del servicio de la OAV desde septiembre de 2025.

La ausencia de la OAV ha generado como consecuencias significativas la falta de apoyo psicológico y emocional especializado, dificultad para garantizar la información continuada a las víctimas, incremento de la carga asistencial sobre Fiscalía, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y servicios sociales, retrasos en la valoración de necesidades específicas de protección, mayor riesgo de revictimización, especialmente víctimas de violencia de género. Pese a esta situación, la Fiscalía proporciona como dato el de incoación de un total de 201 expedientes, de los cuales 172 fueron derivados de delitos de violencia de género (tanto por procesos civiles como penales) o familiar; 10 de los expedientes fueron de asistencia a la víctima por delitos de lesiones y 5 por agresiones sexuales. Otro dato negativo, aunque de diferente naturaleza, lo aporta la memoria de Soria, que refiere que en la reunión anual se puso de manifiesto que continúa la falta de notificaciones a la OAVD de asuntos y procedimientos por parte de los juzgados provinciales.

Por el contrario, y en positivo, por la Fiscalía de Barcelona se informa sobre los contactos que se están manteniendo con *Mossos d'Esquadra* a fin de que, al igual que el art. 776 LECrim, modificado por la LO 1/2025, de 2 de enero, prevé la realización del ofrecimiento de acciones por parte de la Policía Judicial, sea ésta quien de forma clara informe de la existencia de las Oficinas de Atención a la Víctima, de sus funciones de información, asesoramiento y acompañamiento, y de la posibilidad de cederles sus datos para que contacten con ellas. Del mismo modo, merece una valoración positiva la información proporcionada por la Fiscalía de Madrid respecto a que durante el año 2025 las secciones de la Audiencia Provincial y los juzgados de lo penal han acordado, regularmente, el acompañamiento al juicio oral por los psicólogos de la OAVD de las víctimas menores de edad o con

discapacidad intelectual e incluso de otras víctimas vulnerables, víctimas que, además, prestan su testimonio por videoconferencia, fuera de la sala de vistas en la que se está celebrando el juicio oral, desde otras dependencias de los edificios judiciales, lo que favorece notablemente la tranquilidad y seguridad de la víctima durante su declaración. Aunque ya se hizo constar el año pasado, merece la pena reiterar, por lo que supone, lo que traslada la Fiscalía de Jaén, pues sigue siendo muy comprometido el grado de intervención del SAVA que a pesar de su escasa plantilla (dos asesores jurídicos, dos trabajadores sociales y cuatro psicólogos), que se desplazan de forma periódica a todos los partidos judiciales de la provincia y colaboran en la práctica de pruebas preconstituidas. Señala el texto la existencia de alguna ocasión en que la fiscalía demandó su presencia urgente e inmediata en algún juicio para acompañar a las víctimas y la respuesta siempre ha sido positiva, llegando incluso a intervenir en algún procedimiento civil a instancia del Ministerio Fiscal.

De la lectura conjunta de las OAV de todo el territorio nacional, como datos objetivos extraemos los siguientes, a efectos de reflejar aquellos que se corresponden con las distintas fiscalías en función su tamaño:

- Atendiendo al género, es claro que es el femenino el género más afectado, siendo las víctimas fundamentalmente mujeres y niñas. Así lo sostienen textos como el de Alicante que, de las 350 víctimas menores de edad atendidas, 259 eran niñas; Ávila cuando refleja que, de las 199 personas atendidas, 192 eran mujeres o Ciudad Real al señalar que de 295 víctimas atendidas 274 son mujeres; en la misma línea Zamora en la que de 159 víctimas de las que 157 eran mujeres; o las 159 mujeres de las 178 víctimas atendidas en Teruel. Palencia habla de 502 víctimas atendidas de las que 455 fueron mujeres.

- Por el tipo delictivo, el número mayor de víctimas atendidas lo son por delitos violencia de género, seguido por violencia doméstica y en tercer lugar por delitos contra la libertad sexual.

- Hay un aumento de delitos en los que la víctima es menor de edad. De ello deja constancia la Fiscalía de Valencia que constata que, de un total de 6.000 expedientes abiertos en sus OAV, 1.000 son actuaciones con víctimas menores de edad, siendo 300 por delitos contra la libertad sexual y 320 por delitos de violencia doméstica.

Para concluir la exposición, proporcionamos datos numéricos del trabajo de algunas de las fiscalías a fin de concluir con una perspectiva global, siempre contando con las diferencias existentes entre ellas. En Barcelona el servicio de víctimas ha incoado un total de 154 diligen-

cias de investigación preprocesal, triplicando el número con relación al año anterior; respecto a las víctimas, 77 son menores de edad, 69 personas mayores, en algunos casos con discapacidades físicas y/o psíquicas, y 8 son personas con discapacidad intelectual. En cuanto a los tipos delictivos, 40 diligencias lo han sido por malos tratos, 54 por agresión sexual, 45 por apropiación indebida y 15 por estafa. En Almería se han incoado 65 expedientes de vulnerabilidad como diligencias preprocesales, frente a los 44 expedientes de 2024, a los 50 de 2023, y a los 11 de 2022, lo que supone un notable incremento. Añade la memoria que han declarado como testigos protegidos un total de 42 personas (16 de ellas por delitos de trata o prostitución y 26 por inmigración clandestina). De otro lado la Fiscalía de Alicante ha registrado 82 casos de personas víctimas vulnerables. La memoria de Bizkaia refiere el registro de 33 víctimas, siendo menores 27 y 16 de ellas relacionadas con delitos contra la libertad sexual, 10 con violencia doméstica, 2 de lesiones, 3 de robo con violencia y 2 de abandono de menor. Cerramos con Madrid, cuya memoria constata durante el año 2025 cómo el servicio de protección y tutela de víctimas en el proceso penal ha aperturado 127 expedientes, registrados como diligencias preprocesales, concretando que 46 de las víctimas menores de edad lo fueron por delitos contra la libertad sexual.

14.9 Comisión Nacional de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual

La Ley 35/1995, de 11 de diciembre, *de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual*, creó la Comisión Nacional de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual (en adelante CNAV) cuyas competencias se delimitaron en su art. 11; estando circunscritas a la decisión sobre los procedimientos de impugnación relativos a las resoluciones de concesión o denegación de las ayudas reguladas por el referido texto legal, sin sometimiento a instrucciones jerárquicas. En el año memorial objeto de análisis, dichas resoluciones son dictadas por la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Conforme se recoge en la exposición de motivos de la Ley 35/1995, estas ayudas derivan de la preocupación por las víctimas de los delitos, en especial de aquellos dotados de carácter violento, considerándose necesaria la intervención positiva del Estado dirigida a intentar restablecer la situación en la que se encontraban antes de

padecer el delito o, cuanto menos, de paliar los efectos sufridos por las mismas.

Por Orden PJC/451/2025, de 3 de mayo, publicada en el BOE en fecha 10 de mayo del referido año, se procedió al nombramiento de la presidencia y las vocalías de la CNAV, siendo designado a propuesta de la Fiscalía General del Estado, un fiscal de la Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo como vocal titular, y otro de la misma sección de la Fiscalía del Tribunal Supremo como suplente.

En relación con las actuaciones desarrolladas por la CNAV en el ejercicio 2025, procede reseñar la celebración de 3 reuniones; así en la primera de las mismas de fecha 4 de junio se aprobaron 14 resoluciones, en la segunda datada a 1 de octubre se aprobaron 15 resoluciones, y, por último, en la tercera que se convocó para el día 3 de diciembre fueron objeto de aprobación 10 resoluciones.

Asimismo, se recibieron 21 impugnaciones; quedando pendientes de resolver, a fecha 31 de diciembre, 34 impugnaciones.

15. VIGILANCIA PENITENCIARIA

15.1 Jornadas de especialistas

Las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria se celebraron en Segovia los días 22 y 23 de mayo de 2025 y en ellas se abordaron cuestiones esenciales de la ejecución penal y penitenciaria centradas en la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y en la necesidad de actualización del marco normativo y de las prácticas administrativas.

En particular, se trataron cuestiones relativas a tenencia de objetos no autorizados en prisión (art. 51 RP), la asistencia sanitaria en prisión, las personas con discapacidad y modelo social, la enajenación mental sobrevenida y aplicación del art. 60 CP, la libertad vigilada pospenitenciaria, los máximos de cumplimiento de sanciones de aislamiento, la aplicación del art. 86.4 RP, el análisis de las SSTS 965/22 y 966/22 sobre efecto suspensivo del recurso frente a las clasificaciones en tercer grado y, finalmente, las autorizaciones para salida de internos al extranjero.

En todos estos asuntos se alcanzaron por los y las fiscales especialistas criterios de actuación de indudable trascendencia práctica y con la finalidad de garantizar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal en estas materias.

15.2 Actividad del Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria

15.2.1 ASUNTOS DE MAYOR RELEVANCIA DOCTRINAL EN EL TRIBUNAL SUPREMO Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Fiscal de Sala de Vigilancia Penitenciaria, en su condición también de Fiscal de la Sección Penal del Tribunal Supremo, tiene asumido el despacho de todos los recursos que se presentan ante dicho Tribunal para la unificación de doctrina, cuestiones de competencia penitenciarias y, en general, los asuntos que puedan plantearse en materia de vigilancia penitenciaria.

En este ejercicio el Tribunal Supremo ha sentado jurisprudencia sobre varias cuestiones importantes:

- Se ha delimitado la distribución competencial entre órganos sentenciadores y juzgados de vigilancia penitenciaria (JVP) en dos escenarios críticos.

- 1) De un lado, ante el no reingreso tras el disfrute por el interno de un permiso de salida, el Tribunal Supremo ha reafirmado que la orden de busca y captura del penado corresponde al órgano sentenciador, por tratarse de una incidencia genuina de la ejecución de la pena y por ser el sentenciador quien dispone de la información necesaria para controlar la vigencia de la requisitoria (en cuanto a prescripción, indultos o suspensiones). Esta tesis, sostenida en la Cuestión de competencia 6/20121/23 por la Fiscalía, ha sido expresamente acogida por la Sala Segunda en el ATS núm. 21476/2024, de 19 de diciembre de 2024, que declara competente al Juzgado de lo Penal n.º 18 de Valencia para ordenar la busca y captura del interno que no reingresó tras el permiso.

El criterio del Ministerio Fiscal, seguido de forma constante por el Tribunal Supremo, es claro:

- La competencia para acordar la orden de busca y captura del penado evadido corresponde al órgano sentenciador, no al juzgado de vigilancia penitenciaria.
- Este criterio ya fue establecido por el Tribunal Supremo en los Autos de 5 de marzo de 2009 y 4 de mayo de 2012, dictados en cuestiones de competencia similares.
- La orden de busca y captura para el reingreso en prisión debe corresponder al mismo órgano que acordó el ingreso, esto es, el tribunal sentenciador.

Este criterio es coincidente con el fijado en las Conclusiones sistematizadas de las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria y con los Criterios de Actuación de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, que distinguen claramente estos supuestos de otros (como la revocación de la libertad condicional), en los que sí puede ser competente el JVP.

2) De otro lado, en los incumplimientos de la libertad vigilada (LV) postpenitenciaria, el Tribunal Supremo ha entendido que la expedición de requisitorias de búsqueda y detención, así como la deducción de testimonio por posible quebrantamiento (art. 468 CP), corresponden al órgano sentenciador; el JVP conserva funciones de control y propuesta (arts. 98 y 106.3 CP) y puede averiguar el paradero, pero no cuenta con habilitación legal para acordar privaciones de libertad en este marco. El caso paradigmático es la Cuestión 6/20147/24 resuelta por el ATS 21645/2025, de 17 de julio, que atribuye la competencia a la AP de Murcia (Sección 2.^a), y descarta la analogía con el régimen de los TBC. Se exceptúan exclusivamente los supuestos de atribución expresa al JVP (p. ej., revocación de la libertad condicional: arts. 90.5 y 92.3 CP).

El Fiscal sostuvo que la competencia debía resolverse a favor del órgano sentenciador, basándose en los siguientes argumentos:

- No existe cobertura legal expresa que habilite al juzgado de vigilancia penitenciaria para acordar una privación de libertad (requisitoria de búsqueda y detención) en el ámbito de la libertad vigilada postpenitenciaria.

- El art. 106 CP atribuye al JVP funciones de propuesta y control, pero reserva al juez o tribunal sentenciador: la modificación, reducción o supresión de la medida (art. 106.3 CP) y la valoración del incumplimiento como grave o reiterado y la deducción de testimonio por delito de quebrantamiento de condena (art. 106.4 CP).

A diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos (como la revocación de la libertad condicional o los trabajos en beneficio de la comunidad, donde sí existe habilitación legal expresa), no cabe una atribución implícita al JVP para ordenar requisitorias en la libertad vigilada.

- La doctrina consolidada del Tribunal Supremo (ATS 5 de marzo de 2009, entre otros) establece que la orden de busca y captura es una medida propia de la ejecución penal, cuya adopción corresponde al sentenciador, salvo previsión legal expresa en contrario.

Este criterio es coincidente con el que se recoge en el documento de Conclusiones vigentes sistematizadas de los Fiscales de Vigilancia Penitenciaria (Conclusión 128), que excluyen expresamente la com-

petencia del JVP para acordar la búsqueda y detención con fines de imposición de dispositivos telemáticos de control.

– En el plano de las garantías constitucionales, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la revocación de la suspensión de la ejecución de penas privativas de libertad no opera de manera automática, ni siquiera cuando concurre la comisión de un nuevo delito durante el periodo de suspensión. Se exige una motivación reforzada (art. 24.1 CE) por su impacto directo en la libertad (art. 17 CE): el órgano judicial debe explicitar por qué la nueva infracción penal hace inviable mantener la expectativa que fundamentó la suspensión [art. 86.1 a) CP], ponderando la naturaleza y gravedad del nuevo delito, las circunstancias personales del penado y la finalidad resocializadora del instituto (art. 25.2 CE). En los supuestos de suspensión por drogodependencia (art. 80.5 CP), el TC recuerda que las recaídas no equivalen sin más a abandono definitivo del tratamiento. Sobre esta base, la STC de 10 de febrero de 2025 otorga el amparo, anula los autos que revocaron la suspensión por una lectura automática del art. 86.1 a) CP y retrotrae las actuaciones para que se dicte una resolución debidamente motivada, alineada con la doctrina ya consolidada (entre otras, SSTC 32/2022, 184/2023, 39/2024, 70/2024 y 78/2024).

15.2.2 ACTUACIONES EN RELACIÓN CON EL ART. 100.2 RP Y LA SGIIPP

El 18 de marzo de 2025 se celebró en la sede de la FGE una reunión del Fiscal de Sala y de un fiscal de la sección de vigilancia penitenciaria de la Fiscalía Provincial de Madrid con el Secretario General de Instituciones Penitenciarias y el Director General de Ejecución, con ocasión de la elaboración por Instituciones Penitenciarias de una modificación de la Instrucción 9/2007, sobre Clasificación y destino, en relación con la actualización del procedimiento para la aplicación del principio de flexibilidad del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario.

La idea esencial de la modificación es la consideración como actividad de clasificación –en virtud del pronunciamiento del Tribunal Supremo, a través de Auto de 22 de julio de 2020, en la Causa Especial 20907/2017– de la concesión del art. 100.2, decisiones que emanan de la Junta de Tratamiento como órgano colegiado y requieren de la participación del Centro Directivo con carácter general, según lo dispuesto en los artículos 103 y 273 d) y e) del Reglamento Penitenciario. Sin perjuicio de la potestad de aprobación ulterior del JVP.

Entre las líneas básicas de la modificación de la Instrucción se pueden señalar:

- Las propuestas de aplicación del art. 100.2 R. P. se formularán al Centro Directivo. A dichas propuestas se acompañará siempre el modelo de ejecución del art. 100.2 del R. P. que recoge el programa de tratamiento que se propone y las razones que justifican su realización.
- Todas las resoluciones del Centro Directivo respecto a la aplicación del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario deberán remitirse inmediatamente por el Centro Penitenciario al juzgado de vigilancia penitenciaria para su aprobación ulterior. También se realizará comunicación de lo actuado al juzgado de vigilancia penitenciaria en el caso de resoluciones contrarias a la propuesta de la Junta de Tratamiento, para pronunciamiento judicial al respecto.
- En los casos en que dicha resolución judicial se produzca en sentido no aprobatorio, se suspenderá su ejecución y se dará traslado de la misma al Centro Directivo a efectos de regularizar la situación de la persona y asignar el centro de destino que proceda.

15.2.3 ACTUACIONES EN RELACIÓN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO

En este año 2025 se han recibido 6 informes remitidos por el Defensor del Pueblo relativos a las visitas programadas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura realizados a diferentes centros penitenciarios adjuntando sugerencias e informes técnicos, habiéndose dado traslado de los mismos a las correspondientes fiscalías para su conocimiento y a los efectos que pudieran resultar oportunos.

15.2.4 PROPUESTAS E INFORMES DE MÉRITOS

El Fiscal de Sala informó favorablemente los nombramientos de los y las fiscales delegados de vigilancia penitenciaria de la Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra, la Fiscalía Provincial de Valencia, la Fiscalía Provincial de Huelva, la Fiscalía Provincial de Córdoba y la Fiscalía Provincial de León.

Asimismo, en el año 2025 se propuso para la concesión de la Cruz de Primera Clase de San Raimundo de Peñafort a dos fiscales de vigilancia penitenciaria de las Fiscalías Provinciales de Madrid y de Jaén.

15.3 La evolución de la población reclusa

La estadística que se ofrece parte de los datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a 31 de diciembre de 2025.

La disminución de la población reclusa, iniciada en el año 2014, se ha visto estancada en los cuatro años de 2017 a 2020; en el año 2021 volvió a experimentar una notable bajada, mientras que en 2022 se observó un pequeño repunte que ha continuado hasta el 2025, como se puede ver en el siguiente cuadro adjunto.

2014	65.017
2015	61.614
2016	59.589
2017	58.814
2018	58.883
2019	58.517
2020	58.369
2021	55.097
2022	55.751
2023	56.698
2024	59.226
2025	62.398

La población reclusa diferenciada por sexo se divide del siguiente modo:

Hombres.....	58.127	93,2%
Mujeres	4.271	6,8%
Total	62.398	100%

Respecto del número de reclusos extranjeros, se adjunta cuadro estadístico con indicación de la población total reclusa, de los reclusos extranjeros y del porcentaje que éstos suponen en la cifra global:

2014	65.017	19.697	30,29 %
2015	61.614	17.870	29,00 %
2016	59.589	17.130	28,75 %
2017	58.814	16.549	28,14 %
2018	58.883	17.130	29,09%
2019	58.517	16.470	28,14%
2020	58.369	16.417	28,13%
2021	55.097	16.272	29,53%
2022	55.751	16.758	30,05%
2023	56.698	17.693	31,21%
2024	59.226	19.339	32,65%
2025	62.938	20.871	33,16%

Se adjunta cuadro distributivo de la población reclusa a 31 de diciembre de 2025 diferenciada por sexo y condición procesal:

Situación	Hombres	Mujeres	Total
Preventivos.....	10.205	662	10.867
Penados	46.504	3.530	50.034
Medidas de Seguridad	507	48	555
Penados con Preventivas	911	31	942
Totales	58.127	4.271	62.398

En cuanto a la distribución por grados de las personas penadas a 31 de diciembre de 2025:

Grados	Hombres	Mujeres	Total
Primer Grado	500	15	515
Segundo Grado.....	35.550	2.325	37.875
Tercer Grado	7.736	1.008	8.744
Sin Clasificar	2.883	187	3.070
Totales	46.669	3.535	50.204

La distribución de la población reclusa por comunidades autónomas es la siguiente:

CCAA	Hombres	Mujeres	Total
Andalucía.....	13.095	851	13.946
Aragón	1.565	75	1.640
Asturias	1.077	118	1.195
Baleares	1.503	122	1.625
C. A. Ceuta.....	297	18	315
C. A. Melilla.....	157	6	163
Canarias	3.625	248	3.873
Cantabria	421	36	457
Castilla-La Mancha	1.706	39	1.745
Castilla y León.....	4.769	249	5.018
Cataluña	8.642	514	9.156
Extremadura.....	966	73	1.039
Galicia	3.418	240	3.658
La Rioja	317	16	333

CCAA	Hombres	Mujeres	Total
Madrid	6.863	813	7.676
Murcia	1.600	96	1.696
Navarra	411	32	443
País Vasco	1.611	157	1.768
Valencia	6.084	568	6.652
Totales	58.127	4.271	62.398

Respecto de la distribución por edades, adjuntamos dos cuadros representativos de la situación a 31 de diciembre de 2025, según se trate de penados o preventivos:

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 18 a 20 años (Penados)	276	16	292
De 21 a 25 años (Penados)	3.549	174	3.723
De 26 a 30 años (Penados)	5.510	349	5.859
De 31 a 40 años (Penados)	13.640	1.022	14.662
De 41 a 50 años (Penados)	13.225	1.182	14.407
De 51 a 60 años (Penados)	7.491	600	8.091
De 61 a 70 años (Penados)	2.298	150	2.448
Más de 70 años (Penados)	680	42	722
Totales	46.669	3.535	50.204

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 18 a 20 años (Preventivos)	480	29	509
De 21 a 25 años (Preventivos)	1.499	72	1.571
De 26 a 30 años (Preventivos)	1.511	103	1.614
De 31 a 40 años (Preventivos)	2.972	192	3.164
De 41 a 50 años (Preventivos)	2.255	164	2.419
De 51 a 60 años (Preventivos)	1.075	82	1.157
De 61 a 70 años (Preventivos)	335	18	353
Más de 70 años (Preventivos)	77	–	77
Totales	10.204	660	10.864

En cuanto al tipo de delitos cometidos por los reclusos/as:

	Hombre	Mujeres	Total
Homicidio y sus formas	3.153	293	3.446
Lesiones	1.999	159	2.158
Contra la libertad	585	56	641
Contra la libertad sexual	4.630	71	4.701
Contra el honor	0	0	0
Delitos (incluidos leves) de violencia de género	5.739	0	5.739
Contra las relaciones familiares	143	8	151
Contra el patrimonio y el orden socioeconómico . . .	17.519	1.481	19.000
Contra la salud pública	7.015	925	7.940
Contra la seguridad vial	1.642	63	1.705
Falsedades	332	56	388
Contra la Administración y Hacienda pública	157	10	167
Contra la Administración de Justicia	1.093	150	1.243
Contra el orden público	1.407	121	1.528
Resto de delitos	1.013	127	1.140
Por delitos leves	20		20
No consta delito	155	10	165
Totales	46.602	3.530	50.132

15.4 Cuestiones de interés suscitadas por los fiscales especialistas

Por razones de espacio no es posible referirnos a todas las cuestiones de interés suscitadas en las memorias de las distintas fiscalías provinciales; así que se trasladan aquí solamente algunas de la totalidad de las reflexiones expuestas en aquellas por los y las fiscales especialistas de las secciones de vigilancia penitenciaria, con la finalidad de ofrecer una panorámica, si no completa, sí al menos suficientemente representativa del funcionamiento y trabajo de estas secciones en el territorio durante el año 2025.

La sección de vigilancia penitenciaria de la Fiscalía Provincial de Madrid da cuenta de su trabajo con seis juzgados de vigilancia penitenciaria (JVP) y de control de las personas internas en siete centros penitenciarios y tres centros de inserción social (CIS). Durante 2025 se emitieron 38.217 dictámenes. La diferencia con el dato reflejado el pasado año (58.041 dictámenes) estriba en que en el año memorial no se han computado como dictámenes los «vistos» a las resoluciones de incoación de expediente por ingreso en el centro penitenciario, o a las

relativas a medidas coercitivas o de limitación de régimen (arts. 72 y 75 RP), así como las entrevistas con internos mediante videoconferencia y las posteriores comunicaciones con los mismos por las solicitudes que en ellas hubieran realizado, que en su globalidad el pasado año sumaron 20.779 asuntos, y este año son 18.362.

Los tres CIS (Victoria Kent, Melchor Rodríguez y Josefina Aldecoa) alojaron en el año 2025 a 973 internos, además de 263 liberados condicionales, con una actividad muy elevada, que tuvo su reflejo en la tramitación de 3.581 permisos ordinarios, 4.042 permisos de fin de semana y 8.452 ejecuciones de TBC.

En los centros penitenciarios se concedieron en total 10.880 permisos de segundo grado y 250 permisos de tercer grado, además de 328 permisos extraordinarios y 635 salidas de fin de semana.

Se registró un incremento notable en acuerdos de clasificación en tercer grado (1.042), lo que supuso un 5% más que en 2024. La Fiscalía interpuso 162 recursos de reforma, con 61 estimaciones y 44 desestimaciones, además de intervenir en 24 apelaciones derivadas de las reformas. También se produjo un aumento importante de progresiones desde segundo grado (+29,8%) en relación con el año precedente.

En los programas de tratamiento penitenciarios se contabilizó la participación de 176 internos en los relacionados con justicia restaurativa, 117 en programas de delitos contra la libertad sexual, 184 en libertad vigilada y 14 en medidas de seguridad. En los CIS, 15 internos participaron en programas de justicia restaurativa y 41 siguieron los relacionados con delitos contra la libertad sexual.

Las visitas que realizaron los fiscales de la sección a los centros penitenciarios y CIS en el año 2025 ascendieron a 18, si bien también se llevaron a cabo 64 videoconferencias, lo que permitió la atención a un total de 554 internos. La memoria destaca la elevada carga de trabajo del servicio, la complejidad de la gestión y el sostenido incremento de expedientes.

La Memoria de la Fiscalía Provincial de Barcelona refleja el mantenimiento en 2025 de una plantilla estable, formada por cuatro fiscales en dedicación exclusiva. La relación con la administración penitenciaria catalana ha sido cordial y fluida, con ánimo de colaboración y entendimiento, y de gran eficacia en la resolución de problemas. La carga de trabajo aumentó nuevamente: se emitieron 33.476 dictámenes, frente a 32.221 del año anterior, con 8.088 dictámenes de TBC, representativos del enorme peso de esta pena y la saturación derivada del incremento de población reclusa.

Da cuenta, así mismo, de la plena consolidación del sistema de recursos contra terceros grados en plazo de cinco días, tras las senten-

cias del Tribunal Supremo de 2022 que reconocieron el efecto suspensivo de los recursos en delitos graves, lo que ha supuesto un esfuerzo extraordinario para el servicio. La Administración autonómica reforzó el servicio con un funcionario adicional y se habilitó un punto de contacto telemático directo con los centros penitenciarios, lo que ha permitido una tramitación mucho más ágil.

El año estuvo marcado por el impacto del «Plan d'Obertabilitat» promovido por la Generalitat de Catalunya, que pretende acelerar terceros grados, permisos y libertades condicionales. La memoria señala el desacuerdo general de los profesionales de prisiones, que consideran que algunas de estas progresiones pueden ser prematuras.

Se informa también de la realización de 29 visitas programadas a prisiones y 66 visitas presenciales a fiscalía de personas internas, familias o letrados.

Por último, conviene destacar que la sección de vigilancia penitenciaria detectó la existencia de una disparidad en la calificación de las conductas de inutilización de aparatos electrónicos de localización cometidas por personas sujetas a libertad vigilada como delito de quebrantamiento de condena del art. 468 CP, pues en la mayoría de las ocasiones se acudía al apartado 3 (que castiga la conducta con pena de multa) y en otras se incardinaba en el más grave apartado 2 del citado precepto (que prevé pena de prisión). Por este motivo, se elevó consulta que dio lugar a la emisión de la Nota de Servicio 6/2026 de la Jefatura de la Fiscalía Provincial de Barcelona, en la que se determina que la conducta de inutilización de los medios telemáticos del artículo 106.1 a) CP habrá de calificarse en su caso conforme al art. 468.2 CP.

La Fiscalía Provincial de Lleida da cuenta de la recepción de 82 notificaciones de progresiones a tercer grado, 36 de clasificación inicial en tercer grado y 46 de aplicación del artículo 86.4 del Reglamento Penitenciario. Se han interpuesto 27 recursos contra dichas resoluciones administrativas, habiendo sido estimados todos ellos. En orden a las tipologías delictivas de los terceros grados notificados al Ministerio Fiscal, se han notificado 11 por delitos de homicidio y asesinato, 17 por agresión sexual y 55 por delitos contra la salud pública, siendo estos los notificados en mayor número muy por delante de los delitos de robo violento (5) o contra la seguridad vial (2) o de violencia de género (1).

La población penitenciaria en los dos centros que se atienden desde esta Fiscalía –Ponent (Lleida) y Mas Enric (Tarragona)– se muestra estable con una tendencia al alza en el segundo. Finalmente, durante el año memorial se realizaron 6 visitas de inspección a los centros (tres a cada uno de ellos).

En la Memoria de la Fiscalía Provincial de Alicante se informa de la tramitación de 15.832 dictámenes, con especial peso de los TBC, quejas y permisos. La implantación de la aplicación *Just@* generó importantes retrasos por la falta de migración íntegra de expedientes y su poca agilidad, obligando a mantener fichas auxiliares por interno y requiriendo el refuerzo de un fiscal adicional.

En los centros penitenciarios del territorio aumentó la población reclusa —especialmente en tercer grado— y se constató un fuerte deterioro de la sanidad penitenciaria, crítico en Villena, donde no se han cubierto plazas médicas y se depende de servicios privados y telemedicina; también en el hospital psiquiátrico, donde persisten problemas de envejecimiento de la población, saturación del módulo de mujeres y dificultades para la externalización a recursos civiles.

Del mismo modo, señala que continúan los problemas estructurales de la libertad vigilada postpenal, sin clarificación de competencias, a pesar del reciente pronunciamiento del Tribunal Supremo, y se mantienen las carencias de plazas en los programas PCAS (programas específicos de rehabilitación relacionados con delitos contra la libertad sexual) y PRIA (en delitos de violencia de género), afectando a la reinserción.

En materia de tercer grado, se notificaron 305 clasificaciones en 2025 (frente a las 297 de 2024), con solo cinco recursos de la fiscalía en casos puntuales de delitos de diversa naturaleza, y el ingreso directo en CIS registró 54 solicitudes, de las cuales 38 fueron aceptadas, concluyendo la mayoría en clasificación en tercer grado.

La Fiscalía Provincial de Valencia recoge en su memoria que el número de informes en los expedientes tramitados en vigilancia penitenciaria ha sido 12.664 vinculados al Centro Penitenciario de Picasent y al CIS Torre Espioca. La población reclusa ascendió a 2.045 internos, con un 28% de extranjeros. Se emitieron numerosos informes sobre permisos (1.714), clasificación (699), libertad condicional (779), TBC (6.693) y disciplinarios (224), observándose un descenso general respecto al año anterior. Las protestas más comunes de los internos se relacionaron con permisos, comunicaciones y atención jurídica.

La Fiscalía Provincial de Castellón da cuenta de un aumento general de actividad, especialmente en libertades condicionales, permisos y clasificaciones, y de un descenso relevante en sanciones, medios coercitivos, quejas de comunicaciones y TBC incumplidos. Concretamente, alude a que han efectuado 5 visitas presenciales a los centros de la provincia; a un aumento de conflictividad en permisos frente a años previos; una tendencia positiva de cumplimiento de la pena de

TBC; y a que se notificaron 111 clasificaciones en tercer grado, de las que 6 fueron recurridas por el Ministerio Fiscal (5,4%).

La Fiscalía de las Illes Balears refleja en su memoria que la población penitenciaria alcanzó 934 internos en Palma, 35 en Ibiza y 62 en Menorca, con fuerte aumento de preventivos en Mallorca y Menorca. El CIS gestionó 213 penados y 65 liberados condicionales. La preocupación por la proliferación de drones, que se utilizaban para introducir en el establecimiento móviles y sustancias estupefacientes destinadas a los residentes, parece que ha cesado, siendo algo totalmente excepcional en estos momentos. No obstante, la presencia de sustancias estupefacientes en los centros penitenciarios sigue siendo una de las principales preocupaciones, aunque se valora de forma positiva el empleo de perros adiestrados para la detección de estas sustancias con el fin de impedir que se introduzcan en los recintos penitenciarios.

Finalmente, un año más se pone de manifiesto la gran preocupación que supone la falta de facultativos médicos en los centros de Baleares, y las consiguientes deficiencias y quejas formuladas por los internos, no solo por retrasos en las consultas externas, sino también por una deficiente asistencia médica.

La sección de vigilancia penitenciaria de la Fiscalía Provincial de A Coruña indica que en 2025 se mantuvo un sistema híbrido de tramitación entre soporte digital y papel, avanzando únicamente a expediente digital en materia de libertad condicional y sus incidencias. El JVP incoó 5.666 expedientes, entre ellos 1.003 TBC, 708 permisos y 535 recursos, con 11 quebrantamientos. El CIS tramitó 2.101 planes de TBC, controló 216 internos, 115 liberados condicionales y 293 penados con programas en suspensión de condena (la mayoría por violencia de género). El centro penitenciario de Teixeiro alcanzó 1.213 internos, con un fuerte incremento de población y un total de 302 extranjeros. Las visitas a los centros penitenciarios durante el año 2025 ascendieron a 7 y se recibieron 280 notificaciones de clasificación en tercer grado, de las cuales 11 fueron recurridas.

La Fiscalía Provincial de Lugo despachó 2.947 expedientes procedentes del JVP n.º 3 de Galicia y se emitieron 5.750 informes, todos en formato digital. Durante el año se realizaron 3 visitas presenciales a los centros penitenciarios de Bonxe (Lugo), Monterroso (Lugo) y Pereiro de Aguiar (Ourense), –al depender dicho centro del indicado órgano judicial con sede en Lugo– además de atenderse múltiples solicitudes telemáticas de audiencia. Entre los tres centros se contabilizaron quebrantamientos de permiso en número moderado (16 en total). En cuanto al cumplimiento de penas de TBC, el servicio dispuso de plazas suficientes, sin incidencias, y se incoaron 469 expe-

dientes. En libertad condicional se tramitaron 80 expedientes, con 19 revocaciones, sin dificultades significativas. En lo relativo a las clasificaciones de grado, la Fiscalía abrió 131 expedientes por notificaciones del Centro Directivo, formulando 25 recursos por delitos graves (homicidios, agresiones sexuales, robos violentos, tráfico de drogas, violencia de género, apropiaciones indebidas, etc.). Se destacan también numerosas progresiones a tercer grado por delitos contra la seguridad vial, patrimonio o tráfico de drogas.

La Fiscalía Provincial de Pontevedra informa de la tramitación de 5.155 expedientes, con notable descenso respecto a 2024, y la incoación de 245 diligencias por terceros grados. Se emitieron 9.737 dictámenes. La población reclusa se situó en 1.150 internos (116 preventivos y 1.034 penados), y el CIS de Vigo alcanzó 106 internos. Se registró un aumento importante de expedientes de clasificación (492) y de medidas coercitivas (657). En materia de tercer grado, hubo 126 clasificaciones iniciales y 106 progresiones. La Fiscalía recurrió 15 resoluciones de tercer grado. Se incoaron 42 expedientes de libertad condicional y se tramitaron 60 en Fiscalía.

La Fiscalía Provincial de Sevilla da cuenta en su Memoria del mantenimiento de un elevado número de expedientes procedentes de los dos Juzgados de Vigilancia Penitenciaria –los núm. 2 y 11 de Andalucía–, con sede en la capital, un total de 9.830 en el año 2025. El número de los dictámenes de cada una de las seis fiscales que integran la sección también ha sufrido, consecuentemente, un incremento relevante (un total de 30.029, frente a los 29.820 del año anterior). Atendido el aumento de internos que han solicitado mantener visita con el fiscal, siendo insuficiente el número de visitas ordinarias para poder atender tal incremento de demanda, se decidió crear un turno voluntario de visitas extraordinarias que ha supuesto casi duplicar el número de las inicialmente previstas, de suerte que se han practicado durante el año 2025 un total de 48 visitas, llegando a mantener algo más de 720 entrevistas con reclusos/as. Desde la sección, continuando con el compromiso con los internos que manifiestan su preocupación por que se les promueva de oficio, o bien se agilicen, los expedientes de acumulación jurídica de condena, se han promovido durante el año 2025 un total de 259 expedientes gubernativos para el estudio de oficio de la posibilidad de promover la acumulación jurídica de condenas (número muy similar al del anterior –285–); de los 259 estudiados, 224 han concluido con presentación de dictamen ante el juzgado o tribunal competente.

La Fiscalía Provincial de Almería informa que la sección se encuentra integrada por tres fiscales y una funcionaria, con trabajo

continuo y visitas mensuales al centro penitenciario. La población reclusa aumentó hasta 1.017 personas internas, con 414 internos extranjeros. Se detectaron 7 no reingresos, varios fallecimientos e intentos de suicidio. El PAIEM (Programa de Atención Integral a Enfermos Mentales) redujo drásticamente su número de participantes (14). El CIS, en funcionamiento desde 2019, tiene 200 plazas. Destaca un fuerte incremento de quejas, especialmente sobre permisos, progresiones y atención jurídica. Se tramitaron numerosos recursos contra clasificaciones en tercer grado, por considerar excesivas algunas concesiones. Asimismo, se detectaron problemas en la ejecución de TBC por alegaciones médicas. En total, la Fiscalía tramitó más de 3.000 expedientes, con altos volúmenes en permisos (503), sanciones (313), TBC (778) y quejas (255).

La Fiscalía Provincial de Jaén recuerda en su Memoria que persiste el grave problema de la libertad vigilada postpenitenciaria, que sigue sin ejecutarse al no asumirla ni la Junta de Andalucía ni Instituciones Penitenciarias. Reseña que a final de año había 40 internos pendientes de cumplirla y solo 9 sometidos a ella en SGPM. De otra parte, se notificaron 59 terceros grados, principalmente por delitos de salud pública y patrimonio, con 3 recursos del Ministerio Fiscal.

La Fiscalía Provincial de Huelva da cuenta del notable incremento de actividad registrado en 2025, con 9.352 expedientes incoados y 7.791 dictámenes emitidos, especialmente en libertades condicionales, clasificación en grado, comunicaciones, permisos y medidas de seguridad. Persisten dificultades en libertad vigilada postpenal y un descenso progresivo de expedientes de TBC.

El total de clasificaciones/progresiones de tercer grado notificadas al Ministerio Fiscal vía art. 107 RP durante el año 2025 han sido de 226 (194 el año anterior), de las cuales 115 fueron clasificaciones; un número significativo de las mismas correspondían a delitos contra la salud pública, contra la seguridad vial y los cometidos en el ámbito de violencia de género, al resultar las penas impuestas en relación con las dos últimas tipologías delictivas penas de corta duración, inferiores a un año de prisión. En cuanto a los recursos que fueron interpuestos por la fiscalía contra resoluciones de clasificación o progresión a tercer grado han aumentado en relación con años anteriores: un total de 24 en 2025 (14 el año anterior); 10 de ellos se presentaron frente a la clasificación inicial en tercer grado, de los cuales 8 se referían a delitos contra la salud pública agravados, todos con penas superiores a 3 años de prisión; los 14 restantes se interpusieron en relación a progresiones a tercer grado.

La memoria de la Fiscalía Provincial de Granada subraya problemas recurrentes en la ejecución de la libertad vigilada postpenitenciaria (dificultad de localización, presentaciones periódicas y conflictos de competencia), así como la necesidad de que las nuevas propuestas de permisos se basen en cambios reales y suficientemente acreditados cuando existen resoluciones judiciales firmes denegatorias previas. En términos generales, se destaca la alta coincidencia de criterios entre centro penitenciario, Fiscalía, JVP y Audiencia Provincial, reflejo de seguridad jurídica y buen funcionamiento del sistema.

La Fiscalía Provincial de Cádiz da cuenta de la situación crítica en el Centro Penitenciario de Puerto III, en particular por la insuficiencia de facultativos, con impacto directo en quejas sanitarias. En Puerto III, con alrededor de 1.300 personas internas, solo acude un psiquiatra una vez al mes, generando listas de espera muy superiores al plazo razonable. Por lo demás, informa de 242 progresiones a tercer grado y de 18 recursos del Ministerio Fiscal, 13 de ellos relativos a condenados por delitos contra la salud pública; el resto correspondió a delitos de asesinato, violencia doméstica y estafa.

La Fiscalía Provincial de Vizcaya informa de que en 2025 la población penitenciaria ascendía a 1.803 internos (220 preventivos y 1.583 penados), cifra superior a la de 2024 (1.701). La carga de trabajo fue también elevada: 2.277 dictámenes de permisos, 2.159 TBC, 596 limitaciones de régimen, 580 medidas coercitivas y 532 expedientes de clasificación. No se interpuso ningún recurso contra clasificaciones de grado ni se observaron incidencias relevantes en libertad condicional, libertad vigilada o aplicación de la LO 1/2015.

La Fiscalía Provincial de Navarra refleja en su Memoria que el Centro Penitenciario de Pamplona ha aumentado el número de internos en comparación con otros centros: el 2025 finalizó con 457 internos (408 en interior y 49 en el CIS). Al cierre del año 2025 la población clasificada en tercer grado representaba, aproximadamente, el 11% del total (en el año 2024 era del 12% y el año 2023 del 15,05%). Por tanto, se observa una clara disminución de los penados clasificados en tercer grado. Se hace eco la memoria de la falta de funcionarios de este centro, lo que provoca que, pese a sus modernas y funcionales instalaciones y capacidad para prestar servicios de muy alta calidad, no pueda convertirse en un centro de referencia. Se realizaron visitas de forma periódica al Centro junto con el juez de vigilancia penitenciaria.

También refiere el aumento del número de expedientes sancionadores y de recursos presentados. Así mismo, en el Centro Penitenciario se vienen desarrollando dos programas de tratamiento, el programa

de violencia de género (PRIA) y el de agresores sexuales (PCAS). Como regla general, el Ministerio Fiscal y el JVP condicionan las salidas de permiso y el acceso a tercer grado de internos condenados por estos tipos de delitos al seguimiento de estos programas y a una evolución positiva en los mismos.

La Fiscalía Provincial de La Rioja informa que el Centro Penitenciario de Logroño cerró 2025 con 351 internos (243 penados y 108 preventivos), manteniendo estabilidad respecto al año anterior. Respecto a las clasificaciones en tercer grado, se tramitaron 35 expedientes, vinculados sobre todo a delitos contra la libertad sexual, contra la salud pública y contra el patrimonio. Todos fueron informados favorablemente por la Fiscalía, sin recursos.

La Sección Territorial de Ocaña, Toledo, señala que está plenamente implantada la Fiscalía Digital, consolidándose en 2025 un sistema de registro por código genérico de interno (G31) al que se vinculan todos los procedimientos relacionados con cada penado. Las materias con mayor carga de trabajo fueron TBC (704 entradas y 884 dictámenes), permisos de salida (816 entradas) y clasificación de grado (232 entradas). Se aprecia un descenso de quejas en 2025 (231 entradas). En materia de tercer grado, se mantiene un criterio administrativo de flexibilización, frente al cual la Fiscalía ha recurrido 14 de los 144 expedientes notificados. Se realizaron 12 visitas y audiencias a los centros penitenciarios (mayoritariamente presenciales). La Fiscalía Provincial de Ciudad Real interviene en relación con los Centros Penitenciarios de Herrera de la Mancha, Alcázar de San Juan y Albacete, que suman una población penitenciaria conjunta cercana a 850 personas internas. Se tramitaron 3.287 expedientes, destacando permisos, clasificación en grado, sanciones, libertad condicional y numerosas quejas. El Ministerio Fiscal emitió 6.703 dictámenes a lo largo del ejercicio. En materia de tercer grado se registraron 243 expedientes, con solo tres recursos del Ministerio Fiscal. El CIS informó de 29 ingresos voluntarios, la mayoría clasificados finalmente en tercer grado.

La Fiscalía Provincial de Badajoz informa de persistencia de problemas estructurales: insuficiencia de personal, inexistencia de sede física propia y dificultades derivadas de la falta de interconexión telemática con órganos judiciales de Cáceres, pese a tramitar ejecutorias de internos de ambos centros penitenciarios. La actividad fue muy elevada en TBC (978 expedientes), permisos (617 a petición del centro y 429 recursos por denegación), sanciones disciplinarias y refundiciones (183). En terceros grados, las notificaciones telemáticas funciona-

ron con normalidad y rara vez se recurrieron, en aplicación de la Nota de Servicio 1/2023.

La Fiscalía Provincial de Valladolid, que extiende su intervención a los Centros Penitenciarios de Valladolid, Segovia y Ávila, tramitó 12.295 procedimientos (4.875 expedientes y 7.420 dictámenes), con incrementos muy notorios en medidas coercitivas, asuntos sanitarios, recursos de permiso y refundiciones. También recibió 166 comunicaciones de progresión a tercer grado, sin recurrir ninguna. Se practicó una visita oficial al Centro Penitenciario de Valladolid.

Desde la Fiscalía Provincial de Palencia se da cuenta en la Memoria de las 18 progresiones a tercer grado que fueron notificadas a la Fiscalía en 2025, sin que ninguna fuera recurrida. Se efectuaron dos visitas presenciales al Centro Penitenciario de Dueñas-La Moraleja, con capacidad para 1.300 plazas y que cerró el ejercicio 2025 con 1.010 internos, manteniéndose por debajo del máximo pese a apreciarse un ligero incremento de población reclusa.

La Fiscalía de Burgos informa que el registro de los asuntos del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 2 de Castilla y León, que ejerce sus funciones en relación con los Centros Penitenciarios de Burgos y Soria, se lleva ya por completo conforme al nuevo sistema de asignación de letra y número en la aplicación informática Minerva, compatible además con la aplicación Fortuny. Durante el año 2025 se notificaron a esta Fiscalía un total de 102 resoluciones de tercer grado, sin que se haya recurrido ningún acuerdo. En cuanto a los ingresos voluntarios en CIS, cinco internos del Centro Penitenciario de Burgos accedieron directamente, siendo clasificados en tercer grado (modalidades art. 83 RP y 86.4 RP), mientras que un sexto solicitante fue rechazado.

La Fiscalía Provincial de León destaca en el año memorial un aumento en la cifra de la población reclusa existente en el Centro Penitenciario de Mansilla de las Mulas, de manera que, a fecha 31 de diciembre de 2025, ascendía a 1.086 internos frente a 887 en la misma fecha del 2024. Por otra parte, el número de dictámenes despachados por la sección de vigilancia penitenciaria de esta Fiscalía también se ha visto incrementado, con 6.271 emitidos frente a los 5.071 del 2024.

La Fiscalía del Principado de Asturias informa en su memoria que la carga de trabajo de la sección aumentó ligeramente, alcanzando los 4.404 expedientes incoados y los 8.943 dictámenes emitidos. No obstante, en materia de permisos se concedieron 949 (893 ordinarios y 56 extraordinarios), lo que supone una disminución notable respecto a 2024 (1.164) y 2023 (1.419). Los quebrantamientos se situaron en cifras bajas, contabilizándose 7 no reingresos, una fuga en CIS y 2 no

regresos de salida de fin de semana, cifras sensiblemente inferiores al año precedente que computó un total de 13 quebrantamientos. Las visitas a los centros penitenciarios por parte de los fiscales especialistas se repartieron entre 13 presenciales y 7 a través de videoconferencia. Por último, en materia de clasificación penitenciaria se produjo un fuerte incremento de las clasificaciones en tercer grado, un total de 221, motivado por una política penitenciaria favorable a las mismas para penas cortas (<5 años).

La Memoria de la Fiscalía Provincial de Las Palmas refleja un incremento general de la población reclusa en los tres centros penitenciarios (Salto del Negro, Tahíche y Las Palmas II), sin que se haya procedido a la apertura de nuevos módulos pese a las necesidades estructurales detectadas.

La actividad en trabajos en beneficio de la comunidad continuó siendo muy elevada, con miles de entradas en SIGMA, especialmente en Las Palmas I, y un volumen también significativo en Lanzarote.

La fiscalía emitió 4.932 dictámenes, con un mínimo descenso respecto al año anterior. Además, durante el año memorial tuvieron entrada 337 asuntos procedentes del Centro Directivo, de los que solo una parte precisó recurso. Los internos clasificados en tercer grado fueron 146, y se mantuvieron las entrevistas de ingreso directo, sobre todo en Tahíche.

La Fiscalía Provincial de Santa Cruz de Tenerife informa que la actividad de la sección se ha mantenido en cifras elevadas, con 4.036 expedientes incoados y un incremento significativo del número de dictámenes, que alcanzaron los 3.099, unos 300 más que el ejercicio anterior. El funcionamiento de esta sección de vigilancia penitenciaria no ha presentado incidencias relevantes en el año memorial, conservando una plantilla estable que está integrada por cinco fiscales y una funcionaria de gestión.

Respecto a la situación penitenciaria de la provincia, se refiere un aumento de la población reclusa en los tres centros existentes, especialmente en el Centro Penitenciario Tenerife II, que cerró el año 2025 con 985 internos. Se constata además un incremento del número de internos extranjeros y de las actuaciones derivadas de órdenes europeas de detención y entrega, así como de expulsiones judiciales. Asimismo, se han comunicado 133 progresiones a tercer grado y se registraron 656 incidentes regimentales a lo largo del año.

El panorama estructural continúa siendo motivo de preocupación para esta Fiscalía. Tanto en Tenerife II como en La Palma persisten deficiencias graves en las instalaciones, que permanecen obsoletas y con espacio claramente insuficiente en celdas y dependencias básicas.

La situación es particularmente delicada en el caso de las mujeres internas, que superan la capacidad del módulo femenino y han de ser distribuidas en módulos no diseñados para ese fin, como UTE o Enfermería, a la espera de un proyecto de reforma que aún no se ha iniciado.

El Centro de Inserción Social Mercedes Pinto también ha experimentado un aumento notable de internos, alcanzando los 243 penados, con un incremento relevante de personas en medios telemáticos y en distintas modalidades del régimen abierto. Aunque la actividad se ha desarrollado con normalidad, se han producido múltiples traslados por medidas cautelares y con un volumen muy elevado de expedientes de trabajos en beneficio de la comunidad, que ascendieron a 3.312.

Durante el año se realizaron trece visitas de inspección a los distintos centros.

La Fiscalía Provincial de Zaragoza informa de la tramitación en el período memorial de 9.178 expedientes, frente a 9.324 en 2024. Igualmente, la cifra de dictámenes emitidos desde la sección, un total de 7.154, fue levemente inferior a la del año precedente.

Por último, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada explica su organización de la materia de vigilancia penitenciaria, configurándola como un servicio centralizado, distinto del modelo territorial y estrechamente vinculado al control individualizado de ejecutorias. De este modo, contabilizan 164 ejecutorias en trámite (121 en sede central y 43 en delegaciones) e informan de la gestión de diversas incidencias vinculadas a las denominadas «macro-causas» de corrupción (con la emisión de dictámenes que implican un análisis técnico de progresiones a tercer grado y del eventual efecto suspensivo del recurso del Ministerio Fiscal). En esta materia, las comunicaciones directas a la fiscalía ascendieron a 27 y, de ellas, 12 correspondían a progresiones a tercer grado. Se informó en contra de la libertad condicional en 4 ocasiones y se recurrió un tercer grado. En este sentido, se resalta la necesidad de un control riguroso de terceros grados (arts. 86.4 y 100.2 RP), especialmente en delitos de corrupción y criminalidad económica, para evitar decisiones tratamentales prematuras que comprometan la finalidad de la pena.

CAPÍTULO IV

ÓRGANOS TERRITORIALES DEL MINISTERIO FISCAL

INTRODUCCIÓN

Este capítulo proporciona los datos generales de la actividad de las fiscalías territoriales durante el año 2025 en base a la información proporcionada por las diecisiete fiscalías de las comunidades autónomas y por las fiscalías provinciales. El análisis comprende la actuación del Ministerio Fiscal en todas las jurisdicciones, con especial referencia al ámbito penal. Sin embargo, cada año se acrecienta su intervención en los demás ámbitos jurisdiccionales, en los que la posición procesal del Ministerio Fiscal cobra una especial transcendencia, en atención a la defensa del interés social que la ley le atribuye.

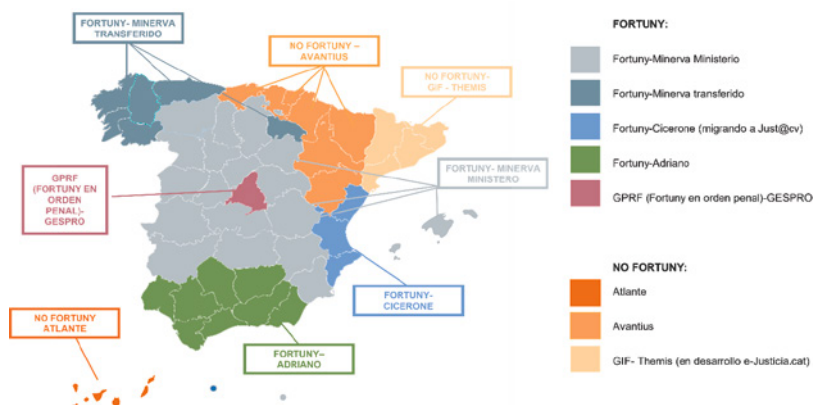
La exposición, estructurada de esta forma, ofrece una visión global de la actividad del Ministerio Fiscal y proporciona datos y valoraciones que pueden ser útiles para la ciudadanía y las instituciones, la formación de criterios y la toma de decisiones por los poderes públicos. Del mismo modo, esta visión pone de manifiesto el esfuerzo organizativo y personal que las y los fiscales realizan para dar respuesta a las funciones encomendadas por la ley.

En todo caso, ha de tenerse en consideración que la evolución de la criminalidad y de los procedimientos judiciales no puede conocerse tan solo a través de las estadísticas de la Fiscalía, cuyos indicadores reflejan la actividad procesal del Ministerio Fiscal, sino que ha de ser completada e interpretada fundamentalmente junto con la que se ofrece por el Consejo General del Poder Judicial e instancias policiales, por cuanto cada una refleja los aspectos de su actividad desde sus ópticas particulares.

Además de la información analizada en este texto, existen abundantes datos estadísticos accesibles en el portal [fiscal.es](https://portal.fiscal.es). En este mismo portal se pueden consultar también todas las memorias de las fiscalías de las comunidades autónomas.

El análisis que se hace en este capítulo toma como referencia dichos datos estadísticos, respecto de los cuales procede exponer una serie de consideraciones. Los resultados que se recogen de forma agrupada a nivel provincial –y que luego son analizados en las distintas memorias de las fiscalías provinciales y de las comunidades autónomas– tienen como base los datos obrantes en los distintos sistemas informáticos empleados para la tramitación de procedimientos por las fiscalías (o sistemas de gestión fiscal), sin perjuicio de su revisión por parte de dichos órganos territoriales.

Se presenta a continuación la imagen del mapa de los sistemas de gestión fiscal y procesal en el año 2025 –por ser especialmente ilustrativa de la diversidad tecnológica con la que se trabaja por las distintas fiscalías– y que son los que generan la información que luego ha de volcarse en el sistema para la recogida de datos estadísticos de ámbito nacional.



Esta variedad de sistemas de gestión provoca disfunciones en la recopilación de información estadística, pues no todas las fiscalías pueden aportar los datos requeridos o no los interpretan de manera uniforme, lo que, no obstante, trata de suplirse por las fiscalías territoriales con consultas a otras fuentes y, en ocasiones, con determinados registros manuales. Por otra parte, algunos datos llegan al sistema de gestión fiscal en función de los registros de los sistemas de gestión procesal de los órganos judiciales, que a veces arrastran errores que no son susceptibles de corrección.

La Unidad de Apoyo de la FGE ha puesto de relieve ante el Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica (CTEAJE) la necesidad de disponer de una extracción automática de la informa-

ción de los sistemas para su incorporación a la estadística de la Memoria, y de la unificación de las tablas de delitos de la normativa técnica, para su implementación por todos los sistemas como paso previo a poder obtener mayores desgloses en la información sobre delitos.

En este ejercicio memorial esta problemática se presenta especialmente en la Comunitat Valenciana, en la que se ha producido de forma escalonada a lo largo de la anualidad la implantación del sistema Just@, con las dificultades propias de todo cambio de sistema, y sin que estuvieran convenientemente desarrollados los instrumentos para la explotación estadística.

Por ello, si bien resulta más prudente, con carácter general, atender a las tendencias consolidadas más que a las variaciones puntuales que se presenten de año en año al interpretar los datos estadísticos, en este ejercicio resulta especialmente recomendable tener dicha prevención, por el impacto que pueda representar sobre la información a escala nacional el volumen de procedimientos que se tramitan ante las fiscalías valencianas.

1. ÁREA PENAL

El ámbito penal es el que más volumen de asuntos registra en las fiscalías. Dentro de los numerosos contenidos de la estadística, la información sobre los escritos de acusación del Ministerio Fiscal tiene una especial calidad por cuanto se trata de uno de sus actos procesales más relevantes y mediante el cual las/los fiscales valoran, tipifican los hechos y, en definitiva, concretan su posición procesal. Por ello, y por ser un dato originado en las propias fiscalías, las estadísticas basadas en la calificación son más precisas que las basadas en procedimientos incoados. Lo mismo puede manifestarse respecto de la información existente en las fiscalías sobre las diligencias de investigación.

Además de la evolución cuantitativa de los procedimientos, se tratará la evolución de los delitos y de la criminalidad a ellos asociada, centrandó el análisis en aquellos delitos que, bien por su volumen, bien por su incidencia social, tienen una especial significación.

Hay que hacer la observación de que en este capítulo se analiza la evolución cuantitativa de la delincuencia y, en cuanto a la cualitativa, solamente la que no es objeto de tratamiento dentro de otro apartado de la Memoria en razón de su especialidad.

A efectos aclaratorios, ha de indicarse que, en los gráficos circulares que acompañan al texto del área penal y que representan en cada caso los delitos más significativos, se muestran de forma individuali-

zada los delitos que presentan un mayor número, redondeando los porcentajes reflejados en el gráfico a la unidad, y quedando agrupados en «resto» aquellos otros que tienen una menor presencia que aquellos que se reflejan de forma particularizada.

Asimismo, para unificar la nomenclatura empleada, procede aclarar que en esta parte de la Memoria se va a utilizar la denominación de «juzgados» para referirse a los órganos judiciales que se han ido transformando desde el 1 de julio hasta el 31 de diciembre de 2025 en las correspondientes secciones de los tribunales de instancia, de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*.

1.1 Evolución cuantitativa de los procedimientos penales

1.1.1 INCOACIÓN DE NUEVOS PROCEDIMIENTOS

El primer indicador de la actividad de los órganos judiciales y fiscalías está constituido por los nuevos procedimientos que se incoan en la jurisdicción penal en una anualidad.

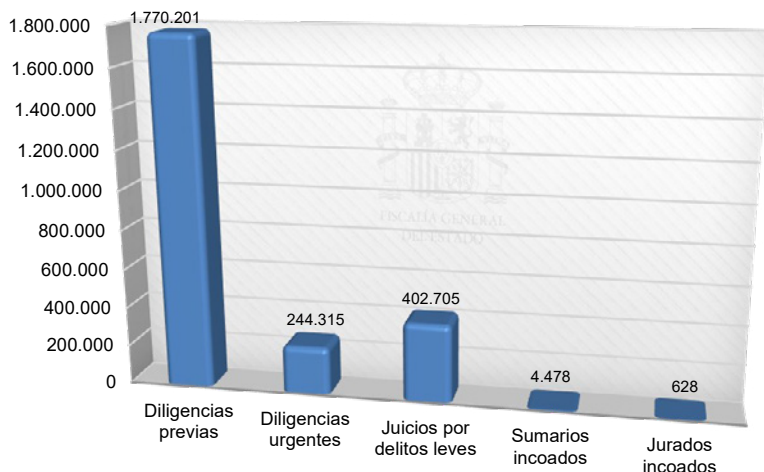
Tras las reformas del año 2015, los procedimientos del orden penal se articulan fundamentalmente a través de la siguiente tipología: las diligencias previas, las diligencias urgentes y los juicios por delitos leves. Las incoaciones de procedimientos de sumario y procedimientos ante el Tribunal de Jurado suponen cifras residuales.

Con estas premisas, se exponen a continuación los procedimientos incoados por los órganos judiciales en España, excluyendo los incoados por los Juzgados Centrales de la Audiencia Nacional, que son objeto de tratamiento específico en otro apartado de esta Memoria.

Procedimientos incoados año 2025	
Diligencias previas	1.770.201
Diligencias urgentes	244.315
Juicios por delitos leves	402.705
Sumarios	4.478
Jurados	628
Total	2.422.327

Estos datos tienen la siguiente representación gráfica:

INCOACIÓN DE NUEVOS ASUNTOS DISTRIBUIDA POR TIPOS DE PROCEDIMIENTO



En el año 2025 la cifra de diligencias previas incoadas ha sido ligeramente superior a la del año anterior, incrementándose un 4,9% respecto al año 2024.

Han disminuido muy ligeramente las diligencias urgentes incoadas en 2025 (244.315) respecto a las incoadas en la anualidad de 2024 (245.851). Se trata de una disminución de sólo el 0,6%, pero rompe con la tendencia creciente de los años anteriores en las incoaciones de este tipo de procedimientos, ya que en 2024 las incoaciones de diligencias urgentes se incrementaron un 2,6% respecto al año anterior. En 2023 el incremento respecto al año 2022 fue del 4,6% y el que se produjo en 2022 fue del 13,2%.

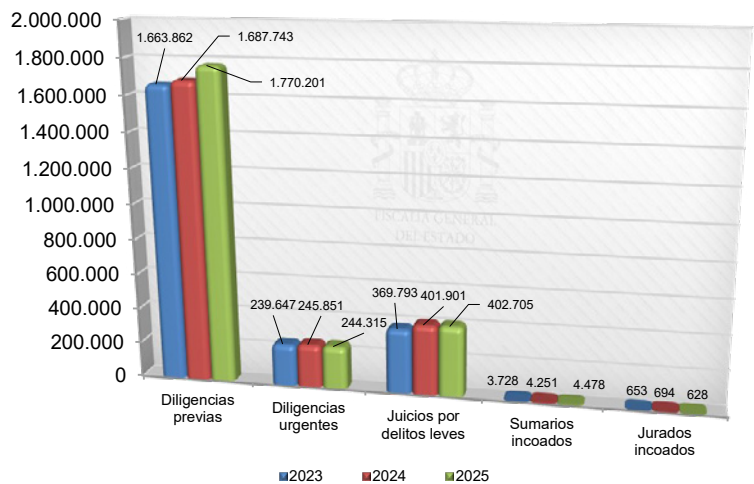
Los juicios por delitos leves se han mantenido prácticamente estables aumentando un 0,2%, a diferencia del año anterior que tuvieron un relevante incremento del 8,7% respecto del ejercicio 2023.

Los sumarios incoados han aumentado un 5,3%, siguiendo la tendencia creciente de los años anteriores; en 2023 tuvieron un incremento del 6,9% y del 14% en 2024.

A diferencia del ejercicio anterior, en el que los procedimientos ante el Tribunal del Jurado incoados se incrementaron respecto de 2023 un 6,3%, en el ejercicio 2025 han descendido un 9,5% respecto a los de 2024.

Los términos de comparación de las últimas tres anualidades se realizan en el gráfico y tabla siguientes con los totales incoados:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES
DISTRIBUIDA POR TIPOS DE PROCEDIMIENTO



	Previas	Urgentes	Delitos leves	Sumarios	Jurados
2025	1.770.201	244.315	402.705	4.478	628
2024	1.687.743	245.851	401.901	4.251	694
2023	1.663.862	239.647	369.793	3.728	653
2022	1.497.808	229.066	346.438	3.487	666
2021	1.465.024	202.296	323.362	2.905	602

Para conocer el volumen de los nuevos procedimientos penales que son objeto de efectiva tramitación, se debe descontar de la cifra total de incoación aquellos procedimientos que son objeto de acumulación o inhibición a otro juzgado, que se transforman en otro procedimiento o que se sobresean. De esta forma se podrá tener una imagen más fiel sobre el volumen de procedimientos incoados por nuevos hechos delictivos, lo que se irá indicando en cada apartado.

1.1.2 DILIGENCIAS PREVIAS

Se registran como tales todas las actuaciones judiciales relativas a delitos castigados con pena privativa de libertad no superior a nueve

años, o bien con cualesquiera otras penas de distinta naturaleza, bien sean únicas, conjuntas o alternativas, cualquiera que sea su cuantía o duración.

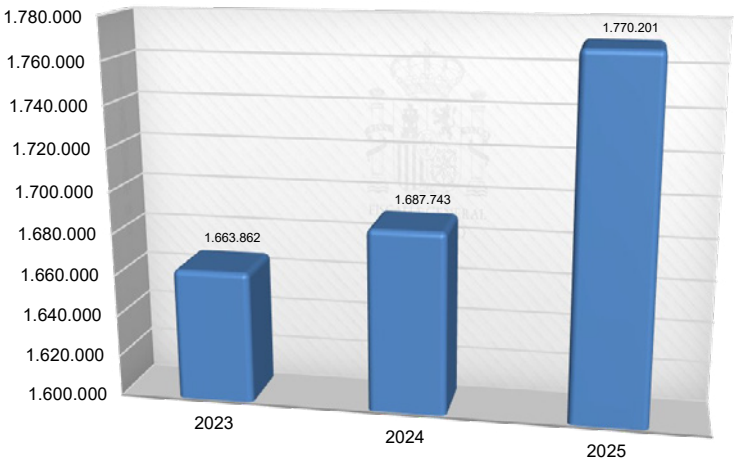
Ahora bien, cabe decir que no es infrecuente que los órganos judiciales utilicen este cauce procedimental para ilícitos penales propios de otros procedimientos, lo cual provoca que en el devenir de la instrucción se transforme este procedimiento en su cauce correcto y debe ser tenido en consideración en la valoración del dato.

1.1.2.1 *Volumen de las diligencias previas incoadas*

En el año 2025 los juzgados incoaron 1.770.201 diligencias previas.

Como ya se ha venido indicando en anteriores memorias, en el ejercicio 2016, primera anualidad completa en la que se pudieron valorar los efectos de la reforma de la LECrim (LO 41/2015, de 5 de octubre, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales*), se produjo un descenso significativo en la incoación de diligencias previas. Si bien la tendencia general en los años sucesivos a la referida reforma había venido siendo decreciente, siendo muy acusada al inicio de la aplicación de la reforma procesal, en los últimos años se observa una tendencia creciente.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS DILIGENCIAS
PREVIAS INCOADAS



Si se analizan los años posteriores a dicha reforma procesal, en el ejercicio 2020 se registró el dato más bajo de incoaciones, produciéndose después en 2021 un incremento de aproximadamente el 6,8% respecto al año anterior, incremento que se puso en relación con el efecto reactivo tras las consecuencias de la crisis sanitaria del año 2020 sobre la actividad de los tribunales. El aumento de incoaciones que se produjo en 2022 respecto al 2021 fue leve (2,2%), mientras que el que se produjo en el ejercicio 2023 respecto a los datos de 2022 fue considerablemente más notable, registrándose un incremento del 11,1%. En el ejercicio 2024, la incoación se mantuvo estable respecto del año anterior, sufriendo un ligero incremento del 1,4% respecto de las incoaciones de 2023. En 2025 la incoación de diligencias previas ha tenido un incremento de 4,9% respecto de las registradas en 2024.

En el año 2025 se acordó la acumulación o inhibición en 358.213 diligencias previas, dato que supone un 20,2% del total de las incoadas, porcentaje idéntico al de 2024 y muy semejante al de las anualidades de 2022 y 2023. Una vez deducida la cifra de diligencias acumuladas o inhibidas del dato total de diligencias previas incoadas, resulta un volumen de 1.411.988 diligencias previas netas incoadas en 2025.

Constan registradas 995.358 diligencias previas que se archivaron por archivo definitivo o que se sobreseyeron provisionalmente en este ejercicio 2025, cifra que supone el 70,5% del volumen total de diligencias previas netas incoadas. El dato de 2024 fue de 943.516 sobreseimientos y archivos de diligencias previas, un 70% del volumen total. La cifra total de diligencias sobreseídas o archivadas resulta ligeramente superior a la de la anualidad analizada en la anterior Memoria.

Si de la cifra total de diligencias previas incoadas se descuenta el número de acumulaciones, inhibiciones, sobreseimientos y archivos, resulta una cifra de 416.630 diligencias previas en tramitación.

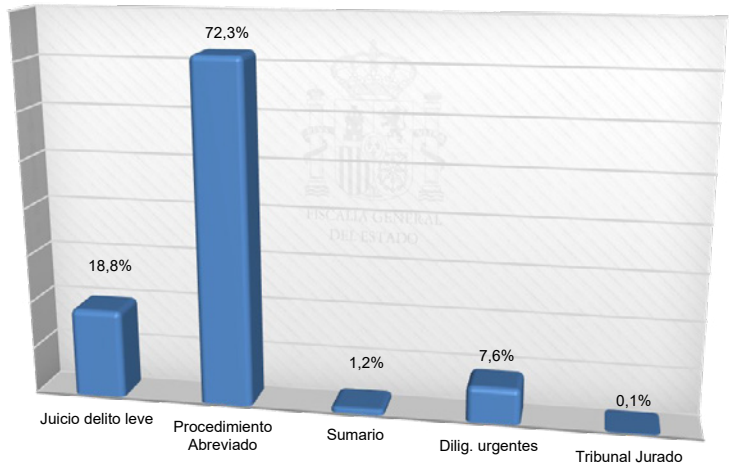
Este dato es un 3,2% superior al del ejercicio anterior, en el que se registraron un total de 403.726 diligencias en tramitación.

En el ejercicio 2025 se transformaron un total de 292.682 diligencias previas en otros procedimientos susceptibles de concluir en enjuiciamiento (algunas incoadas en años precedentes). El dato de diligencias transformadas en 2024 fue muy similar, en concreto de 292.977, por lo que el número total de transformaciones del ejercicio analizado en la presente Memoria se ha mantenido casi constante, con una variación de -0,1%. Cabe señalar que en el ejercicio anterior el número de diligencias previas transformadas sufrió un importante ascenso del 15,7%.

Si se pone en relación el dato de diligencias transformadas con el de diligencias previas netas incoadas, resulta que el 20,7% del total de las diligencias previas netas incoadas derivó hacia otro procedimiento susceptible de enjuiciamiento. El porcentaje que representaron las transformaciones sobre diligencias previas netas incoadas fue algo superior en el año 2024, en concreto del 21,7%, siendo del 19,3% en 2023 y en 2022 del 21,8%.

Como es tónica constante, la transformación más habitual de diligencias previas durante 2025 fue a procedimiento abreviado. Así, las diligencias previas transformadas en procedimiento abreviado han supuesto el 72,3% del total. El 18,8% del total de diligencias transformadas lo han sido en delito leve, y el 7,6% en diligencias urgentes. Las transformaciones en procedimiento de sumario y procedimiento ante el Tribunal del Jurado representan un volumen muy limitado respecto al total, un 1,2% y un 0,1% respectivamente de las transformadas.

TRANSFORMACIÓN DE LAS DILIGENCIAS
PREVIAS - 2025



Estos datos revelan una sustancial coincidencia con las proporciones en que se presentaron las transformaciones de diligencias previas en el año 2024. Así en la anualidad de 2024 las diligencias previas transformadas tuvieron como destino el procedimiento abreviado (71,6%), el juicio por delito leve (19,5%), las diligencias urgentes (7,7%), el procedimiento de sumario (1,1%) y el procedimiento de jurado en el 0,2% de los casos.

1.1.2.2 *Artículo 324 LECrim*

La redacción vigente del artículo 324 LECrim, que regula los plazos de la investigación judicial, fue dada en virtud de la Ley 2/2020, de 27 de julio, por la que se modificaba el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Esta reforma legislativa establece un plazo máximo de doce meses desde la incoación de la causa, si bien previendo la posibilidad de acordar prórrogas sucesivas por periodos iguales o inferiores a seis meses, que pueden ser acordadas de oficio o a instancia de las partes.

Desde la entrada en vigor de la reforma ya se han sucedido cinco ejercicios completos. Los datos que constan registrados respecto a procedimientos de diligencias previas con prórroga del plazo máximo de instrucción son los siguientes:

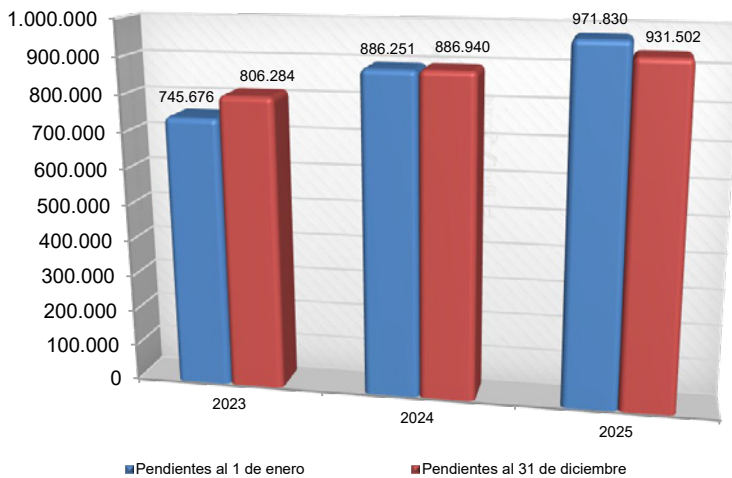
	2025	2024	2023	2022	2021
Procedimientos con prórroga	32.375	29.499	24.878	22.130	32.564

En 2021, primer ejercicio completo en que se pudo aplicar la nueva redacción del artículo 324 LECrim, se computaron 32.564 procedimientos de diligencias previas en los que se acordó prórroga del plazo de investigación judicial, descendiendo el volumen de procedimientos prorrogados un 32% en el ejercicio 2022. En 2023 el dato computado fue de 24.878 diligencias previas prorrogadas, experimentándose un incremento del 12,4% respecto al volumen de 2022. En 2024 el dato ascendió a 29.499 lo que supuso un incremento del 18,6% respecto del ejercicio anterior. En 2025 la cifra de diligencias previas en las que se ha acordado prórroga ha ascendido a un 9,7% respecto del año anterior. El resultado de incremento de diligencias previas prorrogadas correspondiente al ejercicio 2025 resulta compatible con el incremento de las pendencias que seguidamente se analizan.

Un dato relevante que debe analizarse para determinar la eficacia del precepto son las diligencias previas pendientes, a partir de la comparación entre las que lo estaban a comienzos de un año natural y las que lo están al finalizar el ejercicio.

	2025	2024	2023	2022	2021	2020
Pendientes al 1 de enero . .	971.830	886.251	745.676	696.721	629.521	538.832
Pendientes al 31 de diciembre	931.502	886.940	806.284	714.630	605.135	553.440

EVOLUCIÓN INTERANUAL DILIGENCIAS PREVIAS PENDIENTES



En relación con estas cifras, ha de tenerse en cuenta que en el sistema de gestión más extendido en las fiscalías territoriales (Fortuny) los datos de diligencias previas pendientes referidos a cada anualidad se calculan al inicio de la anualidad siguiente, tanto el que mide la pendencia a 1 de enero como el que se refiere a 31 de diciembre. Así, los datos de pendencias a fecha 1 de enero de 2025 y fecha 31 de diciembre de 2025 se calculan a principios de 2026, mientras que los datos de pendencias a fecha 1 de enero de 2024 y 31 de diciembre de 2024 se midieron al inicio de la anualidad 2025. El momento de la medición del dato de 1 de enero de un ejercicio permite que este sistema informático haya podido actualizar los datos de pendencias con procedimientos que no entraron en el cómputo que se hizo un año antes para dar el dato a fecha 31 de diciembre del ejercicio previo. Ello explicaría los saltos numéricos que se producen en las cifras reflejadas a 31 de diciembre de un ejercicio y el 1 de enero del año inmediatamente siguiente.

Como resulta de los datos de pendencias expuestos, en el ejercicio 2025 el número de diligencias previas pendientes a 31 de diciembre de 2025 (931.502) es inferior al número de pendientes a 1 de enero de 2025 (971.830).

Este dato debe, en todo caso, conectarse con el número de diligencias previas pendientes a 31 de diciembre de 2024 reflejado en la

Memoria anterior (886.284) y con la información de tiempos medios que proporciona al Ministerio Fiscal la aplicación SICC.

Si se tiene en cuenta la evolución de las pendencies comparando los datos de las distintas anualidades, las cifras de diligencias previas pendientes tienen una tendencia creciente.

La aplicación Cuadro de Mando SICC – Sistema de Información Control y Consulta– permite estimar el tiempo medio que transcurre entre la realización de distintos trámites procedimentales.

En el ejercicio 2025, el cálculo del tiempo medio que dista desde la fecha en que el órgano judicial incoa un procedimiento de diligencias previas/procedimiento abreviado hasta la fecha de la calificación ha sido de 425 días (Fuente: SICC, indicador de «Tiempos compendios»). El dato relativo al ejercicio 2024, redondeado a la unidad, fue de 406 días.

Como ya se indicó en la Memoria anterior, en 2024 se revisaron en la aplicación SICC las fórmulas de cálculo con las que se hallaban los datos de «Tiempos fiscalía» y «Tiempos judiciales, al detectarse que las medias nacionales se venían obteniendo como una media de resultados promedios autonómicos, considerándose más correcto que para llegar a dicha media se tuviera en cuenta el número total de causas (y no el mero promedio del resultado medio obtenido por autonomías). Es por ello que, con arreglo a la nueva fórmula de cálculo revisada, se dispone para poder comparar de los datos correspondientes a los ejercicios 2024 y 2025, indicando la información obtenida un incremento de la estimación de tiempo medio.

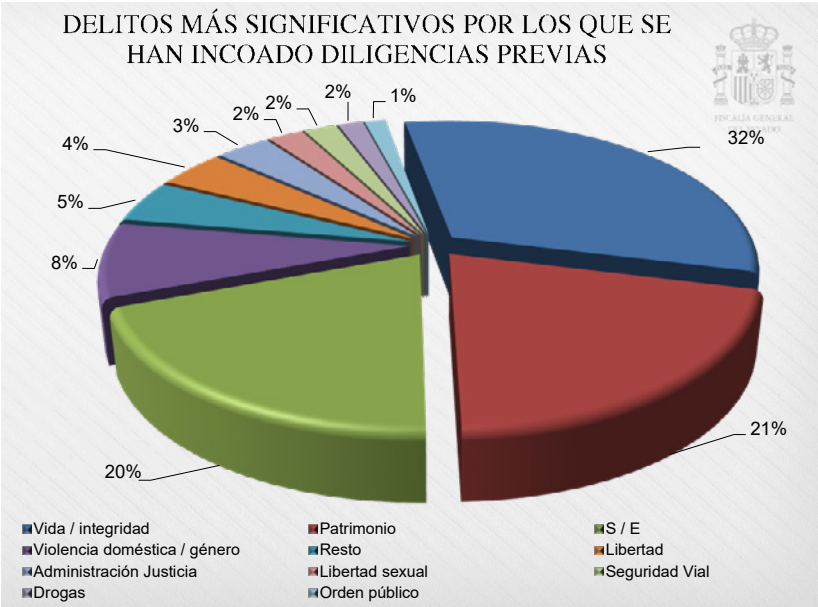
En definitiva, de todo lo expuesto no se puede concluir que la limitación de los plazos de instrucción impuesta en su día por el artículo 324 de la LECrim haya venido a solucionar el retraso en la tramitación de las diligencias previas.

1.1.2.3 *Delitos que dieron lugar a la incoación de diligencias previas*

Se aprecia una situación muy similar a la de los años anteriores respecto de los delitos que dieron lugar a la mayor incoación de diligencias previas.

En 2025 los delitos contra la vida e integridad física supusieron el 32% de las previas incoadas (idéntico porcentaje que en el ejercicio 2024). Los delitos contra el patrimonio representan el 21% de las diligencias previas incoadas, al igual que en el ejercicio anterior y muy similar porcentaje al correspondiente a los ejercicios 2023, 2022 y 2021. Ha de tenerse en cuenta en todo caso, respecto a este análisis

que se hace sobre los procedimientos incoados, que el 20% de las diligencias previas incoadas no tiene asociado ningún delito en su registro («sin especificar»), circunstancia que también se ha presentado en ejercicios previos con cifras similares.



1.1.3 DILIGENCIAS URGENTES

El procedimiento de enjuiciamiento rápido o diligencias urgentes, previsto en los artículos 795 y siguientes de la LECrim, pretende la resolución de los delitos menos graves, flagrantes y de instrucción sencilla, cuya pena privativa de libertad no exceda de 5 años. Se articula en base a los siguientes presupuestos: la existencia de un atestado policial, la acotación de los delitos que son objeto de este procedimiento, la instrucción concentrada ante el juez de guardia y la sentencia por el mismo si es de conformidad, con la rebaja en un tercio de la pena o, en su caso, la citación del acusado para la celebración del juicio oral ante el juzgado de lo penal en un plazo teórico no superior a 15 días.

1.1.3.1 Volumen de diligencias urgentes incoadas

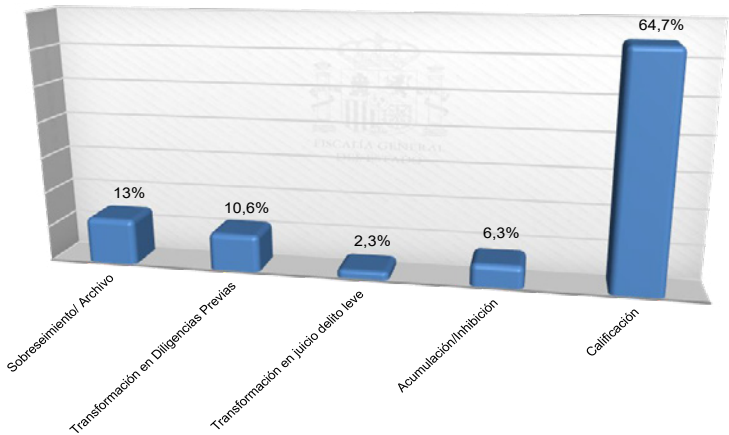
En el año 2025 se incoaron 244.315, frente a las 245.851 diligencias urgentes incoadas en 2024 y las 239.647 del año 2023. Por lo

tanto, estos datos indicarían una pequeña reducción en la incoación de diligencias urgentes en 2025.

	2025	2024	2023	2022
Evolución interanual de la incoación de las diligencias urgentes	244.315	245.851	239.647	229.066

En cuanto al destino de las diligencias urgentes incoadas en 2025, los porcentajes se mantienen bastante similares a los que se ofrecieron en la pasada Memoria. El dato relevante sigue siendo sin duda la eficacia aparejada a este tipo de procedimiento, vista la alta tasa de calificación (64,7%).

DESTINO DE LAS DILIGENCIAS URGENTES A TRAVÉS DE LAS DISTINTAS DECISIONES PROCESALES ADOPTADAS



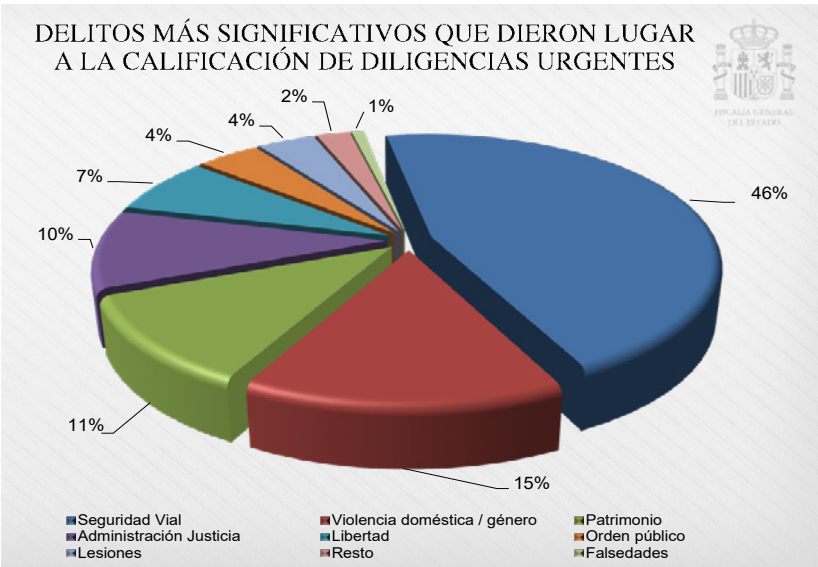
1.1.3.2 Delitos que dieron lugar a la incoación de diligencias urgentes

Los delitos que principalmente fueron objeto de este procedimiento en el año 2025 fueron nuevamente los cometidos contra la seguridad vial (el 31% de las incoaciones y el 46% de las calificaciones); en segundo lugar, los delitos de violencia de género y familiar (el 30% de las incoaciones y el 15% de las calificaciones). En tercer lugar, los delitos contra el patrimonio (9% de las incoaciones, y 11% de las calificaciones), y con un volumen cercano a estos últimos, los delitos contra la Administración de Justicia (8% de las incoaciones y 10% de las calificaciones). En una práctica consolidada en el curso

de los años, por este cauce procesal se instruyen y enjuician principalmente los tipos delictivos indicados.



1.1.3.3 *Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en diligencias urgentes*



Los aspectos que caracterizaron este procedimiento en 2025, según los datos estadísticos registrados, fueron los siguientes:

- El 64,7% de los procedimientos que se incoaron fueron calificados. El porcentaje de calificaciones es ligeramente inferior a 2024, anualidad en la que se alcanzó un porcentaje de 65,4%. El dato absoluto de calificaciones ha disminuido ligeramente, computándose 158.001 calificaciones en diligencias urgentes en el año 2025 frente a las 160.863 del año anterior. En los ejercicios anteriores fueron 154.362 en el ejercicio 2023, 153.966 calificaciones en el ejercicio 2022 y 137.340 en 2021.

- En el 75,1% de las calificaciones se llegó a conformidad en el juzgado de instrucción, cifra similar al 74,6% en el 2024, 75,6% en el 2023 y al 75% de 2022.

- Las calificaciones que formuló el fiscal en este procedimiento representaron en el año 2025 el 47% del total de las formuladas. En la anualidad previa de 2024 dicho porcentaje fue del 48,6%. Como se viene indicando en memorias anteriores, el porcentaje ha venido oscilando en un rango aproximado de entre el 45% y 50% sobre el total de calificaciones presentadas por el Ministerio Fiscal en todo tipo de procedimientos.

- El porcentaje de diligencias urgentes sobreesidas fue un 13% (12,5% en 2024).

- El 10,6% de las diligencias urgentes incoadas se transformaron en diligencias previas, lo que implica una prolongación en su tramitación.

Este porcentaje se viene manteniendo en el entorno del 10% aproximadamente en las últimas anualidades de forma bastante estable.

En sentido contrario, en el año 2025, un total de 22.195 diligencias previas se transformaron en diligencias urgentes, propiciando una vía de solución rápida mediante la conformidad. Este dato supone que sobre el total de diligencias previas que se transformaron en otro procedimiento, el 7,6% se encauzaron como diligencias urgentes, porcentaje que es muy similar al 7,7% que se registró en la anualidad de 2024.

1.1.4 JUICIOS POR DELITOS LEVES

La reforma del Código Penal por la LO 1/2015 vino a derogar las faltas e introdujo la figura de los delitos leves para la reconversión de algunas de aquellas. Su enjuiciamiento se realiza a través de un procedimiento contemplado en el Libro VI de la LECrim, muy similar al

anterior juicio de faltas, con alguna modificación para adecuarlo a las nuevas figuras delictivas.

El Ministerio Fiscal no interviene en todos estos procedimientos, siguiendo los criterios de la Circular de la FGE núm. 1/2015, *sobre el ejercicio de la acción penal en los delitos leves tras la reforma operada por la LO 1/2015*.

La intervención del Ministerio Fiscal en este tipo de procedimientos se centra, básicamente, en la asistencia a las vistas, así como en el control de las sentencias que se dictan, lo que no tiene lugar cuando el hecho investigado tiene una naturaleza estrictamente privada. Los datos estadísticos se recogen en el apartado relativo a los juicios, con objeto de organizar en un mismo epígrafe la actividad del Ministerio Fiscal ante los órganos de enjuiciamiento.

Los procedimientos penales tramitados como juicios de delitos leves en el año 2025, con constancia en las fiscalías, fueron 402.705 (registrándose 401.901 en 2024, 369.793 en 2023, 346.438 en 2022 y 323.362 en 2021). Los que se computaron como celebrados con asistencia del Ministerio Fiscal (actos de juicio y comparecencias) fueron 193.170, dato que en 2024 fue de 200.931. En los años anteriores los datos fueron de 173.108 en 2023, 170.495 en 2022 y 160.849 en 2021. Por lo tanto, se aprecia una tendencia ascendente en cuanto al número de procedimientos incoados por delitos leves, mientras que el número de actos de juicio y comparecencias del Ministerio Fiscal en delitos leves esta anualidad ha sido ligeramente menor que el de 2024.

1.1.5 PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS

El procedimiento abreviado ante el juzgado de instrucción está previsto para la preparación del juicio oral cuando la investigación judicial llevada a cabo en las diligencias previas ha determinado la existencia de indicios fundados de un delito castigado con pena privativa de libertad no superior a nueve años, o con cualesquiera otras penas de distinta naturaleza bien sean únicas, conjuntas o alternativas, cualquiera que sea su cuantía o duración.

1.1.5.1 Volumen de procedimientos abreviados incoados y calificados

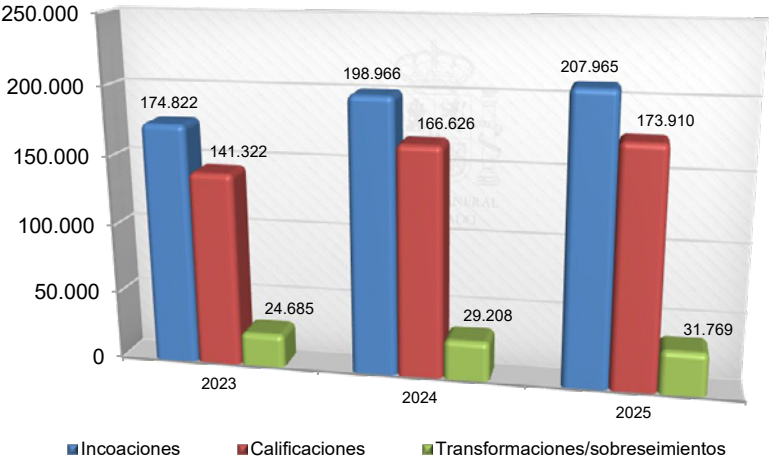
Durante el año 2025 se han incoado 207.965 procedimientos abreviados, lo cual representa un ascenso del 4,5% respecto a la cifra registrada en el año 2024 (198.966).

Igualmente, se aprecia un aumento en el número de calificaciones de este tipo de procedimientos que ascendieron a 173.910 frente a las 166.626 computadas en el ejercicio 2024. Dentro de las calificaciones, 163.696 fueron ante el juzgado de lo penal y 10.214 ante la audiencia provincial, lo que supuso, respectivamente un incremento del 4,1% y del 9,1% respecto de las calificaciones en procedimientos abreviados del ejercicio 2024.

Asimismo, hay un ascenso en la suma de transformaciones y sobreseimientos acordados en los procedimientos abreviados (el dato de 2024 fue de 29.208 procedimientos en que se acordó la transformación o sobreseimiento, mientras que durante el año 2025 se transformaron o sobreseyeron 31.769). El incremento de calificaciones, transformaciones y sobreseimientos resulta coherente con el ascenso en la incoación de procedimientos abreviados.

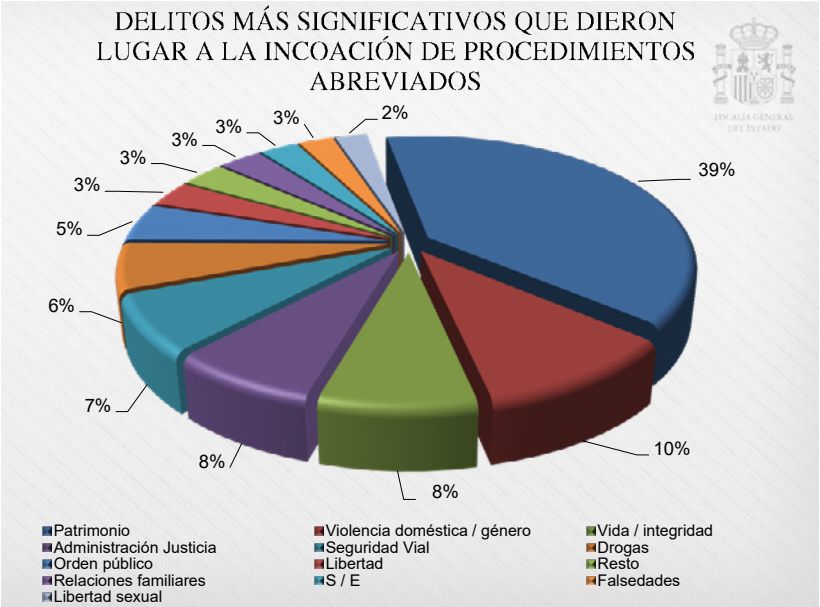
	2023	2024	2025
Incoaciones	174.822	198.966	207.965
Calificaciones.....	141.322	166.626	173.910
Transformaciones/sobreseimientos.....	24.685	29.208	31.769

EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS
ABREVIADOS: INCOACIÓN Y EFICACIA A TRAVÉS
DE LA EFECTIVA CALIFICACIÓN



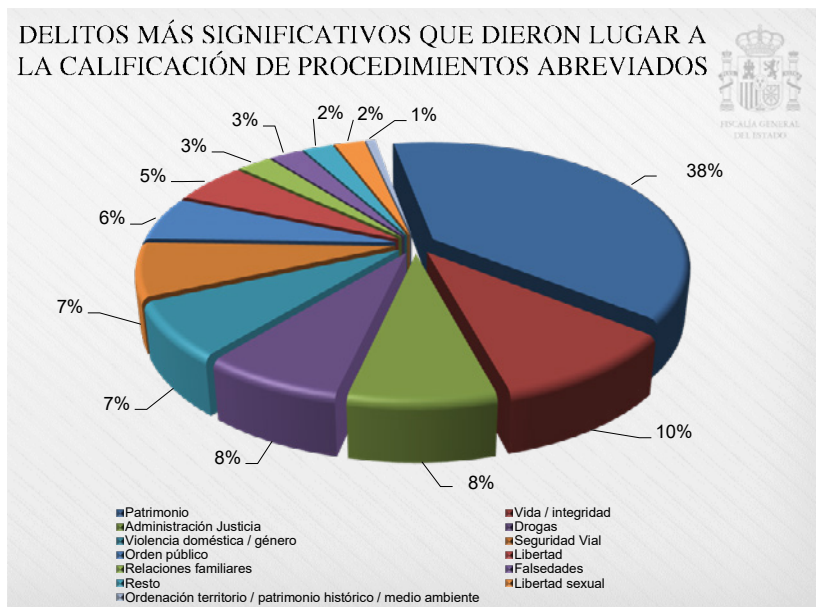
Si se atiende al peso que tienen las calificaciones presentadas por el Ministerio Fiscal en procedimientos abreviados sobre el volumen total de calificaciones efectuadas por las/los fiscales en todo tipo de procedimientos, las calificaciones formuladas en el seno del procedimiento abreviado representaron el 51,8% del total de calificaciones del Ministerio Fiscal en el ejercicio 2025.

1.1.5.2 *Delitos que dieron lugar a la incoación de procedimientos abreviados*



Se observa una distribución muy parecida a la de los años anteriores, sin que existan variaciones significativas. Así, los delitos que con más frecuencia han dado lugar a la incoación de procedimiento abreviado son los delitos contra el patrimonio (39% del total de incoaciones), violencia doméstica y de género (10% del total), contra la vida o la integridad física (8%), contra la administración de justicia (8% del total) y contra la seguridad vial (7%). En el año 2024, tales tipos delictivos fueron también los más numerosos en las incoaciones y supusieron respectivamente el 38%, 10%, 8%, 7% y 7% de las incoaciones registradas.

1.1.5.3 Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en procedimientos abreviados



Tampoco hay prácticamente variaciones en este concepto con relación a los años precedentes. Así, la mayor parte de las calificaciones en procedimientos abreviados lo fueron por delitos contra el patrimonio (un 38%, siendo el 36% en 2024). Siguen a la anterior categoría los delitos contra la vida e integridad física, con un porcentaje del 10%, idéntico porcentaje que el ejercicio anterior. Los delitos contra la seguridad vial suponen un 7% del total de calificaciones, frente al 9% del ejercicio anterior. Los delitos relativos a la violencia doméstica y de género alcanzaron un porcentaje del 7% (8% en el año 2024), mientras que los delitos contra la Administración de Justicia alcanzaron el 8%, porcentaje que en el ejercicio de 2024 fue del 7%.

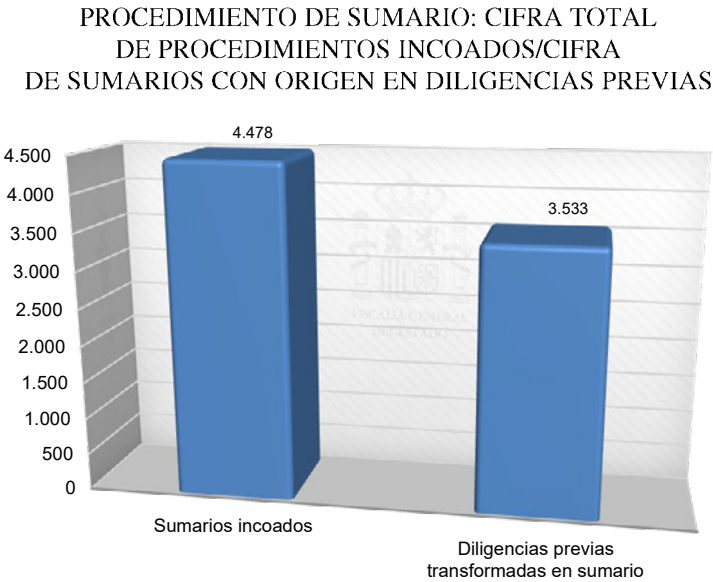
Las dilaciones que se siguen produciendo en estos procedimientos son muy elevadas. Los dos momentos clave son, por un lado, el tiempo que permanece un procedimiento en el juzgado de instrucción desde que se califica hasta que se remite al órgano de enjuiciamiento, y, por otro, el que media entre la recepción del procedimiento por el órgano sentenciador, el señalamiento para juicio y su efectiva celebración.

1.1.6 SUMARIOS

El procedimiento sumario se incoa para la investigación de delitos castigados con pena privativa de libertad superior a 9 años.

1.1.6.1 *Volumen de sumarios ordinarios incoados y calificados*

En 2025 se incoaron 4.478 sumarios (frente a 4.251 de 2024); de tal cifra total de incoados, 3.533 procedían de diligencias previas, como se observa en el gráfico siguiente.

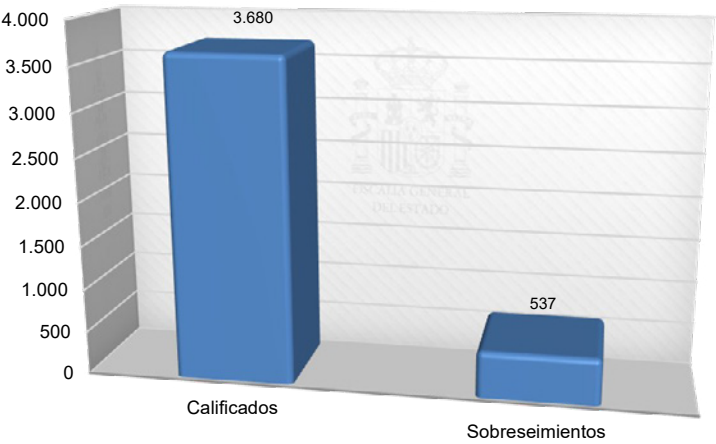


	2023	2024	2025
Incoaciones	3.728	4.251	4.478
Calificaciones	2.725	3.341	3.680
Sobreseimientos	279	347	537

El número de procedimientos de sumario incoados en el ejercicio 2025 ha experimentado un incremento del 5,3% respecto a la cifra registrada en 2024.

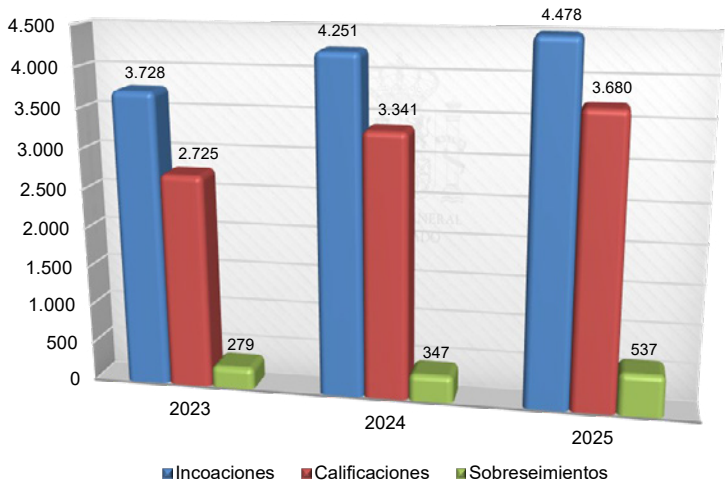
Las calificaciones presentadas en el ejercicio 2025 (3.680) han experimentado un notable ascenso, en concreto un 10,1% respecto a las presentadas en 2024, continuando la tendencia creciente que se viene apreciando en anualidades anteriores. El dato de sumarios sobreseídos en 2025 ha sufrido un importante incremento del 54,8% respecto de 2024, en concreto han pasado de ser sobreseídos 347 sumarios en 2024 a 537 en 2025.

RELACIÓN ENTRE CALIFICACIONES
Y SOBRESEIMIENTOS DE SUMARIOS
ANTE LA AUDIENCIA



La evolución interanual de incoaciones y calificaciones se expresa en el siguiente gráfico.

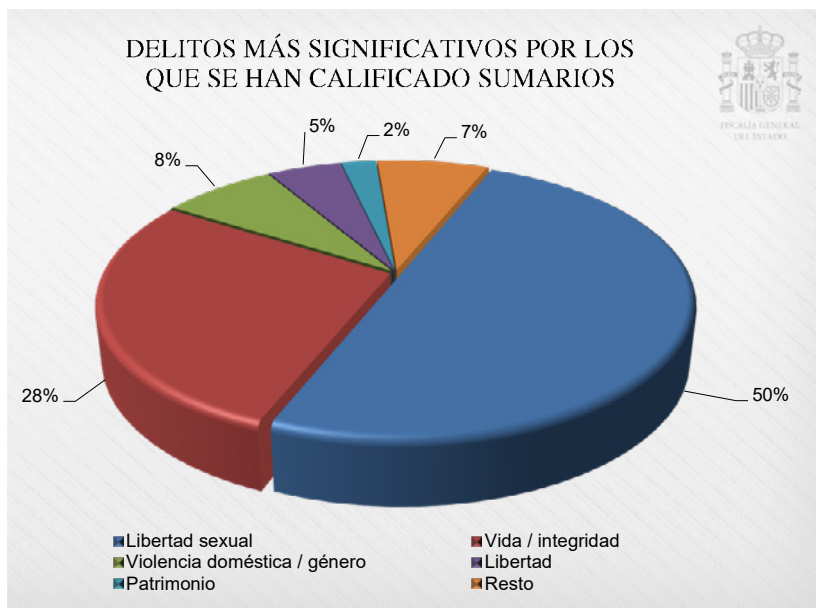
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS SUMARIOS
INCOADOS, CALIFICADOS Y SOBRESSEÍDOS



Normalmente la tramitación de este procedimiento en instrucción se prolonga más allá de una anualidad. Según los datos extraídos de la aplicación SICC, de acuerdo con las mediciones de «Tiempos compendios», resulta que el tiempo medio entre la incoación y la conclusión del sumario en 2025 ha sido de 715 días, tomando como fecha de inicio la de incoación del asunto, aunque hubiera sido como diligencias previas, luego transformadas en sumario. Se ha advertido que el dato que indicaba para 2024 el pasado año la aplicación SICC en «Tiempos compendios», y que se reflejó en la anterior Memoria (745,81 días), no filtraba los procedimientos según la definición establecida por la aplicación para «Tiempos judiciales». Una vez corregida esta disfunción, y recalculado el dato correspondiente a 2024, el resultado de tiempo medio entre la incoación y conclusión del sumario sería de 689 días en 2024. Por lo tanto, con los datos de 2024 y 2025 una vez hecha esta revisión, crece el indicador de tiempo según la herramienta informática de que se dispone para efectuar esta estimación.

1.1.6.2 Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en sumarios ordinarios

Al igual que en años anteriores, en el ejercicio 2025 los delitos contra la libertad sexual son los que han dado lugar a un mayor número de escritos de calificación en procedimiento de sumario. Alcanzan el 50% del total, frente al 56% del total del ejercicio 2024. Los delitos contra la vida e integridad supusieron el 28% de los delitos calificados en los procedimientos de sumario, porcentaje superior al del año anterior (21%). Les siguen en número de calificaciones los delitos relativos a la violencia doméstica y de género (8%) y contra la libertad (5%); se trata de delitos que han experimentado ligeras variaciones respecto del año 2024, en el que representaron, respectivamente, el 7% y el 4%.



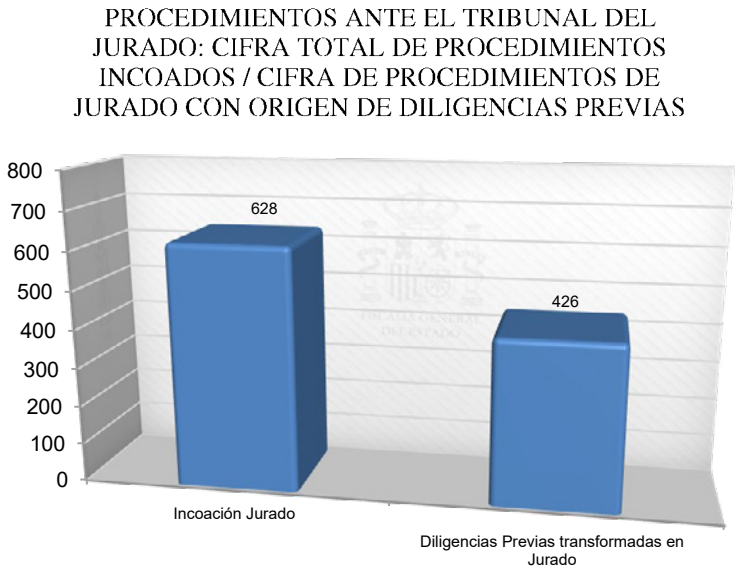
1.1.7 PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DEL JURADO

Los procedimientos ante el Tribunal del Jurado son los menos numerosos y se incoan por los delitos relacionados en el artículo 1 de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado*, esto es, homicidio y asesinato consumados, amenazas condicionales, omisión

del deber de socorro, allanamiento de morada y determinados delitos contra la Administración pública y relacionados con la corrupción.

1.1.7.1 *Volumen de procedimientos ante el Tribunal del Jurado incoados y calificados*

En el ejercicio 2025 se han incoado 628 procedimientos ante el Tribunal del Jurado, de los cuales 426 procedían de diligencias previas.

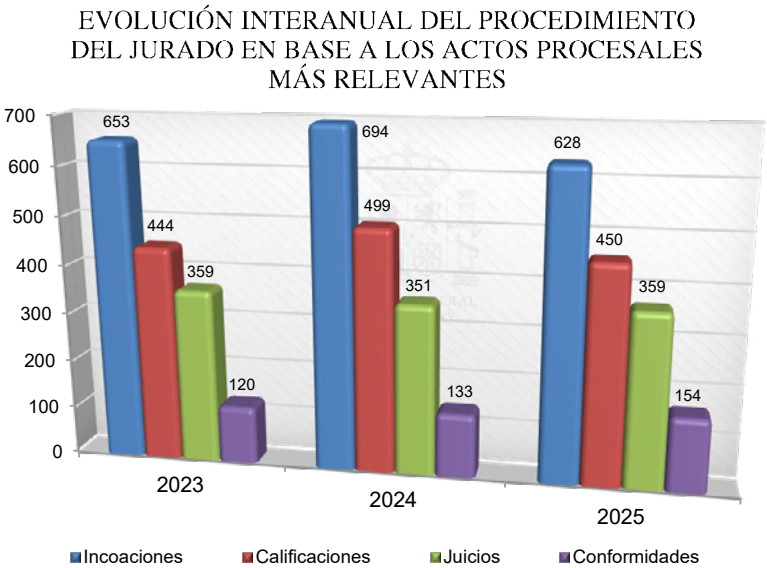


En el siguiente cuadro se indican las cifras referidas a los actos procesales más relevantes en este tipo de procedimiento (considerando como tales las incoaciones, calificaciones, juicios celebrados y conformidades sin juicio) en las últimas seis anualidades.

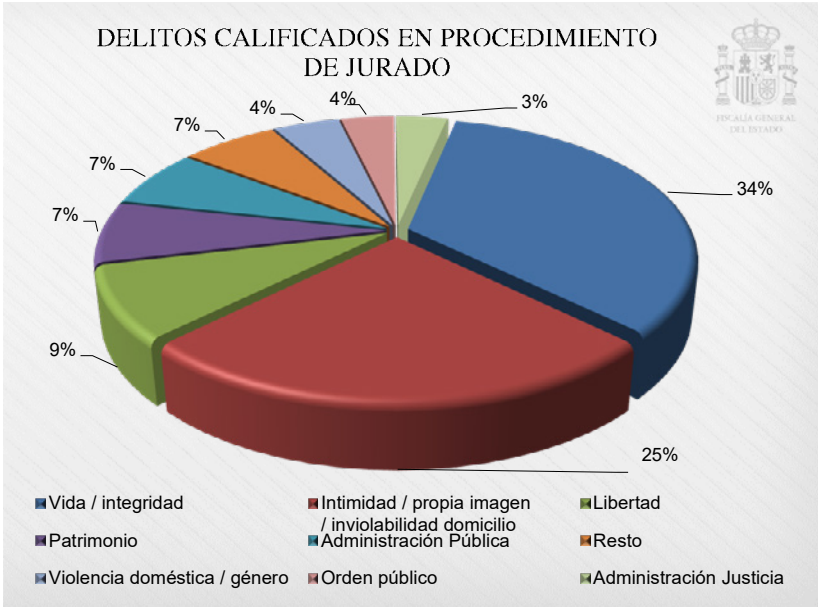
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Incoaciones	607	602	666	653	694	628
Calificaciones.	372	418	438	444	499	450
Juicios	261	358	368	359	351	359
Conformidades.	64	124	114	120	133	154

La cifra de incoaciones de procedimientos en el ejercicio 2025 ha experimentado un descenso del 9,5% respecto a las registradas en el ejercicio 2024. Las calificaciones presentadas se han reducido en un 9,8% (450 frente a las 499 del ejercicio 2024), con un ligero ascenso de los juicios (un 2,3%) e incrementándose en un 15,8% las conformidades alcanzadas sin juicio (154 frente a 133). Si se atiende, más allá de las variaciones porcentuales indicadas a los datos numéricos expresivos de las diferentes actuaciones señaladas, ciertamente cabe señalar que las variaciones no resultan muy significativas respecto a los números que reflejan las actuaciones que se computaron en la anualidad pasada (dado que los procedimientos que se ventilan ante el Tribunal del Jurado presentan, por su ámbito propio de aplicación, cifras totales muy bajas en comparación con el volumen del conjunto de procedimientos despachados por el Ministerio Fiscal). Ahora bien, sí puede apreciarse que el número de conformidades alcanzadas va aumentando, y que la línea general de los últimos años ha sido de crecimiento en las actuaciones propias de los procedimientos ante el Tribunal del Jurado.

El siguiente gráfico muestra visualmente la evolución en estos últimos ejercicios de los actos procesales referidos.



1.1.7.2 *Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado*



Atendiendo a los delitos por los que se formuló acusación por el Ministerio Fiscal en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado, el grupo de delitos más relevante en las calificaciones del Ministerio Fiscal fue el relativo a los delitos contra la vida e integridad física. Las acusaciones por dichos delitos representaron el 34% del total de delitos calificados en este tipo de procedimiento en el año 2025 (dicho porcentaje fue del 37% en el ejercicio 2024).

En el procedimiento ante el Tribunal del Jurado se calificaron 78 delitos de homicidio y 114 de asesinato según los registros de 2025. Alcanzan el segundo lugar en cuanto a su presencia entre los calificados por este procedimiento los delitos cometidos contra la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio (un 25% del total, frente al 23% del año anterior), presentándose 175 calificaciones por allanamiento de morada.

Los delitos contra el patrimonio pasan de representar el 9% de los calificados en los escritos propios de esta modalidad procesal en la anualidad 2024, al 7% en el año 2025. Otros de los delitos que se vienen presentando con frecuencia en las calificaciones del Ministerio Fiscal relativas al procedimiento ante el Tribunal del Jurado son los

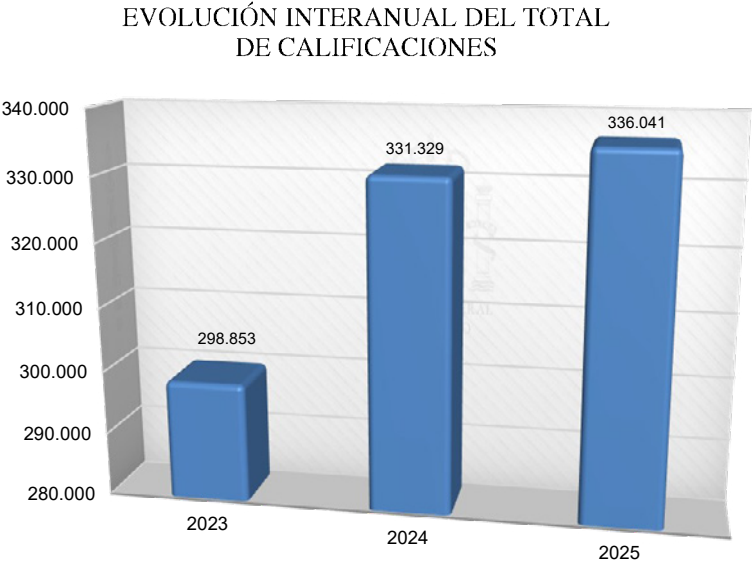
delitos contra la libertad, los delitos relativos a la violencia doméstica o de género, o los delitos contra la Administración pública, que presentan en 2025 ligeras variaciones respecto a los porcentajes computados en el ejercicio 2024. Así, los delitos contra la libertad suponen el 9% de las calificaciones en procedimiento de jurado en el ejercicio 2025, representando un 6% del total en el ejercicio anterior. Los relativos a la violencia doméstica o de género representan en 2025 el 4% de los calificados por esta modalidad (6% en 2024). Y los delitos contra la Administración pública han ascendido a un 7% del total de los calificados en procedimiento ante el Tribunal del Jurado en el ejercicio 2025 (porcentaje que fue del 6% en 2024).

1.1.8 CALIFICACIONES

El Ministerio Fiscal presentó 336.041 escritos de calificación en todo tipo de procedimientos en el ejercicio 2025. Este dato continúa reflejando la tendencia creciente que viene observándose en el número de estas actuaciones en las memorias previas (242.846 escritos en 2020, 285.041 en 2021, 303.201 en 2022, 298.853 en 2023, y 331.329 en 2024).

En concreto, el dato registrado en 2025 supone un incremento del 1,4% respecto al volumen total de calificaciones computado en el ejercicio previo. Este incremento es menos acusado que el experimentado en el ejercicio 2024 respecto al 2023; así, como se reflejó en la Memoria del ejercicio anterior, el incremento en el volumen de calificaciones analizado entonces fue del 10,9%, si bien dicho crecimiento se relacionaba con la recuperación en 2024 de la actividad normal de los órganos judiciales, que en el primer semestre de 2023 se vio afectada por las huelgas de funcionarios/as y letrados/as de la administración de justicia.

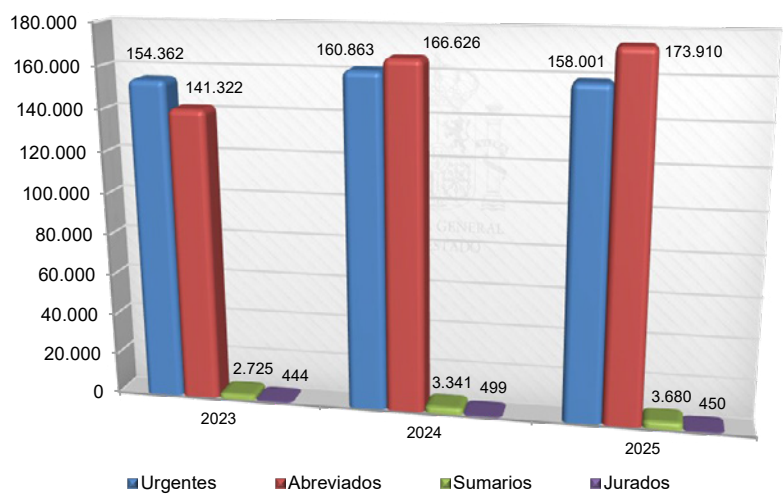
Puede apreciarse en el siguiente gráfico una representación de la evolución interanual en el número de calificaciones presentadas por el Ministerio Fiscal en los tres últimos ejercicios:



Analizando los datos estadísticos de calificaciones presentadas en cada una de las modalidades procesales, el mayor número de escritos de calificación se ha presentado en el trámite del procedimiento abreviado (173.910 escritos de calificación), alcanzando los escritos presentados en sede de diligencias urgentes una cifra de 158.001. También en 2024 la modalidad procesal que dio lugar a un mayor número de calificaciones presentadas fue el procedimiento abreviado. En los ejercicios 2022 y 2023, sin embargo, las calificaciones presentadas en diligencias urgentes superaron en número a las presentadas en el trámite del procedimiento abreviado.

Los datos por tipo de procedimiento se expresan a continuación mediante la representación gráfica y cuadro siguientes.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL TOTAL DE CALIFICACIONES POR TIPO DE PROCEDIMIENTO

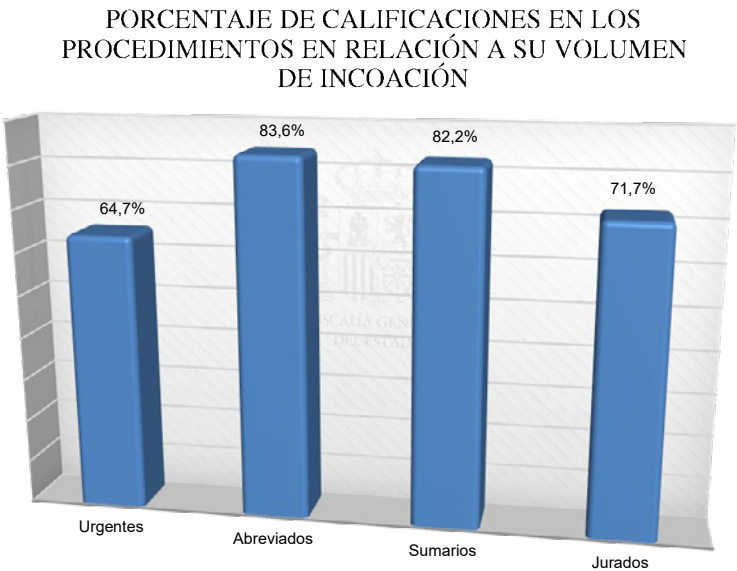


	Urgentes	Abreviados	Sumarios	Jurados	Total
2025	158.001	173.910	3.680	450	336.041
2024	160.863	166.626	3.341	499	331.329
2023	154.362	141.322	2.725	444	298.853
2022	153.966	146.198	2.599	438	303.201

Se exponen seguidamente los datos obtenidos de la aplicación SICC relativos al tiempo transcurrido en las causas penales desde la incoación del procedimiento hasta que se produce la calificación del Ministerio Fiscal (indicador de «Tiempos compendios»). Los cálculos de tiempos realizados por dicha aplicación muestran que en el ejercicio 2025, en el caso de los procedimientos de diligencias previas/procedimiento abreviado, desde la incoación de la causa a la calificación transcurren 425 días como resultado promedio, como ya se ha señalado. El resultado obtenido en el caso de los procedimientos tramitados por la modalidad de diligencias urgentes/juicio rápido es una media de 41 días hasta que se produce la calificación. El cálculo de tiempo medio en el caso de los procedimientos de sumario ordinario

es de 841 días, mientras que en el caso de los procedimientos ante el Tribunal del Jurado el tiempo medio que transcurre desde que se inicia la causa hasta que se produce la calificación es de 692 días según la aplicación SICC. Estos resultados solo arrojan una leve mejora en el indicador de tiempo medio de las diligencias urgentes/juicios rápidos con respecto a los resultados de los cálculos de tiempos medios correspondientes al ejercicio memorial anterior (406 días en los procedimientos de diligencias previas/procedimiento abreviado, 45 días en los procedimientos tramitados por la modalidad de diligencias urgentes/juicio rápido; 804 días en los procedimientos de sumario ordinario y 689 días en los procedimientos ante el Tribunal del Jurado en 2024). Se han redondeado en ambos casos las cifras resultantes de realizar la media de tiempos a la unidad.

Para concluir el presente apartado, se ponen en relación las cifras del volumen de incoaciones que se han producido en el ejercicio 2025 en cada una de las distintas modalidades procesales con los datos de calificaciones que se han presentado por el Ministerio Fiscal en cada una de dichas modalidades. El resultado da lugar a la siguiente representación gráfica:



Las cifras son muy similares a las que se vienen presentando en las últimas memorias al comparar los volúmenes correspondientes

(así, en el ejercicio 2024, la relación entre calificaciones e incoaciones arrojó un resultado del 65,4% del volumen de incoaciones en el caso de las diligencias urgentes, del 83,7% en procedimiento abreviado, del 78,6% en sumario y del 71,9% en procedimientos ante el Tribunal del Jurado).

1.1.9 JUICIOS Y SENTENCIAS

1.1.9.1 *Juicios*

Los registros estadísticos de las fiscalías sobre juicios celebrados con asistencia del Ministerio Fiscal muestran un dato total de 354.954 juicios a lo largo del año 2025 (cifra obtenida por la suma de 186.476 actos de juicio por delitos leves ante los juzgados de instrucción, 155.753 juicios celebrados ante los juzgados de lo penal y 12.725 juicios ante las audiencias provinciales).

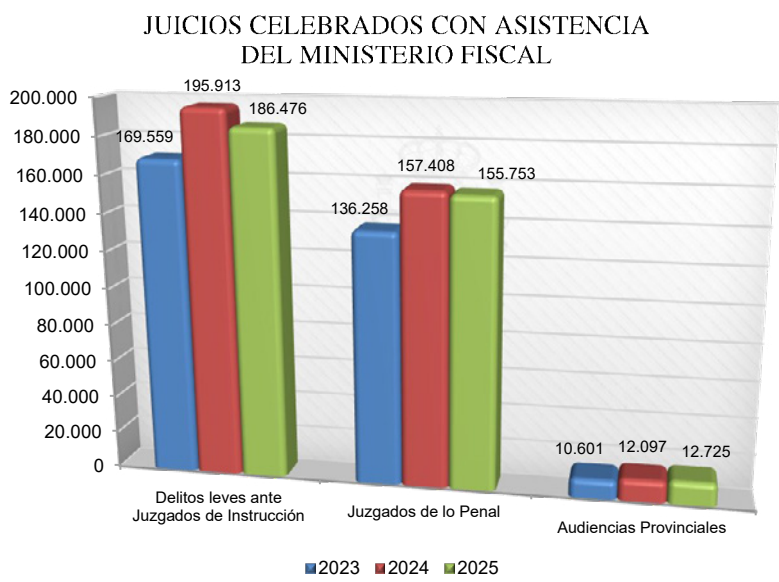
Analizando las cifras de las últimas anualidades, al comparar la cifra de celebración de juicios del ejercicio 2023 con la del año 2022, se experimentó entonces un descenso del 5,9% en el dato total de celebración de juicios, que se relacionó con las huelgas del primer semestre del año 2023 que impactaron negativamente en el normal desarrollo de la actividad jurisdiccional.

En el año 2024 se produjo un incremento en el total de juicios celebrados del 15,5% con respecto al ejercicio 2023 (pasándose de un total de 316.418 juicios en 2023 a los 365.418 de 2024, con crecimiento en la cifra de celebración de juicios en todos los órganos de enjuiciamiento). Tal incremento mostraba la recuperación de la actividad habitual de los órganos judiciales.

La comparación de los datos del 2025 con los del 2024 arroja un descenso del 2,9% en el dato global de celebración de juicios, si bien el dato relativo a los juicios que han tenido lugar ante las audiencias provinciales en el ejercicio 2025 ha experimentado un crecimiento del 5,2%. El dato registrado de juicios por delitos leves celebrados ante los juzgados de instrucción desciende un 4,8% respecto al recogido en el ejercicio 2024, mientras que en el caso de los juicios celebrados ante los juzgados de lo penal el descenso (del 1,1%) es más leve.

Los datos de las tres últimas anualidades se sintetizan en la siguientes tabla y representación gráfica.

	Delitos leves	Juzgados de lo Penal	Audiencias Provinciales	Total
2025	186.476	155.753	12.725	354.954
2024	195.913	157.408	12.097	365.418
2023	169.559	136.258	10.601	316.418



La aplicación SICC realiza determinados cálculos para llegar a una estimación del tiempo que, como media, transcurre hasta que se producen los señalamientos de los procedimientos.

En las dos tablas siguientes consta la información relativa al dato ofrecido por dicha aplicación sobre el tiempo que transcurre desde que el Ministerio Fiscal califica un procedimiento hasta que se produce su primer señalamiento, así como sobre el período que va desde la incoación del procedimiento en el órgano de enjuiciamiento hasta el primer señalamiento. Asimismo, se ofrece la comparación de los cálculos referidos a los procedimientos de los ejercicios 2024 y 2025.

TIEMPO MEDIO (DÍAS) CALIFICACIÓN A SEÑALAMIENTO (FUENTE SICC, «TIEMPOS COMPENDIOS»). SE REDONDEA EL DATO A LA UNIDAD

	Juicio Rápido	Procedimiento Abreviado	Procedimiento Sumario Ordinario	Tribunal del Jurado
2024	149	659	329	375
2025	181	615	371	376

TIEMPO MEDIO (DÍAS) INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ENJUICIAMIENTO A SEÑALAMIENTO (FUENTE SICC, «TIEMPOS COMPENDIOS»). SE REDONDEA EL DATO A LA UNIDAD

	Juicio Rápido	Procedimiento Abreviado	Procedimiento Sumario Ordinario	Tribunal Del Jurado
2024	40	181	433	163
2025	60	208	490	235

A la vista de esta información, destaca la duración de los períodos hasta que se produce el primer señalamiento en el ámbito de los procedimientos abreviados y de los sumarios.

Continúa, por lo tanto, el problema de la demora en el señalamiento de juicios, como se resalta asimismo en numerosas memorias de los órganos territoriales. Una respuesta judicial tardía afecta gravemente los derechos de los ciudadanos, con las posibles consecuencias del debilitamiento de los medios de prueba y la apreciación generalizada de la atenuante por dilaciones indebidas.

	Juzgados de lo penal			Audiencias provinciales		
	2025	2024	2023	2025	2024	2023
Celebrados	155.753	157.408	136.258	12.725	12.097	10.601
Suspendidos	94.032	91.574	100.924	6.674	5.856	6.052
Señalados	249.785	248.982	237.182	19.399	17.953	16.653
% Suspendidos	37,6%	36,8%	42,6%	34,4%	32,6%	36,3%

Según los datos proporcionados por las fiscalías territoriales, en el año 2025 se ha incrementado el porcentaje de suspensiones respecto al año 2024 tanto en los juzgados de lo penal como en las audiencias provinciales. Dicho dato es en todo caso inferior a las cifras que se presentaron en el ejercicio 2023, en el que el porcentaje

de suspensiones vino condicionado, según las memorias territoriales, por las huelgas ya aludidas.

De acuerdo con las cifras recogidas en las tablas, el volumen de suspensiones del ejercicio 2025 se ha incrementado si se compara con el dato de 2024, si bien también resultaría que se habría incrementado el dato de señalamientos por parte de los órganos judiciales. En el caso de las audiencias provinciales, pese a haberse incrementado el porcentaje de suspensiones, el volumen de juicios celebrados es mayor que en el ejercicio anterior.

Ante esos datos, ha de insistirse una vez más en el efecto negativo que provocan, en la medida en que perturban la organización de las fiscalías y órganos judiciales, generan una elevada y justificada insatisfacción y molestias a la ciudadanía, y contribuyen a incrementar la demora en la respuesta penal con los efectos negativos que dicho retardo conlleva. Así lo ponen de manifiesto en algunos casos las memorias de las fiscalías territoriales, junto con la necesidad de efectuar una adecuada revisión de las citaciones a juicio para evitar suspensiones provocadas por defectos en su práctica.

Las conformidades como medio de evitación de los juicios suponen una medida efectiva para procurar una respuesta más inmediata de la justicia.

El régimen de la conformidad prevista en el artículo 801 LECrim en el trámite de las diligencias urgentes se ha venido revelando como un instrumento eficaz de agilización de la acción de la justicia y de simplificación del proceso.

De las 158.001 diligencias urgentes calificadas en el año 2025 por el Ministerio Fiscal, un 75,1% del total (esto es, la cifra de 118.610 diligencias urgentes) han finalizado por sentencias de conformidad dictadas por los juzgados de instrucción. La presencia de la conformidad en diligencias urgentes presenta unos niveles bastante estables (fue del 75,6% en el año 2023 y del 74,6% en el año 2024).

Además de las conformidades prestadas en el trámite de diligencias urgentes, ha venido existiendo otro importante porcentaje de conformidades alcanzadas con carácter previo al juicio oral, o bien en estrados el mismo día previsto para la celebración del juicio, si bien de esta forma no se evita con la misma eficacia el transcurso del tiempo hasta la finalización del asunto.

A lo largo del presente ejercicio 2025 ha entrado en vigor la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en virtud de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, que viene a suprimir el límite penológico antes fijado en los seis años de prisión para poder prestar confor-

midad. Asimismo, se ha creado un nuevo trámite en el seno del procedimiento abreviado, la audiencia preliminar, que responde a la finalidad de agilizar el proceso penal, tratando de evitar suspensiones del juicio oral, y que constituye un momento procesal para poner fin al proceso con el dictado de una sentencia de conformidad. Con esta regulación el legislador ha venido a dar carta de naturaleza a la práctica extendida por algunos órganos de enjuiciamiento de celebrar vistas o comparecencias previas al plenario al objeto de que las partes se manifestasen sobre la posibilidad de alcanzar una conformidad.

1.1.9.2 *Sentencias*

En el cuadro siguiente se recogen los datos registrados en las estadísticas del Ministerio Fiscal sobre sentencias dictadas por los distintos órganos judiciales penales. Asimismo, se distingue el volumen que representan las sentencias condenatorias y las sentencias absolutorias.

Sentencias Penal año 2025		Condenatorias	Absolutorias
Juzgados de instrucción en juicios delitos leves con asistencia MF	170.194	113.163	57.031
Juzgados de instrucción en diligencias urgentes	118.610		
Juzgados de lo penal en procedimientos abreviados y juicios rápidos	150.360	123.184	27.176
Audiencias provinciales en procedimientos abreviados, sumarios y jurados.	11.680	9.958	1.722

En el caso de las sentencias dictadas por los juzgados de instrucción en juicios por delitos leves en los que tuvo asistencia el Ministerio Fiscal se ha producido un incremento, según los datos recopilados (170.194 sentencias en el ejercicio 2025, frente a las 164.588 del ejercicio 2024).

En cuanto a las sentencias dictadas por los juzgados de instrucción, mediante el trámite de prestación de conformidad a la acusación, se han contabilizado en el ejercicio 2025 un total de 118.610 sentencias. Dicha cifra en el ejercicio de 2024 fue de 120.043 sentencias dictadas de conformidad en el trámite de las diligencias urgentes, lo que evidencia un leve descenso con respecto a la anualidad anterior.

Los juzgados de lo penal dictaron un total de 150.360 sentencias a lo largo del ejercicio 2025, ya sea en el procedimiento abreviado para

el enjuiciamiento de delitos o en el trámite de juicios rápidos. Se produce por tanto un leve descenso frente al dato correspondiente al 2024 (152.298 sentencias), cifra que se compadece con el leve descenso observado en los datos registrados sobre los juicios celebrados.

Finalmente, el dato computado de sentencias dictadas por las audiencias provinciales en procedimientos abreviados, sumarios y jurados es de 11.680 resoluciones en la anualidad de 2025, cifra muy ligeramente superior a las 11.641 contabilizadas en 2024. El leve incremento en estas resoluciones guarda también correlación con el incremento de juicios celebrados ante estos órganos judiciales que se ha expuesto en la presente Memoria.

En la tabla se recoge asimismo la información sobre volúmenes de sentencias de los juzgados de instrucción en delitos leves, así como de las procedentes de los juzgados de lo penal o de las audiencias provinciales atendiendo a su contenido (condenatorio o absolutorio). Las sentencias dictadas por los juzgados de instrucción en diligencias urgentes son, por definición, de condena.

Las sentencias absolutorias han supuesto el 33,5% del total de sentencias dictadas en los delitos leves (este porcentaje fue del 39,4% en el ejercicio 2024).

Los juzgados de lo penal absolviéron en el 18,1% de los casos en el presente ejercicio memorial (el porcentaje de absoluciones fue el 19,4% en el año 2024 y en 2023, los pronunciamientos absolutorios representaron un 20,6% del total de sentencias de los juzgados de lo penal).

Finalmente, en las audiencias provinciales la sentencia fue absolutoria en un 14,7% de los procedimientos enjuiciados. En 2024 las sentencias absolutorias de las audiencias provinciales alcanzaron el 15,2% del total de pronunciamientos, mientras que en 2023 las sentencias absolutorias supusieron el 15,9% del total sentencias de las audiencias provinciales.

De este modo, en el presente ejercicio se ha incrementado el porcentaje que suponen las sentencias condenatorias sobre el total de sentencias dictadas en todos los órganos de enjuiciamiento.

Los registros estadísticos de las sentencias han de poder permitir que se realice el análisis sobre la sintonía o disconformidad entre el criterio mantenido por el Ministerio Fiscal y la decisión de los órganos encargados de enjuiciar, ya sea la sentencia condenatoria o absolutoria.

2025	Sentencias dictadas	Sentencias conformes con el criterio del Ministerio Fiscal	% conformes respecto al total de sentencias dictadas
Audiencias Provinciales. . . .	11.680	8.448	72,3%
Juzgados de lo Penal	150.360	114.812	76,4%
Total	162.040	123.260	76,1%

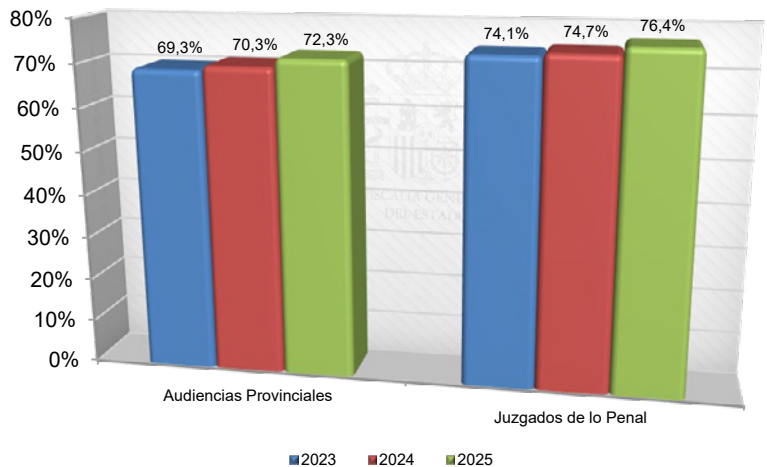
En el ejercicio 2025, y por lo que se refiere a las sentencias dictadas por las audiencias provinciales, la conformidad con el criterio defendido por el Ministerio Fiscal en el juicio se ha producido en el 72,3% del total de sentencias.

En los juzgados de lo penal, la concordancia entre la postura defendida por el Ministerio Fiscal y lo resuelto por los órganos enjuiciadores se produjo en el 76,4% de las ocasiones.

Atendiendo al dato global de sentencias condenatorias o absolutorias emitidas por juzgados de lo penal y audiencias provinciales, el grado de conformidad con la posición del Ministerio Fiscal sería del 76,1%.

En consecuencia, y según los registros estadísticos disponibles sobre la coincidencia de la sentencia con la posición defendida por el Ministerio Fiscal en el asunto correspondiente, se produce un alto grado de sintonía entre el criterio del Ministerio Fiscal en los procedimientos penales y lo que resuelven los órganos de enjuiciamiento, habiendo crecido levemente el porcentaje que representan en 2025 las sentencias conformes respecto al 74,4% de conformidad que se registró en el ejercicio 2024 para el total de sentencias dictadas por juzgados de lo penal y audiencias.

PROYECCIÓN DEL GRADO DE CONFORMIDAD CON LA
POSICIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN LA TOTALIDAD DE
LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LAS AUDIENCIAS
PROVINCIALES Y JUZGADOS DE LO PENAL

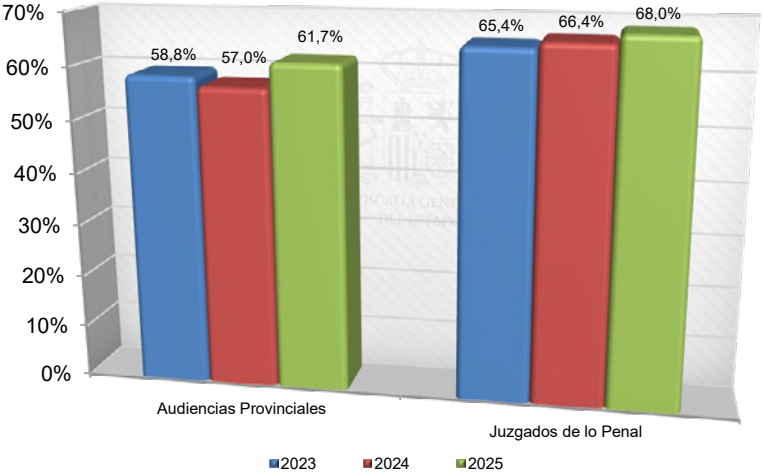


Se analiza ahora el supuesto de las sentencias condenatorias dictadas previa prestación de conformidad de la defensa con la calificación formulada por el Ministerio Fiscal.

En el ejercicio 2025, según los datos estadísticos recopilados, en los juzgados de lo penal se habrían dictado 83.798 condenas precedidas de la conformidad de la persona acusada y su defensa con la calificación del Ministerio Fiscal. Ello supone un porcentaje del 68% de las 123.184 sentencias condenatorias totales.

En el caso de las audiencias provinciales, la conformidad de las partes se produjo en el 61,7% de las sentencias condenatorias. Del total de 9.958 sentencias condenatorias, 6.147 sentencias vinieron precedidas por la prestación de conformidad con la posición de la Fiscalía.

EVOLUCIÓN DE LA CONFORMIDAD PREVIA DE LAS PARTES EN LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS DICTADAS EN LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES Y JUZGADOS DE LO PENAL

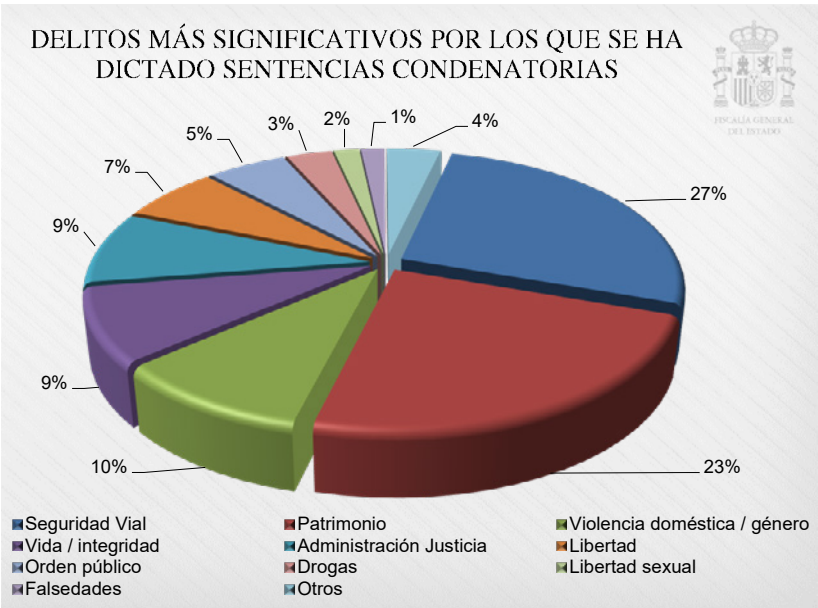


De ello resulta que el mayor número de sentencias condenatorias se produjo por la conformidad del acusado con la calificación del Ministerio Fiscal, situación que viene repitiéndose en los ejercicios analizados en memorias previas. Asimismo, al igual que en años anteriores, el peso de la conformidad es mayor en los procedimientos ante los juzgados de lo penal que en las sentencias dictadas por las audiencias provinciales, ya que las peticiones de pena efectuadas ante las audiencias provinciales conllevan una mayor probabilidad de ingreso en prisión del acusado.

Los porcentajes expresados apuntan a que en el presente ejercicio memorial se habría producido un incremento del peso que supone la conformidad alcanzada por las partes sobre el total de las sentencias condenatorias. La proporción que representan las condenas de conformidad ha crecido tanto en las sentencias de los juzgados de lo penal (del 66,4% del año 2024 al 68%) como en las sentencias dictadas por

las audiencias (del 57% de la anualidad 2024 al 61,7% del ejercicio ahora analizado).

El siguiente gráfico representa los delitos con mayor presencia en las sentencias condenatorias, tanto dictadas por los juzgados de lo penal como por las audiencias provinciales. Los porcentajes se realizan sobre un total de 278.695 delitos registrados en la estadística de sentencias condenatorias. La seguridad vial y el patrimonio fueron de nuevo los ámbitos que dieron lugar a un mayor número de sentencias condenatorias, suponiendo respectivamente el 27% y 23% del total. Los delitos de violencia familiar y de género representaron el 10%, los delitos contra la vida e integridad física el 9% y los delitos contra la Administración de Justicia el 9%. Entre los delitos contra la Administración de Justicia se encuentran comprendidos los delitos de quebrantamiento de condena y/o medida cautelar, muy vinculados a la violencia doméstica y de género. Les siguen en incidencia los delitos contra la libertad y los delitos contra el orden público. Por lo tanto, las tendencias en cuanto a los tipos delictivos que con mayor frecuencia se presentan en las sentencias condenatorias se vienen manteniendo a lo largo de los últimos ejercicios memoriales.



Los datos de últimos tres años se reflejan en la tabla que se muestra a continuación:

	2023	2024	2025
Seguridad vial	35%	33%	27%
Patrimonio	19%	18%	23%
Violencia doméstica/género.....	10%	10%	10%
Vida e integridad física	9%	9%	9%
Administración de Justicia.....	8%	8%	9%
Libertad	6%	6%	7%
Orden Público	5%	6%	5%

Finalmente, la estadística del Ministerio Fiscal contempla la cifra de recursos interpuestos por el Ministerio Público contra las sentencias disconformes.

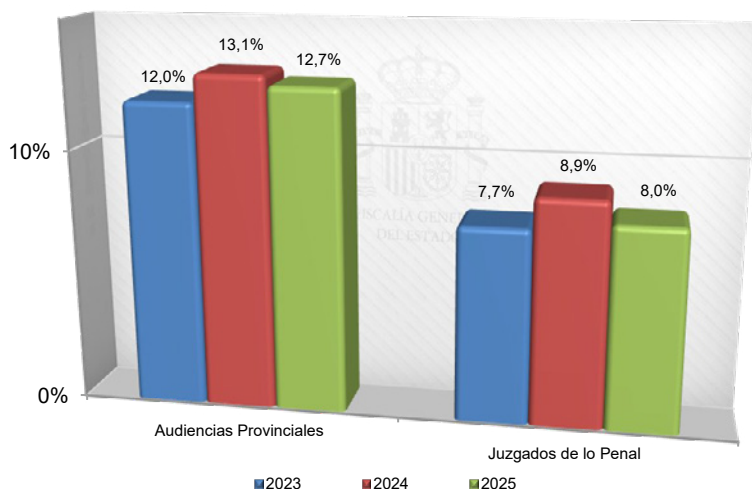
En 2025, se ha contabilizado la interposición por los fiscales de 2.861 recursos contra las sentencias disconformes dictadas por los juzgados de lo penal (35.548 resoluciones), lo que representa la presentación de recurso frente a un 8% del total de sentencias disconformes.

En el caso de las sentencias disconformes dictadas por las audiencias provinciales (3.232) se ha presentado recurso por el Ministerio Fiscal en el 12,7% de las ocasiones (411 recursos interpuestos).

En ambos casos desciende ligeramente el porcentaje de recursos interpuestos por el Ministerio Fiscal frente a las sentencias disconformes respecto a los datos ofrecidos en la Memoria referente al ejercicio 2024 (se recurrió por el Ministerio Fiscal en dicho ejercicio el 8,9% de las sentencias disconformes de los juzgados de lo penal y el 13,1% en el caso de las procedentes de las audiencias provinciales).

Las memorias territoriales reflejan que esta tasa de sentencias recurridas por el Ministerio Fiscal responde a las limitaciones para el planteamiento de recurso ante resoluciones disconformes con la postura del Ministerio Fiscal cuando la absolucón obedece a la valoración de prueba realizada por los órganos judiciales.

RECURSOS INTERPUESTOS POR EL MINISTERIO FISCAL CONTRA SENTENCIAS DE DISCONFORMIDAD



En cuanto a la intervención del Ministerio Fiscal en los recursos de apelación interpuestos contra sentencias dictadas por las audiencias provinciales en primera instancia, los datos estadísticos del ejercicio 2025 reflejan, contabilizando los datos computados por la totalidad de las fiscalías de comunidades autónomas, 583 vistas con intervención del Ministerio Fiscal y 2.850 sentencias dictadas en apelaciones por los tribunales superiores de justicia.

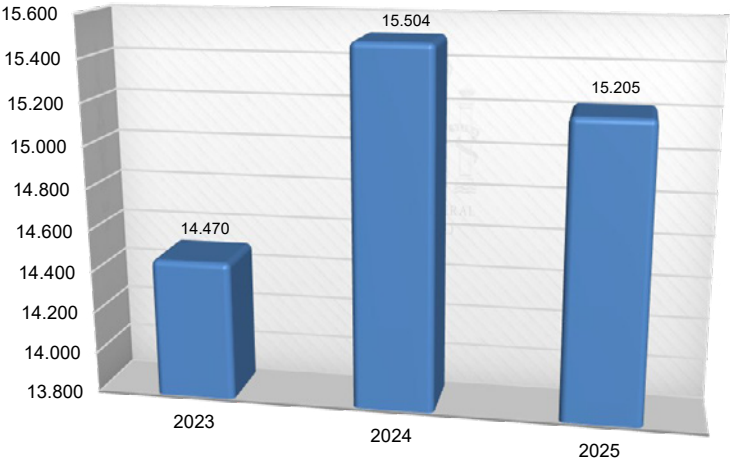
1.1.10 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

El artículo 5 de Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y el artículo 773.2 LECrim asignan al Ministerio Fiscal funciones directas de investigación penal, que se desarrollan a través de las diligencias de investigación, cuya incoación y tramitación se realiza por los distintos órganos del Ministerio Fiscal. Además de esta regulación legal, destaca la Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*, dictada para ofrecer un tratamiento unitario y sistemático y paliar el disperso desarrollo doctrinal existente sobre esta materia.

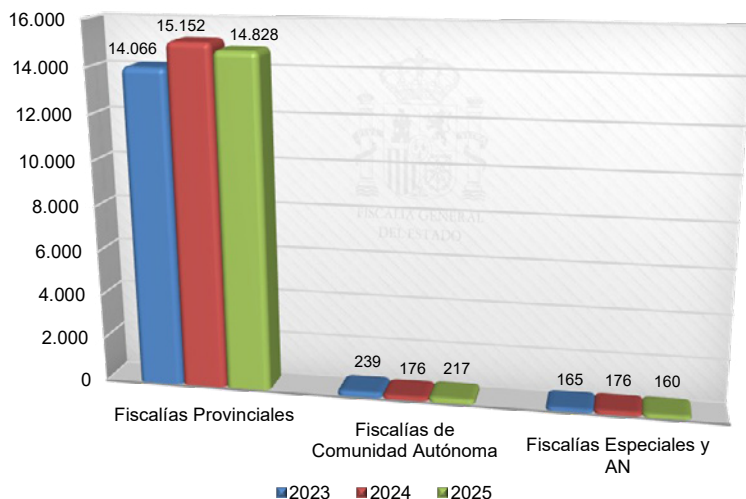
Los distintos órganos del Ministerio Fiscal han incoado en la anualidad de 2025 un total de 15.205 diligencias de investigación. Se han iniciado un total de 14.828 en las fiscalías provinciales y de 217 en las fiscalías de las comunidades autónomas. Por su parte, las fiscalías de ámbito nacional han alcanzado un total de 160 diligencias de investigación incoadas, correspondiendo 66 a la Fiscalía de la Audiencia Nacional, 23 a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, y 71 a la Fiscalía Especial Antidroga.

En 2023, primer ejercicio completo de vigencia de la Circular 2/2022, el dato total de diligencias incoadas alcanzó la cifra de 14.470 actuaciones investigadoras (experimentando un incremento del 13,1% con relación al volumen de incoaciones de la anualidad 2022). El pasado ejercicio 2024 volvió a crecer el número de diligencias incoadas un 7,1% hasta llegar a las 15.504. Si se compara este dato con el correspondiente a 2025, en esta última anualidad se ha producido un leve descenso en el volumen total de diligencias de investigación incoadas de un 1,9%.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL TOTAL DE
DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN INCOADAS

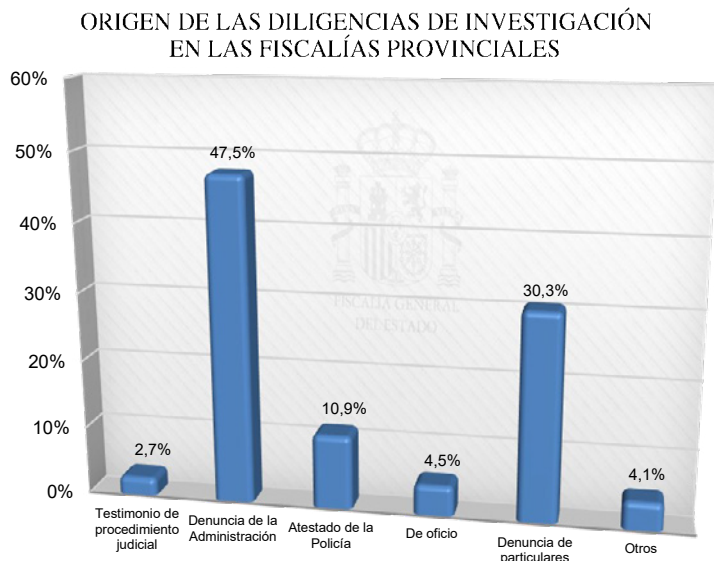


DISTRIBUCIÓN DE LAS INCOACIONES EN LAS DISTINTAS FISCALÍAS



Las fiscalías provinciales, órganos que totalizan el mayor número de diligencias de investigación, son muestra de este leve decrecimiento en el número total de diligencias incoadas (en este caso, el dato desciende un 2,1%). El mayor descenso se produce en la cifra correspondiente a las fiscalías de ámbito nacional (el volumen de diligencias incoadas respecto al ofrecido en el año 2024 se reduce un 9,1%). En cambio, en el ejercicio analizado en la Memoria presente las incoaciones se han incrementado un 23,3% en el caso de las fiscalías de comunidad autónoma.

Se ofrece la representación gráfica de los datos estadísticos que constan registrados sobre el origen de las diligencias de investigación incoadas en las fiscalías provinciales:



Los datos estadísticos disponibles sobre el origen de las diligencias de investigación en estos órganos revelan, como viene siendo habitual, la especial relevancia que para la puesta en marcha de la actividad investigadora del Ministerio Fiscal tienen las comunicaciones realizadas por los órganos de la Administración sobre hechos que pudieran ser constitutivos de delito. Así, las denuncias de la administración dieron lugar al 47,5% del total de investigaciones del Ministerio Fiscal en 2025, porcentaje que alcanzó el 51,9% del total de incoadas por las fiscalías provinciales en 2024.

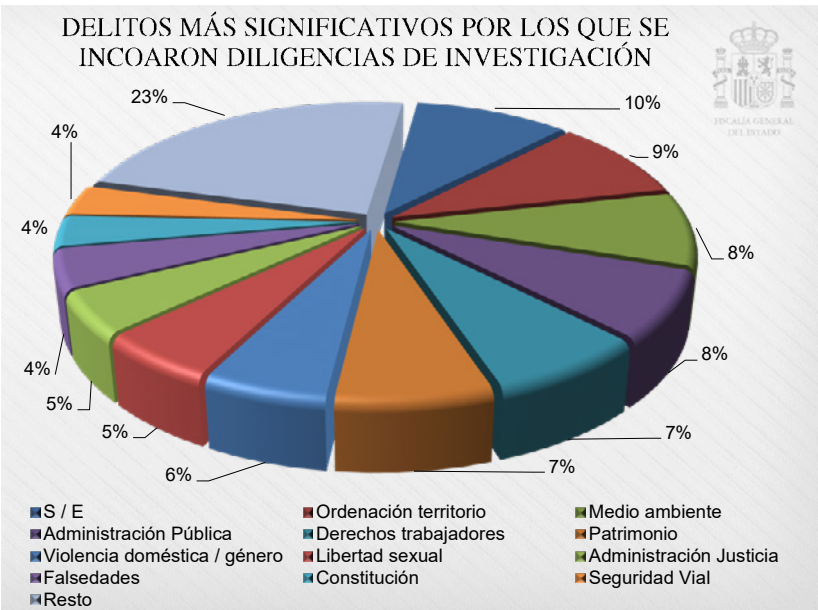
El estrecho contacto del Ministerio Fiscal, a través de sus distintas áreas de especialización, con sectores de la Administración como jefaturas de tráfico, Inspección de Trabajo, administraciones tributarias y consejerías con competencias en materias de medio ambiente, urbanismo o territorio, propicia que en el ejercicio de las actuaciones administrativas se acuda particularmente al Ministerio Fiscal denunciando hechos de los que pueden derivar responsabilidades penales.

Las denuncias interpuestas por los particulares constituyen el segundo origen más frecuente de iniciación de diligencias de investi-

gación, teniendo esta procedencia un 30,3% de las incoadas en 2025. El porcentaje correspondiente a las denuncias de particulares alcanzó el 24,9% del total de incoadas en el ejercicio previo 2024.

Los atestados policiales han dado origen al 10,9% de las investigaciones del Ministerio Fiscal, mientras que en el 4,5% de los supuestos se ha producido la incoación de oficio por el Ministerio Fiscal a raíz del conocimiento de posibles hechos delictivos. Por su parte, los testimonios de procedimientos que remiten los órganos jurisdiccionales han dado lugar al 2,7% del total de diligencias de investigación de las fiscalías provinciales en 2025. La distribución expuesta sobre las distintas formas de iniciación de las diligencias se mantiene bastante estable respecto a los datos recogidos la Memoria correspondiente al año 2024.

En el siguiente gráfico se recogen los datos sobre los delitos que fueron objeto de las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal en el año 2025:



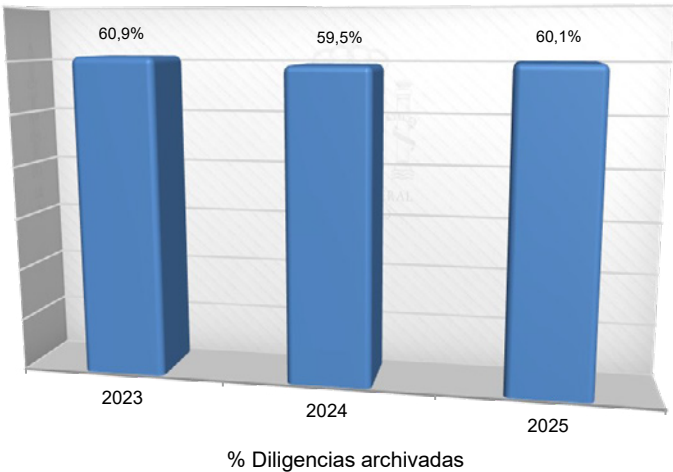
Las diligencias de investigación por delitos contra el medio ambiente, la ordenación del territorio, delitos contra la administración pública, delitos contra los derechos de los trabajadores, los relativos a la violencia sobre la mujer o contra la seguridad vial, tienen una correlación con los servicios especializados de las fiscalías en estas mate-

rias. El mayor número de incoaciones se produce en el caso de las materias propias de la especialidad de medioambiente y urbanismo, observándose en el presente ejercicio un incremento de actuaciones investigadoras en los delitos contra la administración pública y contra los derechos de los trabajadores.

La tramitación de las diligencias de investigación preprocesal puede llevar a la presentación por parte del Ministerio Fiscal de denuncia o querrela en relación con los hechos investigados, si la investigación preprocesal evidencia hechos con relevancia penal. El Ministerio Fiscal, en cambio, acuerda el archivo de las diligencias de investigación cuando no encuentra fundamento para ejercitar acción alguna, informando al denunciante de la posibilidad de reiterar su denuncia ante los órganos judiciales.

Se ofrece en la siguiente imagen gráfica la representación de la evolución interanual del porcentaje de diligencias de investigación que se archivan sin derivarlas al juzgado en el conjunto de las fiscalías provinciales. Así, en el año 2025 las fiscalías provinciales archivaron el 60,1% de las diligencias de investigación, manteniéndose el porcentaje de archivos en un rango estable en las últimas anualidades, al suponer el 59,5% de las finalizadas en el ejercicio 2024 y el 60,9% en 2023.

PORCENTAJE DE DILIGENCIAS ARCHIVADAS EN LAS FISCALÍAS PROVINCIALES SIN REMITIR AL JUZGADO



En la tramitación de las diligencias de investigación de las fiscalías de las comunidades autónomas también se prevé el supuesto de que pueda resultar procedente la derivación a otros órganos del Ministerio Fiscal, fundamentalmente a las fiscalías provinciales de su comunidad. Por ello, se representa separadamente el destino de las diligencias de investigación de las fiscalías de comunidad autónoma en la siguiente imagen:

DESTINO DE LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN DE LAS FISCALÍAS DE COMUNIDAD AUTÓNOMA



La Circular 2/2022 indica que los fiscales superiores pueden incoar y tramitar diligencias de investigación no solo por hechos delictivos cuyo conocimiento corresponda a la sala de lo civil y penal de su respectivo Tribunal Superior de Justicia, sino por cualquier hecho delictivo cometido en el territorio de su competencia, si bien harán un uso ponderado de esta facultad, limitándose a asumir las investigaciones que *a priori* fueran competencia de la fiscalía provincial o de área solamente en aquellos casos en los que concurran motivos excepcionales que lo justifiquen (como la trascendencia supraprovincial del asunto, su especial relevancia o la conveniencia en orden a garantizar la unidad de criterio del Ministerio Fiscal). Cuando los fiscales superiores asuman la tramitación de las diligencias de investigación podrán bien culminarlas decidiendo sobre su archivo o judicialización, bien acordar mediante decreto motivado su remisión a

la fiscalía provincial o de área competente cuando su actuación deje de estar justificada.

En la actuación investigadora de las fiscalías de comunidad autónoma, a la vista de los datos estadísticos de estos últimos tres ejercicios, viene resultando excepcional el supuesto de remisión de las actuaciones a los órganos judiciales mediante la presentación de denuncia o querella, finalizando en archivo la mayor parte de las diligencias de investigación incoadas.

1.2 Evolución cualitativa de la criminalidad

Este apartado se centra en la evolución de la criminalidad en el ámbito de las fiscalías territoriales (las de comunidad autónoma, provinciales y de área), sin perjuicio de la competencia propia de las Fiscalías Antidroga, contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada y de la Audiencia Nacional, que reflejan su actividad en el capítulo correspondiente.

La Fiscalía Especial Antidroga, en su función de coordinación, recoge además en su sección la actividad de todas las fiscalías territoriales en la materia que le es propia, por lo que no se procede al análisis en este capítulo.

Los Fiscales de Sala Coordinadores de las distintas Unidades especializadas del Ministerio Fiscal y los Fiscales de Sala Delegados exponen en sus respectivos apartados la actividad que les corresponde; esta se refiere a las áreas de violencia sobre la mujer, seguridad y salud en el trabajo, medio ambiente y urbanismo, trata de personas y extranjería, seguridad vial, menores, cooperación penal internacional, criminalidad informática, protección de las personas con discapacidad y mayores, delitos de odio y discriminación, derechos humanos y memoria democrática, delitos económicos, delitos contra la administración pública, así como en materia de protección y tutela de las víctimas en el proceso penal y vigilancia penitenciaria.

La exposición se desarrolla aquí de forma paralela a la sistemática del Código Penal, que agrupa los distintos tipos penales que afectan a un mismo bien jurídico o bienes similares.

La información asociada a la incoación de los procedimientos tiene escasa consistencia, no es una información propia de la fiscalía, sino de los juzgados, y además es cuestionable por la escasa depuración del dato en ese momento procesal. A ello se suma que, tras la reforma del artículo 284 LECrim, ya no es necesario remitir los atestados sin autor conocido al juzgado de instrucción y al Ministerio Fis-

cal (salvo los casos de los delitos contra la vida, la integridad física y la libertad sexual). Excepto en estos supuestos señalados, prácticamente carece de sentido manejar información relativa a la incoación. Por lo tanto, el análisis se centra en los delitos calificados y sentenciados, en los cuales hay que tener siempre en cuenta que la fecha del hecho no necesariamente se corresponde con el ejercicio estadístico, sino que, en no pocos casos, el acontecimiento puede haberse producido en ejercicios anteriores.

Conviene al inicio de esta sección volver a hacer referencia a las deficiencias que este año se han producido en la recopilación de los datos estadísticos procedentes de las fiscalías de la Comunitat Valenciana a consecuencia de la implantación del nuevo sistema de gestión procesal, al no disponer de forma completa del desglose requerido de la información por delitos, lo que ha de ser tenido en cuenta a fin de interpretar con la prudencia necesaria los resultados que seguidamente se exponen.

1.2.1 DELITOS CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD FÍSICA

El análisis se centrará, como delitos más representativos de entre los que castigan los atentados contra estos bienes jurídicos, en los recogidos en los Títulos I («Del homicidio y sus formas») y Título III («De las lesiones») del Código Penal.

Los delitos contra la vida o contra la integridad física que nos ocupan en el presente epígrafe constituyen, como ya se ha referido, uno de los casos de excepción a la previsión general contenida en el artículo 284 LECrim que establece que la policía judicial no remitirá el atestado al Ministerio Fiscal y a la autoridad judicial en el supuesto de que no exista autor conocido.

Por tanto, todo atestado por estos delitos habrá de dar lugar a la apertura de un procedimiento, lo que hace que las estadísticas de procedimientos judiciales incoados reflejen con mayor aproximación las cifras de hechos que han sido investigados por las fuerzas policiales.

En el Título I del Código Penal se incluyen conductas relativas al homicidio, asesinato, homicidio imprudente y auxilio e inducción al suicidio. No es fácil conocer con exactitud la cifra de homicidios ya que cuando aparece una persona fallecida en circunstancias extrañas, lo habitual es incoar una causa por delito de homicidio que queda computada como tal, aun cuando, practicada la correspondiente investigación, posteriormente resulte que se ha tratado de hechos atípicos como una muerte natural, un accidente fortuito o un suicidio.

Ha de tenerse en cuenta que en la estadística de los delitos de homicidio se incluyen tanto los consumados como los intentados. Igualmente se encuentran incluidos en estas estadísticas los ataques contra la vida cometidos en los ámbitos de la violencia de género y de la violencia doméstica, y entre los homicidios imprudentes, los que corresponden a accidentes de tráfico o de trabajo.

Por un lado, ha de puntualizarse que, en cuanto a las cifras de incoaciones por delitos de homicidio y asesinato, la concreción de la calificación jurídica entre una y otra figura se producirá en momentos procesales más avanzados.

De otro lado, la escasa depuración propia del momento de la incoación hace que en las estadísticas de incoaciones puedan aparecer como delitos de homicidio intentado hechos que finalmente sean calificados como delitos de lesiones (pudiendo suceder, a la inversa, que hechos considerados como constitutivos de lesiones en el momento de la incoación finalmente puedan reputarse tentativa de homicidio en un momento más avanzado).

– Incoaciones:

Delitos del homicidio y sus formas	2024	2025	Evolución
Diligencias previas.	3.044	3.241	+ 6,5%
Homicidio + asesinato	1.963	2.064	+ 5,1%
Homicidio por imprudencia	819	918	+ 12,1%

En relación con los procedimientos por los delitos castigados en el Título I del Código Penal, del homicidio y sus formas, se observa un incremento de un 6,5% en la incoación de diligencias previas por dichos fenómenos criminales respecto al año 2024. En el caso de las manifestaciones más gravemente castigadas (delitos de homicidio y asesinato) se produce también un ascenso de incoaciones del 5,1% respecto al año anterior.

Con respecto a la anualidad previa, puede apreciarse que las incoaciones por delitos de lesiones han experimentado un ligero incremento en el año 2025:

Delitos de lesiones	2024	2025	Evolución
Diligencias previas.	596.740	602.193	+ 0,9%
Diligencias urgentes.	61.768	84.159	+ 36,3%
Total	658.508	686.352	+ 4,2%

Así, los procedimientos incoados por lesiones ya sean tramitados por diligencias previas o por diligencias urgentes han ascendido en su cómputo global hasta un 4,2%. El resultado al alza se presenta esencialmente en las incoaciones por diligencias urgentes, que, según los datos estadísticos recogidos, se han incrementado en un 36,3%. En el caso de las incoaciones por diligencias previas el aumento ha sido muy ligero, de un 0,9%.

Atendiendo al dato global de diligencias previas y urgentes incoadas en el año 2025, resulta interesante distinguir las conductas intencionadas de las imprudentes. Entre las conductas intencionadas se encuentran las lesiones ordinarias, las lesiones cualificadas, las acaecidas en riña tumultuaria y las enmarcadas en episodios de violencia doméstica y de género.

	2025
Lesiones intencionales	608.439
Lesiones por imprudencia	77.909

Respecto a los registros de incoaciones, ha de tenerse en cuenta que en ocasiones se produce un solapamiento entre diligencias previas y urgentes por haberse producido una transformación de procedimiento; en consecuencia, una cifra no identificada de procedimientos responde, en realidad, al mismo hecho.

También en algunos casos puede existir duplicidad de actuaciones registradas en relación con una misma persona lesionada, cuando por un lado se formula una denuncia y, además, por parte del centro médico u hospitalario donde dicha persona ha recibido asistencia se remite al juzgado un parte de lesiones. El mismo hecho generará varias diligencias, dando lugar a acumulaciones en un solo procedimiento y a posibles inhibiciones que alteran las cifras que recogen las estadísticas.

Los partes de lesiones remitidos por los centros sanitarios dan lugar a la incoación de procedimientos que en ocasiones son por lesiones casuales o fortuitas y por tanto sin trascendencia penal. En cuanto a las lesiones imprudentes, pueden investigarse inicialmente en unas diligencias por delito, pero finalizar después en juicios por delitos leves, siendo difícil calcular el número de procedimientos por lesiones que acaban archivados o en juicios por delito leve.

– Calificaciones:

Si bien las incoaciones por delito se corresponderían con la actividad delictiva del año correspondiente, las calificaciones realizadas ponen de manifiesto el trabajo realizado por la fiscalía en ese año, pero, salvo las calificaciones formuladas en el trámite de diligencias urgentes, normalmente serán consecuencia de hechos sucedidos en ejercicios anteriores.

Las calificaciones por delitos de homicidio y sus formas se producen en el seno de los procedimientos de sumario, jurado y procedimiento abreviado.

Los datos comparativos más relevantes en relación con el ejercicio anterior son los siguientes:

Calificaciones MF	2024	2025	Evolución
Homicidio + Asesinato.	795	749	- 5,8%
Homicidio por imprudencia.	413	403	- 2,4%

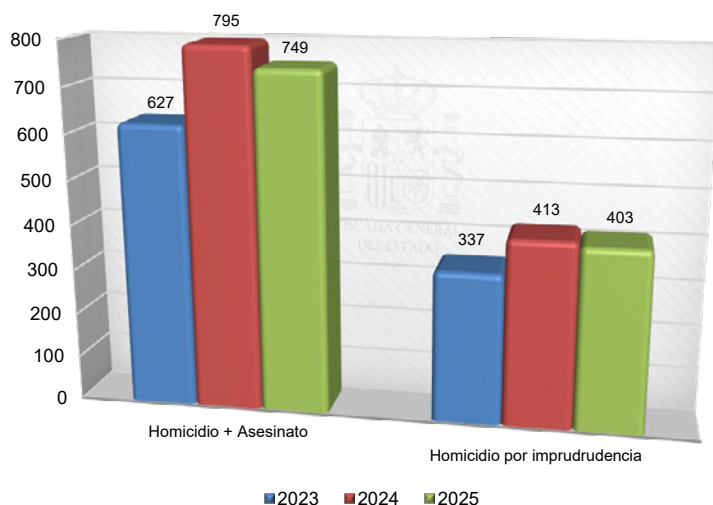
Se ha producido un ligero descenso en el número de calificaciones formuladas por el Ministerio Fiscal por las manifestaciones más graves de los delitos contra la vida (homicidio y asesinato), con un descenso del 5,8% respecto a 2024. De la misma forma se aprecia una disminución porcentual del 2,4% en las calificaciones presentadas en los casos de comisión imprudente de homicidios.

En cuanto a los delitos de lesiones, la evolución recogida en el cuadro siguiente refleja que el número de calificaciones del Ministerio Fiscal por delitos de lesiones presentaría, según los datos recopilados, tendencia a la baja en todas las categorías, especialmente en el número de calificaciones formuladas por la comisión de lesiones cualificadas.

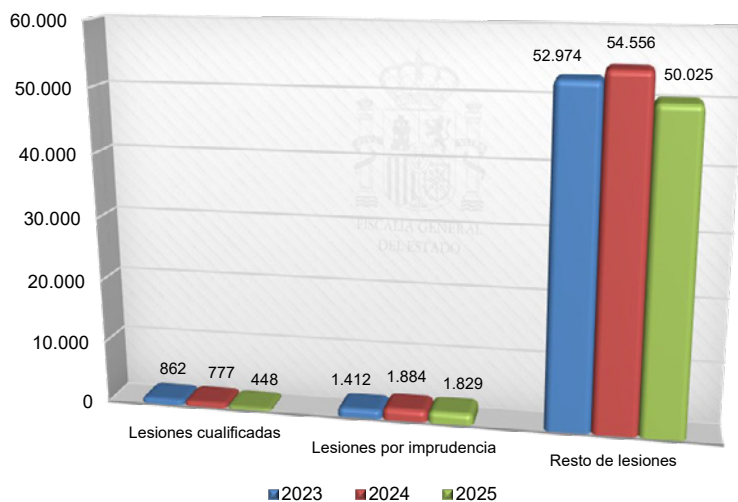
Calificaciones MF	2024	2025	Evolución
Lesiones	54.556	50.025	- 8,3%
Lesiones cualificadas	777	448	- 42,3%
Lesiones por imprudencia	1.884	1.829	- 2,9%

Dentro de las lesiones se agrupan las calificaciones por lesiones ordinarias, las asociadas a episodios de violencia doméstica y de género y las acaecidas en riña tumultuaria. En los datos sobre conductas imprudentes tienen una especial representación los ámbitos de la seguridad vial y la siniestralidad laboral, si bien su especializado análisis se hace en los apartados correspondientes de esta Memoria.

EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA VIDA CALIFICADOS



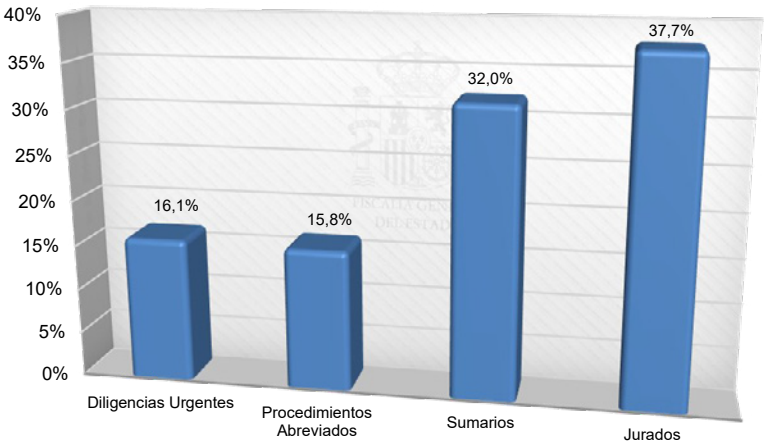
EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS DE LESIONES CALIFICADOS



Teniendo en cuenta el total de delitos calificados en diligencias urgentes cuyo desglose se ha podido recopilar (143.490 registros), las

calificaciones por estos delitos ascienden al 16,1% del total (23.031). Suponen el 15,8% de los delitos calificados en procedimiento abreviado (28.660 sobre un total de 181.261). Alcanzan el 32% de los delitos calificados en sumario (1.501 de un total de 4.695), ascendiendo su porcentaje al 37,7% en las calificaciones de procedimientos tramitados conforme a la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado (262 de 695 delitos calificados en este tipo de procedimiento).

PRESENCIA DE LOS DELITOS CONTRA LA VIDA
E INTEGRIDAD FÍSICA EN LAS CALIFICACIONES
DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Por lo tanto, los delitos contra la vida e integridad física analizados tienen una presencia en el total de las calificaciones de cada una de las modalidades procesales que no presenta grandes variaciones respecto a lo que se reflejó en la memoria del pasado año (en 2024 supusieron el 15,3% de las diligencias urgentes, el 17,1% de los procedimientos abreviados, el 26,7% de los sumarios y el 41,4% de los procedimientos de jurado, porcentajes que en la pasada Memoria se expresaron redondeados a la unidad).

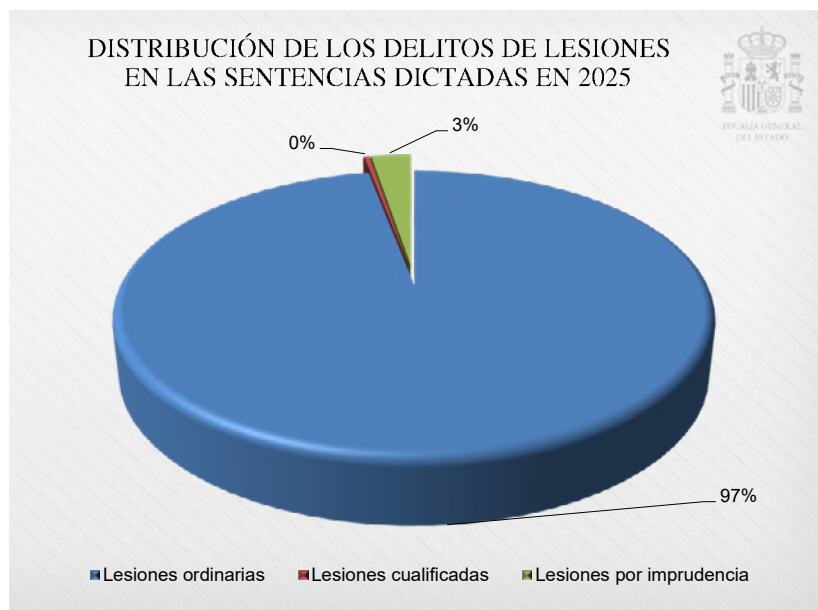
– Sentencias:

Cabe indicar, al igual que en el caso de las calificaciones, que solo las que dimanen de diligencias urgentes vendrían a reflejar hechos sucedidos en el año estadístico en el que se dicta la resolución.



La distribución de los delitos contra la vida (por delitos de homicidio, asesinato y homicidio imprudente) reflejados en la estadística de sentencias dictadas en 2025 se muestran en el anterior gráfico (sobre un total de 903 de estos delitos contra la vida desglosados en la estadística de sentencias).

De otro lado, se recoge en la siguiente imagen gráfica la distribución de los delitos de lesiones reflejados en la estadística de sentencias de 2025 (sobre un total de 44.994 de estos delitos desglosados en la estadística de sentencias). Recordemos que dentro de las lesiones ordinarias se incluyen también las asociadas a episodios de violencia doméstica y de género y las acaecidas en riña tumultuaria:



– Aspectos de interés:

Se refleja en varias de las memorias de las fiscalías provinciales que parte de estos fenómenos criminales se producen en ambientes violentos, como los vinculados al tráfico de drogas o en el contexto de riñas o peleas en ambientes de ocio, con el uso de armas blancas u objetos cortantes en las dinámicas comisivas y generalmente por un solo autor. Aquí ha de tenerse en cuenta que las lesiones con arma blanca en muchas ocasiones acaban tramitándose como delitos intentados contra la vida por las graves consecuencias potenciales de las lesiones causadas.

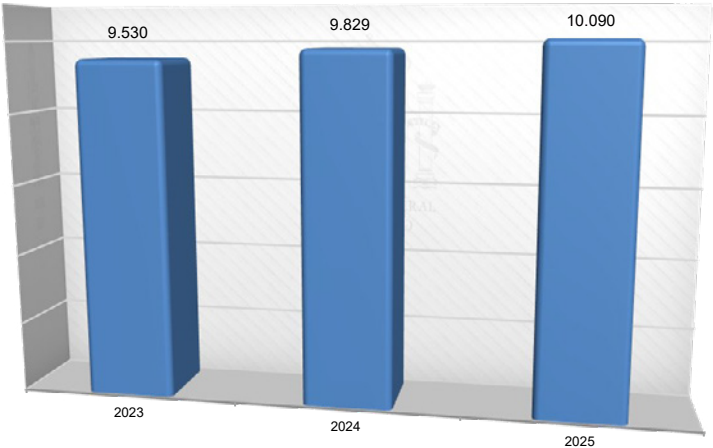
Por otro lado, se deja constancia de que en la etiología de estos delitos destacan como factores condicionantes prevalentes el bajo umbral de resistencia ante la frustración, así como el déficit de estrategias personales del agresor para afrontar la solución de conflictos.

1.2.2 DELITOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA

Para analizar los datos relativos a los delitos de violencia doméstica se partirá de los asociados a las calificaciones y sentencias, ya que corresponden a momentos procesales en los que la conducta está más depurada jurídicamente, lo que no sucede con la información que se asocia a las incoaciones de procedimientos.

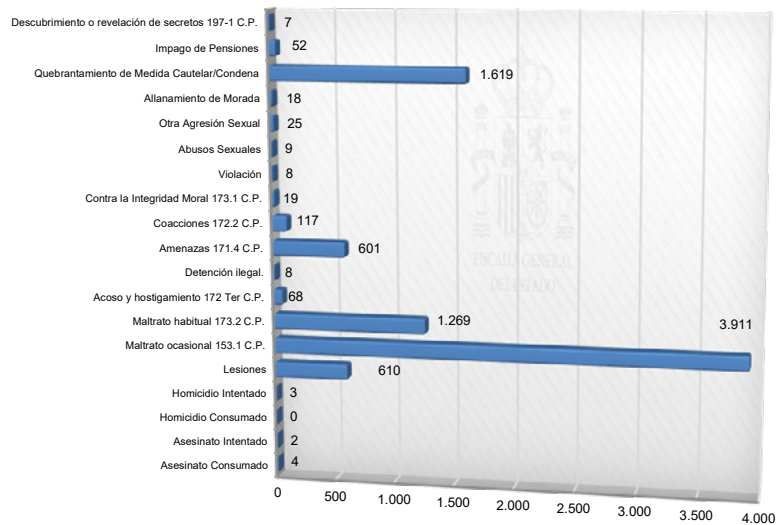
El dato de calificaciones presentadas en 2025 por delitos de violencia doméstica supone un incremento del 2,7% respecto a las calificaciones presentadas en la anualidad previa.

EVOLUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES DE LOS DELITOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA



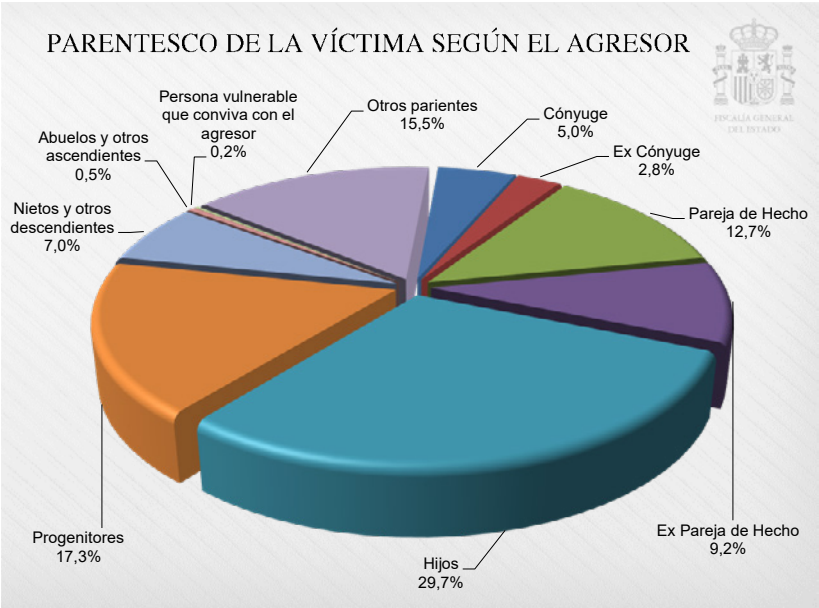
En el siguiente cuadro se muestra el desglose de calificaciones por delito:

CALIFICACIONES SEGÚN EL DELITO



Destacan, al igual que en 2024, como delitos que más se repiten en las calificaciones efectuadas por violencia doméstica, los delitos de maltrato ocasional (3.911 registros), seguidos por los delitos de quebrantamiento de condena o medida cautelar (1.619 registros).

En estos delitos ha de destacarse como grupos de víctimas que en mayor número sufren la violencia doméstica, por una parte, los hijos de la persona agresora y, por otra, los progenitores que sufren las conductas violentas de sus hijos:

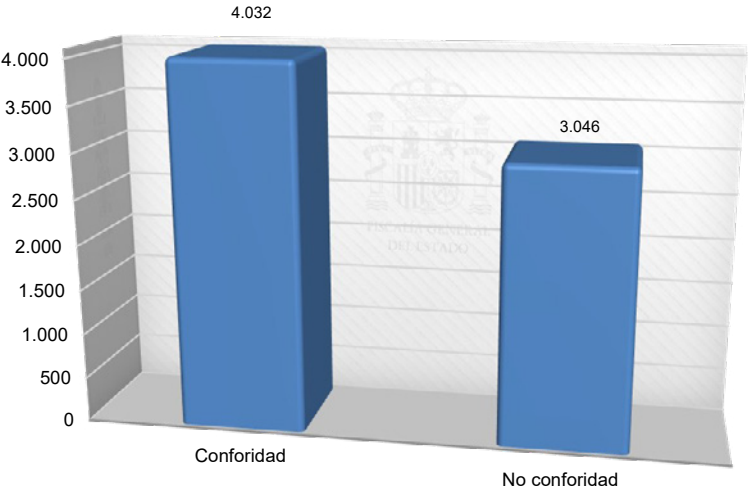


El siguiente cuadro permite analizar datos sobre los pronunciamientos de absolución y condena:

COMPARATIVA DE SENTENCIAS 2025



SENTENCIAS CONDENATORIAS 2025



En el anterior ejercicio memorial se contabilizaron 7.410 sentencias condenatorias (3.165 dictadas sin conformidad y 4.245 dictadas con la conformidad de la persona acusada). Como se observa, en la anualidad que ahora se analiza ha descendido ligeramente el número de sentencias condenatorias hasta 7.078 (tanto las dictadas sin conformidad, alcanzando 3.046 sentencias, como las dictadas de conformidad, siendo 4.032 las dictadas).

Las sentencias absolutorias suponen el 20,7% del total de las sentencias dictadas en 2025 en relación con la violencia doméstica.

En correspondencia con lo ya expuesto respecto a los delitos calificados, el mayor número de hechos sentenciados se corresponde con delitos de maltrato ocasional (2.789 registros) y de quebrantamiento de condena o medida cautelar (1.303 delitos sentenciados).

– Aspectos de interés:

En los textos de las memorias de las fiscalías provinciales se resalta, al igual que en años anteriores, la repetición de episodios violentos en el ámbito familiar relacionados con la presencia de la enfermedad mental o con el consumo de tóxicos.

Esto es relevante no solo en los casos más frecuentes, que son los de violencia sufrida por los hijos, en ocasiones interrelacionados con los casos de aquellas familias que aún mantienen patrones de castigo físico, sino también en el supuesto de violencia de los hijos hacia sus progenitores, especialmente preocupante cuando las víctimas presentan una edad avanzada.

En cuanto a la violencia hacia los hijos, se apunta también en algunas de las memorias territoriales, al igual que en ejercicios anteriores, a su aparición en entornos con situaciones conflictivas en el marco de una ruptura entre los progenitores. En ocasiones el ámbito educativo es el origen del conocimiento de la situación que puedan sufrir los hijos, por lo que resulta fundamental la colaboración de las instituciones educativas.

Paralelamente, cuando se trata de víctimas de edad avanzada, corresponde a las fiscalías investigar la información proporcionada por los servicios de asistencia a mayores, a través de los que llega conocimiento de situaciones de abuso económico y maltrato físico y psíquico por parte de familiares que se aprovechan de la situación de vulnerabilidad de las víctimas.

En definitiva, para la persecución de los comportamientos violentos sobre los grupos más vulnerables, como son las personas mayores y los menores de edad, que además generan alarma social, resulta determinante la cooperación de todos los recursos, ya sean los servi-

cios médicos en el caso de que se demande asistencia facultativa, o los servicios sociales, colegios u otros servicios asistenciales, incluso telefónicos.

Otro elemento que ha de tenerse en cuenta tanto en el caso de los delitos de violencia doméstica, como en el caso de los delitos de violencia contra la mujer, es la incidencia de las nuevas tecnologías (redes sociales, mensajes escritos, audios, vídeos...) como medio comisivo tanto de delitos leves de injurias como de amenazas, coacciones o quebrantamientos de condena.

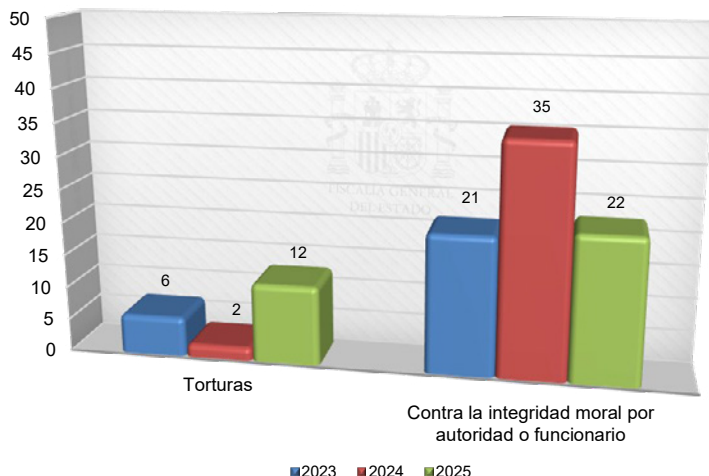
1.2.3 DELITOS DE TORTURAS Y CONTRA LA INTEGRIDAD MORAL

El Título VII del Código Penal, rubricado como «De las torturas y otros delitos contra la integridad moral», reúne diversas conductas que vulneran este bien jurídico, aunque responden a realidades criminológicas distintas. Así, junto al castigo de los tratos degradantes y otras formas de acoso cometidas por particulares, se incluye también el delito de violencia habitual en el ámbito de las relaciones familiares o de la violencia de género, cuyo análisis se desarrolla en las secciones específicas de la memoria dedicadas a estos fenómenos.

Asimismo, este Título contempla la sanción de las torturas en sentido estricto y de otros atentados contra la integridad moral cuando son cometidos por autoridad o funcionario público, así como la omisión del deber de impedir tales conductas. La especial gravedad de estos delitos deriva tanto de la sensibilidad de las sociedades democráticas frente a ellos, como de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados, entre ellos el español. Por ello, resulta imprescindible mantener y reforzar los mecanismos de control y prevención para evitar su comisión. Aunque las estadísticas reflejan que se trata de hechos poco frecuentes, resulta difícil determinar con precisión el número de procedimientos incoados, debido a que, en fases iniciales del proceso, no siempre está claramente definida la calificación jurídica de los hechos.

Por último, debe señalarse que, en algunos casos, las denuncias contra agentes policiales por actuaciones que se extralimitan en el ejercicio de sus funciones han dado lugar a procedimientos por los delitos derivados de la agresión denunciada, sin que estos hechos se hayan calificado necesariamente como delitos contra la integridad moral cometidos por autoridad o funcionario público.

EVOLUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR DELITO DE TORTURAS Y CONTRA LA INTEGRIDAD MORAL COMETIDOS POR AUTORIDAD/FUNCIONARIO



Como se aprecia en la evolución de los últimos tres años, la tendencia de las calificaciones en este tipo de delitos se mantiene relativamente estable, teniendo en cuenta el bajo número de casos. No obstante, en 2025 se observa un aumento en las calificaciones por torturas y un descenso en las correspondientes a delitos contra la integridad moral cometidos por autoridad o funcionario público.

En cuanto a la información estadística disponible sobre delitos reflejados en las sentencias, en 2025 se dictaron 9 sentencias por torturas y 15 por delitos contra la integridad moral cometidos por funcionarios públicos, frente a las 8 y 34, respectivamente, registradas en 2024.

1.2.4 DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL

Los delitos contra la libertad sexual se encuentran entre los que generan mayor preocupación social. Esto se debe tanto a la propia naturaleza del bien jurídico afectado, como a la frecuente situación de vulnerabilidad de las víctimas y, en ocasiones, a la violencia con la que estos delitos se cometen.

1.2.4.1 Incoaciones (*Diligencias Previas*)

En el presente ejercicio se aprecia un incremento del 10,1 % en las diligencias previas incoadas por delitos contra la libertad e indemnidad sexual, al pasar de 32.357 en 2024 a 35.610 en 2025.

En el análisis evolutivo resulta imprescindible tener en cuenta la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, *de garantía integral de la libertad sexual*, que ha tenido una incidencia significativa en la estadística de esta materia. Esta norma suprimió la figura del abuso sexual, integrando dichas conductas en el concepto de agresión sexual y modificando la correspondiente horquilla punitiva. A consecuencia de ello, entre 2023 y 2025 se observa un incremento continuado de las incoaciones por delitos de agresión sexual, paralelo a una disminución de las incoaciones por abusos sexuales, si bien, en el último ejercicio con porcentajes de variación más moderados.

En concreto, en materia de agresiones sexuales, tras el incremento inicial del 92,4% entre 2022 y 2023, se pasó de 18.474 diligencias previas incoadas en 2023 a 20.711 en 2024, lo que supuso un incremento del 12,1 %. En 2025 se incoaron 24.001 diligencias previas, lo que representa un aumento del 15,9 % respecto del año anterior, manteniéndose así una tendencia de crecimiento similar.

Por su parte, los procedimientos de diligencias previas incoados por delitos de abuso sexual experimentaron una notable reducción en los años anteriores: un descenso del 71,1 % entre 2022 y 2023 y del 43,3 % entre 2023 y 2024. En 2025 esta tendencia descendente ha continuado, aunque de forma más moderada, al pasar de 1.414 procedimientos incoados en 2024 a 1.077 en 2025, lo que supone una disminución del 23,8 %.

Una evolución similar se observa en los delitos de agresión y abuso sexual respecto de menores de 16 años. Entre 2022 y 2023 se registraron variaciones muy significativas: un aumento del 152,7 % en las agresiones sexuales y una disminución del 54,9 % en los abusos sexuales. En 2024 ambas tendencias se mantuvieron, con un incremento del 68,7% en las agresiones sexuales y un descenso del 40,8 % en los abusos. En 2025 se aprecia cierta contención, con un ligero descenso del 1,9 % en las agresiones sexuales y un descenso del 11,6 % en los abusos sexuales a menores de 16 años.

Debe tenerse en cuenta que, pese a la reforma indicada, en 2025 todavía pueden incoarse procedimientos por delitos de abuso sexual relativos a hechos cometidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/2022. Estas incoaciones, previsiblemente, conti-

nuarán disminuyendo, si bien deben incluirse en la serie estadística para reflejar adecuadamente su evolución descendente.

Por último, el análisis de esta tipología delictiva debe completarse con el apartado de esta memoria dedicado a la criminalidad informática, dado que una parte cada vez más relevante de estas conductas se desarrolla mediante el empleo por los sujetos activos de las tecnologías de la información y la comunicación.

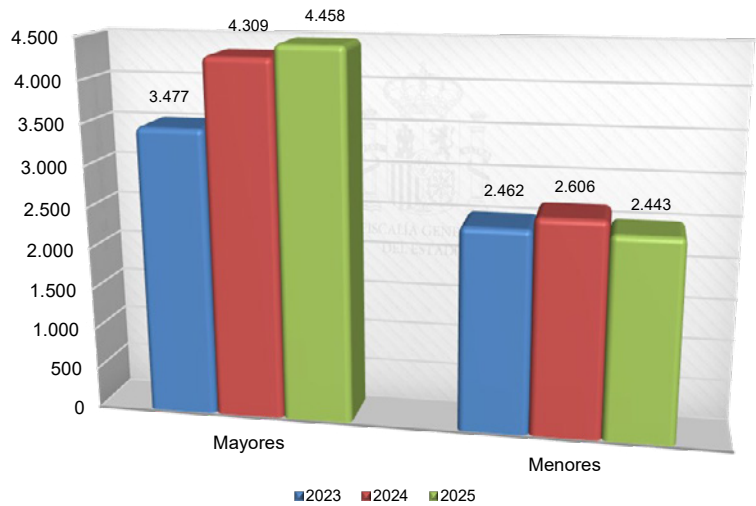
1.2.4.2 *Calificaciones*

Sistemáticamente, distinguimos entre las conductas que se cometen contra menores y aquellas que tienen a mayores como víctimas. No obstante, debemos realizar algunas precisiones, para poder entender estas categorías e incluir todos los datos:

- En menores se incluyen todos los delitos cometidos contra personas menores de edad (abusos, acoso a través de nuevas tecnologías, prostitución y corrupción de menores, pornografía infantil y exhibición y/o provocación sexual a menores), así como los delitos de agresión sexual contra menores de 16 años.
- En mayores se incluyen todos los delitos cometidos contra personas mayores de edad (abusos, agresión, acoso, prostitución) así como los delitos de agresión sexual contra mayores de 16 años.

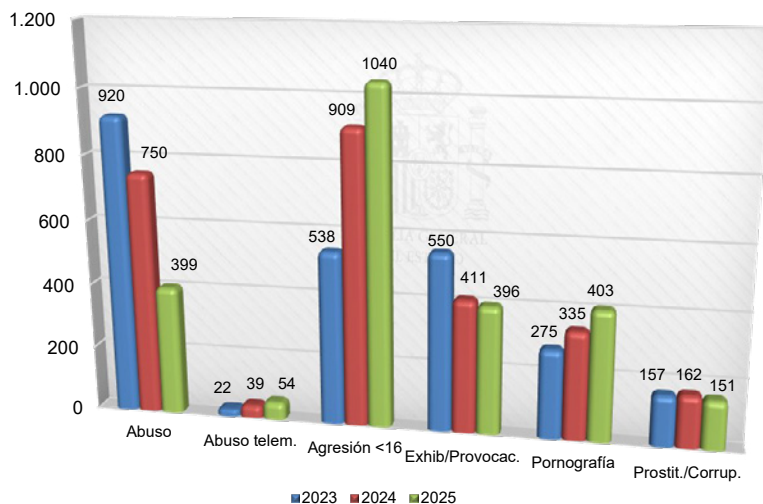
En 2025 las calificaciones por este tipo de delitos aumentaron un 3,5 % en el caso de personas mayores, mientras que disminuyeron un 6,3 % en el caso de menores, en comparación con el año 2024. La representación gráfica de las calificaciones se muestra a continuación:

EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL CALIFICADOS

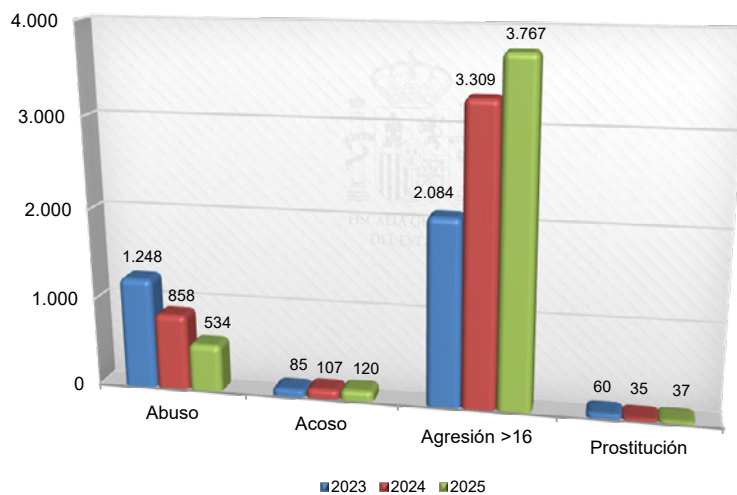


Si descendemos al análisis de algunos delitos calificados en 2025 en este ámbito, las agresiones sexuales aumentaron un 13,8% en el caso de mayores de 16 años y un 14,4% en el caso de menores de esa edad. Por lo que respecta a los abusos sexuales, se aprecia un descenso del 37,8% en mayores y del 46,8% en menores.

EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CALIFICADOS EN CONDUCTAS CONTRA MENORES

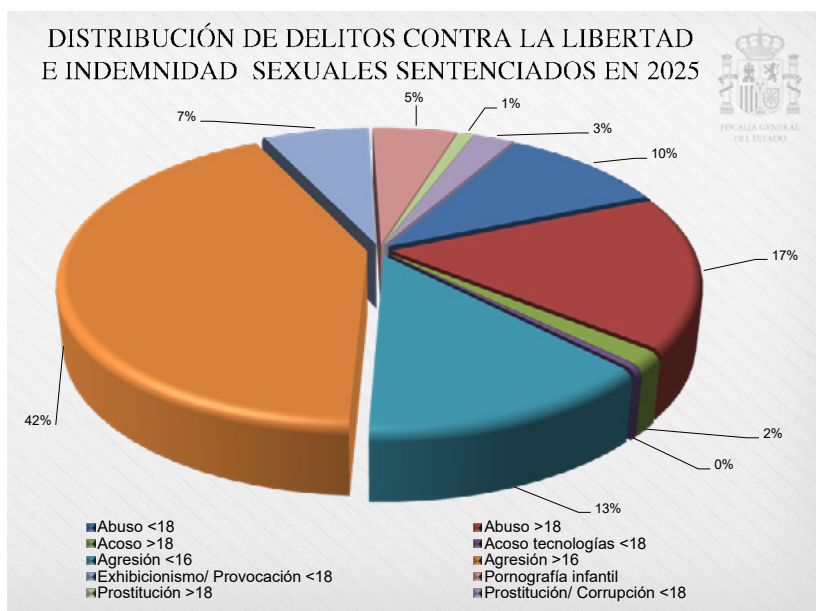


EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CALIFICADOS EN CONDUCTAS CONTRA MAYORES



1.2.4.3 Sentencias

En sentencias, los delitos de agresión y abuso sexual cometidos contra personas adultas continúan constituyendo la mayoría de las conductas objeto de condena. Persisten procedimientos relativos a delitos de abuso sexual cometidos con anterioridad a la reforma introducida por la Ley Orgánica 10/2022 que aún se encuentran pendientes de enjuiciamiento y de resolución mediante sentencia, si bien su número ha experimentado una progresiva disminución a lo largo de los distintos ejercicios. La distribución de delitos contra la libertad e indemnidad sexuales reflejados en la estadística de sentencias dictadas en 2025 ha sido la siguiente (sobre un total de 4.917 registros por estos delitos):



1.2.4.4 Aspectos criminológicos de interés

- El incremento de los hechos delictivos:

Sin duda, el aumento de la sensibilización social ha contribuido a que afloren cada vez más conductas que en otros momentos habrían permanecido ocultas e impunes. Asimismo, la repercusión mediática y social de determinados casos ha incidido en el incremento del número de hechos denunciados, al reforzar a las víctimas, que han

decidido denunciar al sentirse respaldadas por las manifestaciones públicas y el apoyo de distintos colectivos.

– Escenarios y colectivos:

Continúan existiendo ámbitos –especialmente el familiar o el de relaciones con personas conocidas– en los que se cometen delitos que atentan contra la libertad sexual de personas menores de edad, de forma más o menos continuada, aprovechándose los autores del escaso desarrollo madurativo de las víctimas y del silencio que estas suelen guardar, dada su mayor vulnerabilidad y capacidad de manipulación.

Asimismo, se viene constatando un incremento de los delitos contra la libertad sexual cometidos a través de internet, en los que víctima y agresor entran en contacto mediante redes sociales. El acoso sexual puede producirse tanto de manera presencial como, en determinados supuestos, a través de sistemas de comunicación telemática o virtual, lo que añade una mayor complejidad a su investigación.

Si bien una parte relevante de los hechos tiene lugar en el entorno cercano de la víctima –principalmente familiar o educativo–, también se ha producido un aumento notable de las agresiones cometidas en contextos lúdicos. Muchas de ellas se producen durante la noche o la madrugada, a la salida de locales de ocio nocturno, aprovechando los autores la situación de vulnerabilidad de las víctimas tras la ingesta de bebidas alcohólicas y/o sustancias tóxicas.

Los delitos relativos a la prostitución son habitualmente cometidos por grupos organizados sobre víctimas especialmente vulnerables e indefensas. Esta circunstancia da lugar, con frecuencia, a la práctica de pruebas anticipadas y a la adopción de medidas de protección de testigos, dado que no resulta infrecuente que las víctimas no comparezcan en el acto del juicio, bien por tratarse de personas extranjeras que ya no se encuentran en el país, bien por el fundado temor a represalias por parte de los investigados o de su entorno.

Debe destacarse igualmente que determinadas instituciones ponen en conocimiento de las fiscalías la posible comisión de delitos contra la libertad sexual de personas mayores de edad, menores o personas con discapacidad, aun cuando las víctimas, sus representantes o las personas que prestan apoyo a su capacidad jurídica no desean formular denuncia ante el juzgado. En estos supuestos, corresponde al Ministerio Fiscal valorar la procedencia de interponer la correspondiente denuncia.

– Entornos de colaboración:

Desde las fiscalías se valora muy positivamente la labor desarrollada por las oficinas de atención a las víctimas, cuya intervención

resulta de especial relevancia. Asimismo, se ha reforzado el enfoque de protección a las víctimas, en particular a las personas menores de edad, mediante el apoyo de equipos especializados en los institutos de medicina legal, en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y en la administración sanitaria.

– Escenarios procesales probatorios:

Estos delitos presentan, con carácter general, una especial dificultad probatoria, incluso en aquellos supuestos en los que la persona autora de los hechos se encuentra identificada, ya que en muchos casos únicamente se dispone del testimonio de la víctima como elemento probatorio para enervar la presunción de inocencia. Cuando dicho testimonio no reúne los requisitos exigidos por la jurisprudencia, puede dar lugar al dictado de sentencias absolutorias.

En el caso de las personas menores de edad, la modificación de los artículos 449 bis y 449 ter de introducida en la Ley de Enjuiciamiento Criminal por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, ha supuesto la práctica de la prueba preconstituida de sus declaraciones con carácter obligatorio. Este avance resulta especialmente relevante desde la perspectiva de la protección del menor, al evitar la revictimización, sin menoscabo de los derechos y garantías procesales de la persona investigada, al establecer exigentes requisitos en la forma de su práctica.

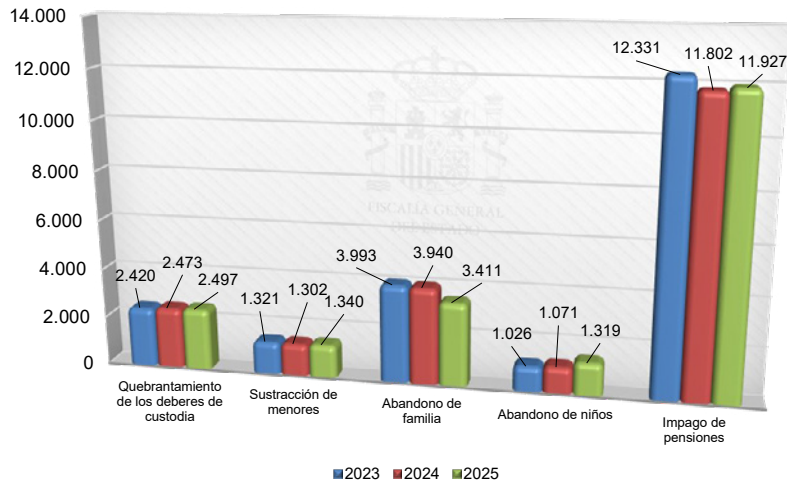
En este contexto, se ha generalizado el uso de las salas Gesell, en las que las declaraciones se recogen a través de profesionales especializados como prueba preconstituida, permitiendo que el menor únicamente deba acudir en una sola ocasión a los órganos judiciales y siempre a través del circuito ya establecido. No obstante, en esta misma línea, se comprueba que el sistema que realmente permite otorgar la máxima protección a los menores es el conocido como modelo Barnahus, o «casa de los niños», que cuenta con las dependencias adecuadas para que en un mismo espacio se puedan coordinar todos los servicios implicados en casos de abusos sexuales infantiles: policía, servicios de protección, justicia y salud, de cara a poder agilizar el proceso judicial y reducir la victimización secundaria que conlleva necesariamente la repetición de diligencias o el desplazamiento de la víctima a diferentes lugares. El sistema está basado en el *one door principle*: el niño sólo debe entrar en un espacio, traspasar una sola puerta, mientras que son los distintos profesionales los que se desplazan a la Barnahus para realizar sus cometidos.

1.2.5 DELITOS CONTRA LAS RELACIONES FAMILIARES

Este grupo se configura en dos grandes bloques, el primero referido a las conductas que atacan a la familia como institución jurídica y que comprende delitos que se producen muy escasamente, tales como la inducción a menores a abandonar el domicilio, el matrimonio ilegal, la suposición de parto o la alteración de la paternidad, estado o condición del menor, y el segundo, que recoge el incumplimiento de los deberes de asistencia que incumben recíprocamente a los miembros integrados en la esfera familiar, donde se registra el mayor número de incoaciones y calificaciones.

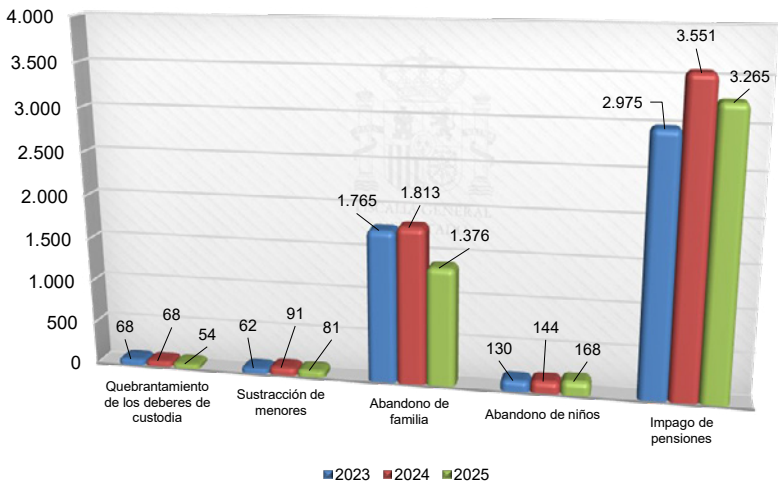
El impago de pensiones continúa siendo, con diferencia, la conducta más frecuente dentro de este ámbito. No obstante, debido a la falta de precisión en el registro inicial de los hechos o a que estos no están plenamente determinados en fases tempranas, algunas conductas (como el quebrantamiento de los deberes de custodia o los delitos de abandono de familia y de niños) responden en muchos casos a un mismo conjunto de hechos que circunstancialmente se incardinan en uno u otro delito. Del mismo modo, no es infrecuente que los casos de impago de pensiones sean inicialmente incoados bajo otras tipologías. En todo caso, aunque sigue tratándose del delito más incoado en este capítulo, se aprecia una tendencia estable en la incoación de diligencias previas.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES EN
DILIGENCIAS PREVIAS POR DELITOS CONTRA LAS
RELACIONES FAMILIARES

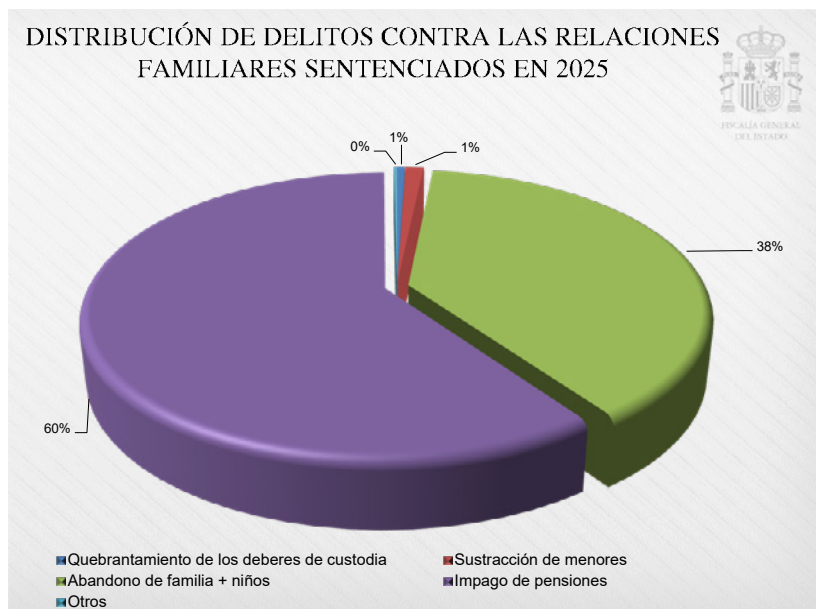


Sin embargo, en los procedimientos contra las relaciones familiares calificados, donde los hechos han sido depurados, se observa un descenso global del 12,8% respecto al ejercicio anterior. Fundamentalmente se aprecia este descenso en los delitos de abandono de familia y los de impago de pensiones:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS DELITOS CONTRA LAS RELACIONES FAMILIARES CALIFICADOS



En cuanto a la información sobre las sentencias dictadas por delitos contra las relaciones familiares (con un total de 3.909 delitos reflejados en la estadística) se observa la misma tendencia general descendente respecto al año anterior que en el caso de las calificaciones, en este caso del 10,6%. El grueso de sentencias dictadas lo son por delitos de impago de pensiones (60%) y delitos de abandono de familia (38%):



1.2.5.1 Aspectos criminológicos de interés

La elevada incidencia de estos delitos trae causa, entre otras, de la eficacia relativa de las medidas de ejecución civil en los supuestos de impago de pensiones, así como de la limitada operatividad de los sistemas de mediación. Ante estas situaciones de incumplimiento, se acude con frecuencia a la vía penal bajo la creencia de que resulta más ágil para resolver un conflicto tradicionalmente atribuido al orden jurisdiccional civil.

El delito de impago de pensiones se encuentra, en gran medida, condicionado por la situación económica del obligado al pago. Ello determina que, en períodos de intensa crisis económica y destrucción de empleo, los impagos de prestaciones familiares exijan una investigación especialmente rigurosa de la verdadera situación patrimonial

del investigado. En este contexto, resulta oportuno el análisis de las sentencias absolutorias que se dictan para analizar los criterios de delimitación entre la jurisdicción penal y la civil, evitando así una tendencia a la utilización de la vía punitiva como mecanismo ordinario de resolución del conflicto.

Algunos de estos delitos presentan conexión con los delitos relacionados con la violencia de género y, en menor medida, con la violencia doméstica. En efecto, se constata que, en determinadas ocasiones, las situaciones de ruptura familiar derivadas de hechos constitutivos de estos últimos delitos desembocan en relaciones familiares especialmente tensas y conflictivas, en las que se persigue la asfixia económica de la parte más vulnerable. Esta se ve obligada a soportar, tras haber sido víctima de un delito contra su libertad o contra su integridad física o moral, un nuevo ilícito penal derivado de la omisión dolosa por parte de su agresor del cumplimiento de las obligaciones económicas surgidas de la previa relación familiar.

La relevante reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia*, dio nueva redacción al artículo 57 CP, incorporando al catálogo de delitos que llevan aparejada la pena accesoria de prohibición de aproximación y comunicación los delitos contra las relaciones familiares, incluyendo, por tanto, el delito de impago de pensiones. Este es concebido como una forma adicional de ataque contra las personas que dependen económicamente del sujeto activo.

Se observa asimismo un número significativo de sentencias de conformidad con aplicación de la circunstancia atenuante de reparación del daño, dado que las cantidades adeudadas son abonadas con anterioridad a la celebración del juicio. De este modo, se alcanza uno de los objetivos prioritarios en esta tipología delictiva, cual es la protección del interés de la víctima-perjudicada.

Finalmente, puede apreciarse que, pese al elevado número de diligencias previas incoadas por delitos de impago de pensiones, el número de procedimientos finalmente calificados es sensiblemente inferior. Esta circunstancia puede explicarse por la existencia de un porcentaje relevante de sobreseimientos provisionales, motivados por la imposibilidad de acreditar la situación de solvencia del investigado que permita afirmar su capacidad real para hacer frente al pago de la pensión.

1.2.6 DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO Y EL ORDEN SOCIOECONÓMICO

En este grupo de delitos se engloban conductas muy variadas que tienen el rasgo común de suponer un ataque al patrimonio ajeno guiado por el ánimo de lucro. Es uno de los ámbitos de delincuencia con más presencia cuantitativa, tanto en incoaciones como en calificaciones, de los que mayor impacto tienen en la sociedad y que siempre ha destacado en las cifras recogidas en todas las fiscalías.

Nuestra estadística siempre será incompleta, ya que solo refleja los datos de los delitos denunciados que han sido remitidos a los juzgados y que han dado lugar a la incoación del correspondiente procedimiento judicial. En consecuencia, un estudio integral de la evolución de la criminalidad debería realizarse completando las estadísticas judiciales con las elaboradas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

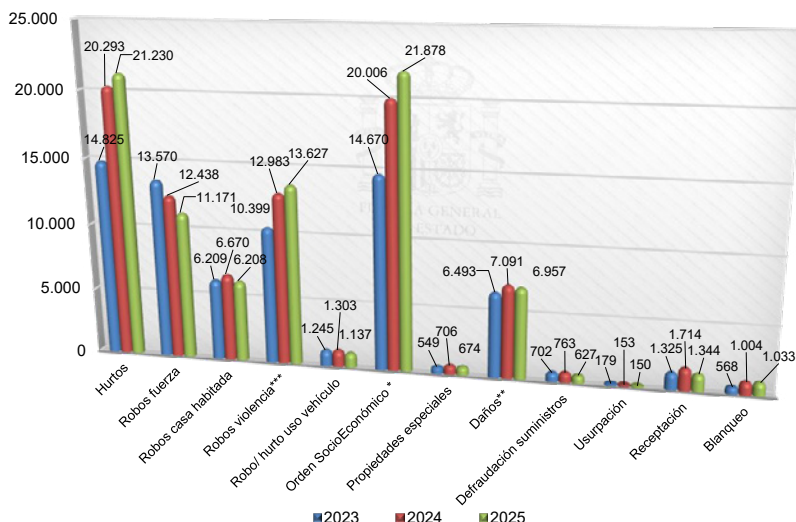
Como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 41/2015, de 5 de octubre, al ser muy frecuentes las denuncias de hechos delictivos sin autor conocido que no dan lugar a la remisión al juzgado del atestado y, por tanto, a la incoación de un procedimiento penal, estos delitos dejaron de ser los más numerosos en cuanto al número de procedimientos incoados, constituyendo el segundo grupo, solo por detrás de los delitos de lesiones.

Se venía produciendo un incremento constante del número de procedimientos incoados por este tipo de delitos desde el año 2020, en que se incoaron 345.577 procedimientos. En el ejercicio 2021 fueron 370.599, en el año 2022 un total de 392.963, en el año 2023, fueron 418.259 procedimientos y, en 2024, 459.806, lo que supuso un incremento de casi un 10% en un solo año.

Este año 2025, sin embargo, se produce un ligero descenso en el volumen de procedimientos incoados, un total de 448.790, es decir, 11.016 procedimientos menos que el año anterior, lo que supone un mínimo descenso del 2,4%, rompiéndose, según la información estadística disponible, la tendencia al alza constante descrita en los años anteriores.

El siguiente gráfico refleja la evolución interanual de las calificaciones por delitos contra el patrimonio:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES POR DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO



* Bajo la denominación de «Orden Socioeconómico» se han agrupado Estafas, Apropiações indebidas, Alzamientos de bienes, Insolvencias punibles, Alteración de precios en subastas públicas, Descubrimiento de secretos empresariales, Contra el mercado y los consumidores, Administración desleal y Delitos societarios.

** Bajo la denominación de «Daños» se agrupan todos los daños dolosos e imprudentes, así como los informáticos.

*** Bajo la denominación «Robos con violencia» se incluyen estos y las extorsiones.

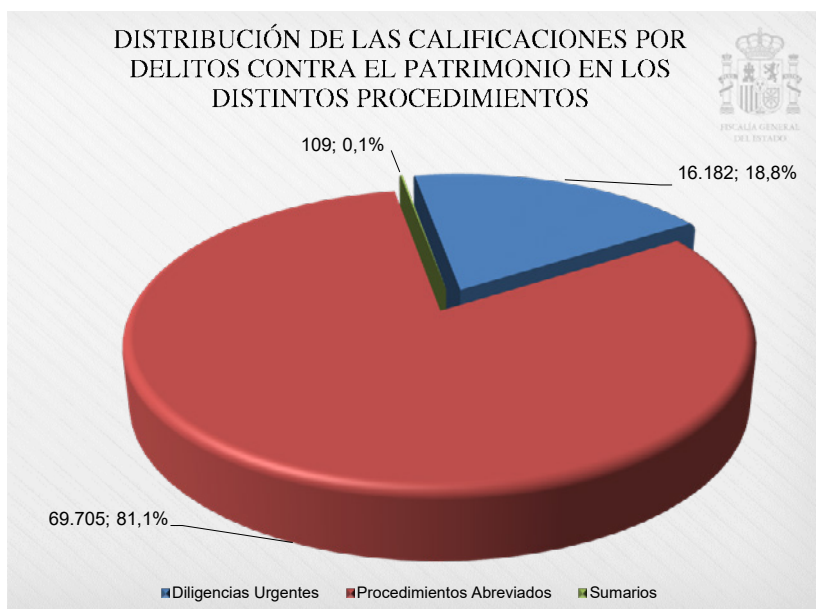
Pese al ligero descenso en cuanto al número de procedimientos incoados, las cifras de aquellos en los que se ha presentado acusación continúan ligeramente al alza, habiéndose formulado un total de 86.046 calificaciones, un 1,1% más que el año inmediatamente anterior. Este ligero ascenso supone la consolidación del importante incremento producido en años anteriores, en concreto, del 8,4% en el año 2023 y del 20,3% en el ejercicio 2024.

Como puede apreciarse en el gráfico anterior, el número de escritos de acusación varía en relación con años anteriores dependiendo del concreto tipo delictivo objeto de análisis. Mientras que se incrementa en delitos como los hurtos, los robos con violencia o los delitos contra el orden socioeconómico, desciende en otros como los delitos de robo con fuerza, robos en casa habitada, robo o hurto de uso de vehículos a motor o recepción.

A continuación, se señala la proporción de las calificaciones emitidas por delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico:

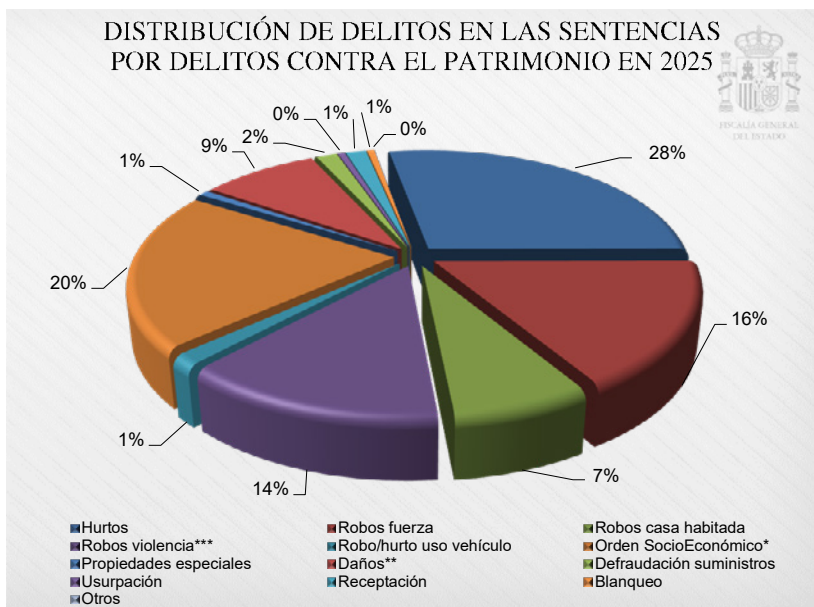


Como se puede observar, en estos delitos, a pesar de la gran variedad de conductas incluidas y sus distintas gravedades, las calificaciones se formulan tanto en diligencias urgentes como en diligencias previas, donde se produce la gran mayoría, siendo testimonial su presencia en otros procedimientos como en el sumario ordinario o ante el tribunal del jurado.



La proporción en la utilización de los diferentes tipos de procedimientos para la tramitación de estos delitos se mantiene estable en los últimos años. Desde 2022, el porcentaje de incoaciones de diligencias urgentes se viene situando alrededor del 20%. En concreto, este año ha sido de casi el 19%, ligeramente inferior al año anterior, en el que se situó en el 21%.

Se muestran a continuación la información sobre distribución delictiva en las sentencias dictadas por delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico. En ejercicios anteriores, el incremento del número de calificaciones no venía teniendo un reflejo proporcional en el número de sentencias dictadas. Sin embargo, este año sí que se produce un incremento de estas, culminando los procedimientos incoados y calificados tanto en el año 2025 como en años anteriores. En concreto, se produce un notable incremento del 24,2% en el número de sentencias, que se sitúan en 65.575, mientras que el año 2024 fue de 52.793.



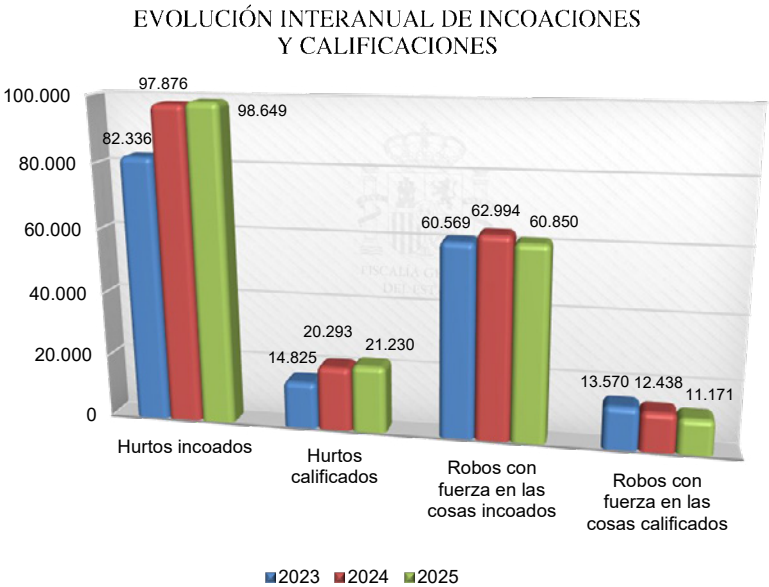
Se reproducen en este cuadro las agrupaciones anteriores.

1.2.6.1 Delitos de hurto y de robo con fuerza en las cosas

Los delitos de hurto son unos de los más afectados en cuanto a su reflejo estadístico en las aplicaciones informáticas debido a la modificación del artículo 284.2 LECrim. Al tratarse en muchas ocasiones de delitos cometidos al descuido, salvo en los supuestos de delito *in fraganti*, resulta difícil la posterior identificación del responsable, lo que provoca que la denuncia o el atestado policial no se remitan al juzgado al no tener autor conocido. Esto hace que un porcentaje muy elevado de infracciones cometidas y denunciadas no den lugar a un procedimiento penal y que el número real de hurtos sea superior al reflejado en la estadística.

Desde el año 2022, se había venido manteniendo una cifra creciente de procedimientos relacionados con estos delitos. En concreto, en el año 2022 se incoaron 68.781 procedimientos, alcanzándose en 2023 los 82.336, lo que supuso un incremento de un 19,7%. De nuevo, en 2024, la tendencia al alza se mantuvo, de tal forma que se incoaron 97.876 procedimientos por delitos de hurto, es decir, un 18,9% más que el año inmediatamente anterior. Este año 2025, la cifra es muy similar a la del ejercicio precedente. De hecho, se han incoado 98.649 procedimientos por delitos de hurto, lo que supone solo un incremento de 773 procedimientos respecto del año anterior, es decir, un 0,8% más.

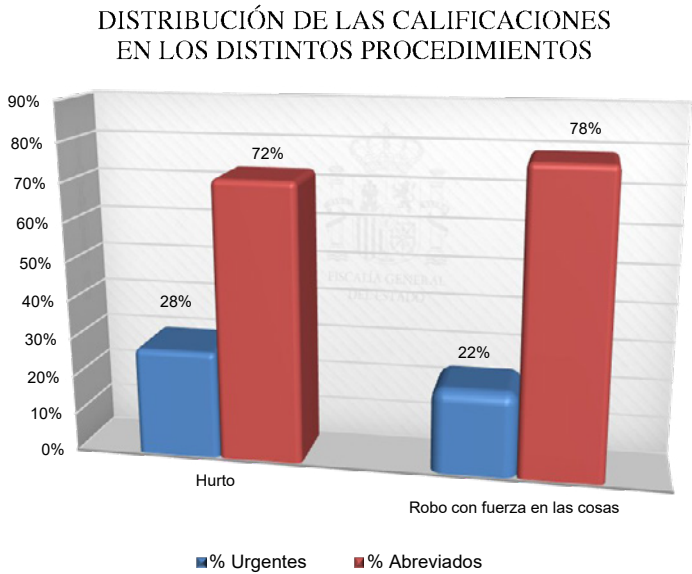
Por su parte, la tendencia en el número de procedimientos incoados por delitos de robo con fuerza es mucho menos clara que respecto de los de hurto, fluctuando de un año a otro. Si en el año 2022 los procedimientos por estos delitos descendieron, en 2023 estos se incrementaron en un 6,4%. En el año 2024, volvieron a aumentar los procedimientos por delitos de robo con fuerza, alcanzando un total de 62.994, lo que supuso un incremento del 4% respecto del año anterior. Sin embargo, en el presente ejercicio memorial los procedimientos por este delito disminuyen en un 3,4%, lo que sitúa la cifra en un total de 60.850.



En relación con la proporción entre incoaciones y calificaciones, se viene manteniendo una tendencia ligeramente ascendente en los últimos ejercicios en relación con el delito de hurto, pasando del 20,7% del año anterior al 21,5% de este año.

El porcentaje es ligeramente inferior en el caso de los delitos de robo con fuerza, en concreto un 18,4%, sin sufrir grandes variaciones en los últimos años.

Por último, se refleja la distribución de las calificaciones por procedimientos, donde puede observarse la mayor utilización del procedimiento abreviado.



1.2.6.2 *Delitos de robo con fuerza en casa habitada o local abierto al público*

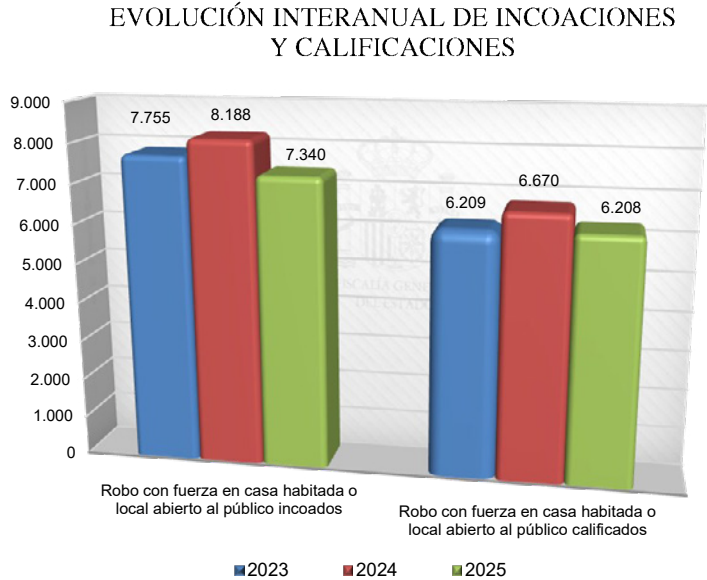
Tras dos años de incremento en el número de incoaciones, este año se produce un descenso significativo, de tal forma que la cifra se sitúa en 7.340, lo que supone un descenso del 10,4% desde los 8.188 registrados en 2024.

Las calificaciones emitidas por este tipo delictivo también sufren un descenso, de tal forma que, tras alcanzar las 6.670 en el año anterior, este 2025 su número ha sido de 6.208, volviendo a cifras de 2023, en el que fueron 6.209.

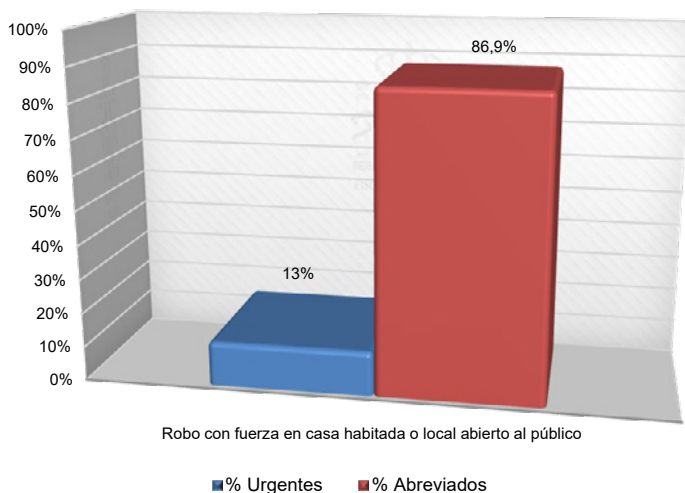
La relación entre ambas cifras, es decir, el porcentaje de procedimientos calificados en relación con los incoados alcanza un 84,6%, lo cual es especialmente reseñable teniendo en cuenta su gravedad y la alarma social que generan al constituir no solo un ataque a la propiedad, sino también a la intimidad y a la paz en el hogar, generando una lógica sensación de inseguridad en aquellas personas que son víctimas de estos delitos.

Por último, en lo que respecta al tipo de procedimiento por el que se tramitan, vuelve a ser preponderante la utilización del procedimiento abreviado, manteniéndose en términos similares a las anualidades anteriores, incluso con un ligero aumento, acaparando casi un 87% del total de los procedimientos, por solo un 13% de diligencias urgentes.

La evolución de incoaciones y calificaciones es la siguiente:



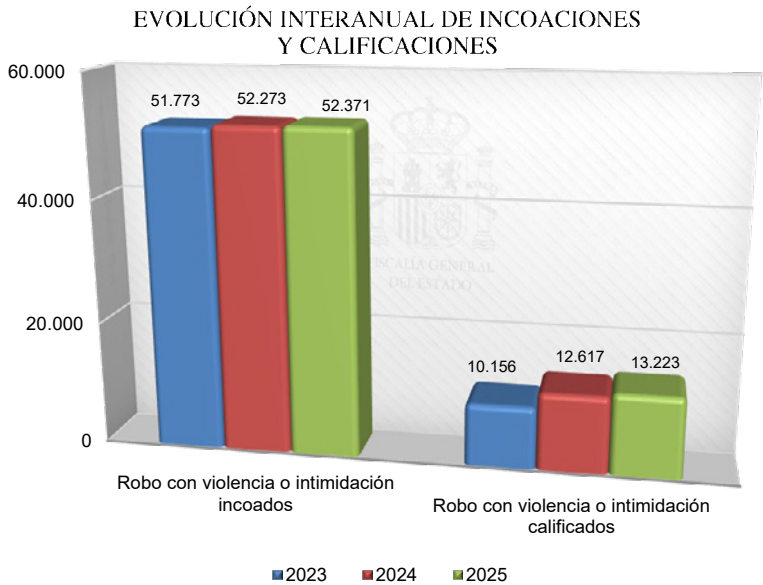
DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



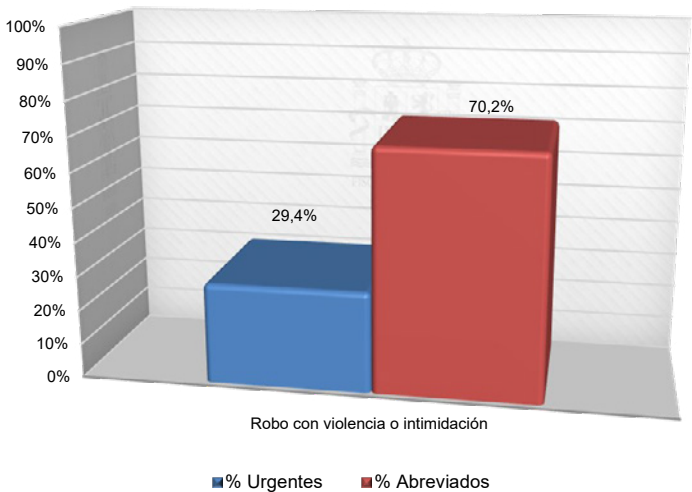
1.2.6.3 *Delitos de robo con violencia o intimidación*

Se trata del delito más grave de los que componen el grupo, dado que en este caso no se afecta solo al patrimonio, sino que, además, supone un ataque a la integridad física y psíquica de la víctima y puede producir resultados lesivos graves, provocando una gran sensación de inseguridad.

La evolución de incoaciones y calificaciones es la siguiente:



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



La cifra de procedimientos incoados por este tipo delictivo se mantiene constante a lo largo de los últimos años. Tras un ligero descenso en 2023, en concreto de un 1,2%, en 2024 se incrementaron un 1%. De nuevo en el 2025, la variación es mínima, de tal forma que el número total de procedimientos incoados asciende a 52.371, es decir, solo 98 más que el año anterior, lo que supone solo un 0,2% de diferencia entre ambos periodos.

Sobre la base de dicha estabilidad en el número de procedimientos, resulta positivo el incremento en el número de calificaciones por este delito, continuando la tendencia alcista que, de manera ininterrumpida, se produce en los últimos tiempos. Tras el notable incremento del 24,2% del año 2024, en el 2025 el porcentaje de calificaciones continúa aumentando en un 4,8%, alcanzando la cifra de 13.223.

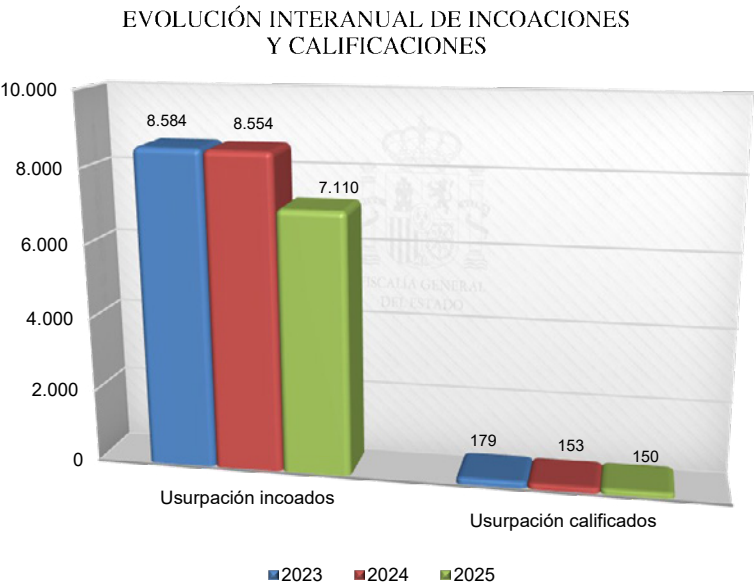
Por último, en lo que se refiere al procedimiento utilizado, el procedimiento abreviado ha sido el cauce empleado en un 70,2% de las calificaciones, mientras que las diligencias urgentes lo han sido en un 29,4%, algo inferior que el año precedente.

1.2.6.4 *Delito de usurpación*

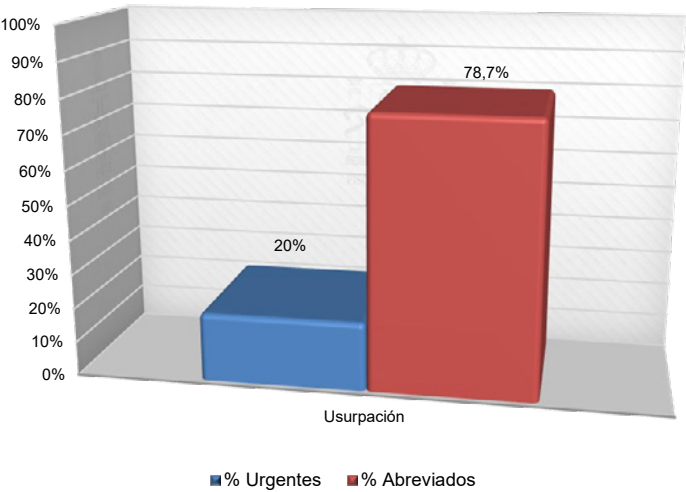
Este delito se ha identificado durante muchos años por su estabilidad. Entre los años 2018 y 2021 apenas se produjeron variaciones. Sin embargo, en el año 2022 los procedimientos por usurpación descendieron un 9%. Tras un nuevo y ligero descenso en 2023, en el 2024 se produjo otra disminución también moderada, incoándose 8.554 procedimientos. Y en el presente año memorial vuelve a producirse un notable descenso de los procedimientos por usurpación. Los 7.110 procedimientos incoados suponen así una disminución del 16,9% respecto del año precedente.

Respecto de la cifra de calificaciones, el dato viene condicionado por la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, que, sin modificar el precepto, degrada su consideración jurídica de delito menos grave a delito leve, salvo en los supuestos de empleo de violencia o intimidación en la ocupación. Esto supone que la proporción entre procedimientos incoados y las calificaciones emitidas se mantenga muy baja, siendo del 2,1% en el 2025. El número total de calificaciones también continúa la tendencia descendente, habiendo pasado de las 191 del año 2022 a las 179 de 2023, las 153 en 2024 y, finalmente, a las 150 de este año memorial.

La evolución de incoaciones y calificaciones es la siguiente:



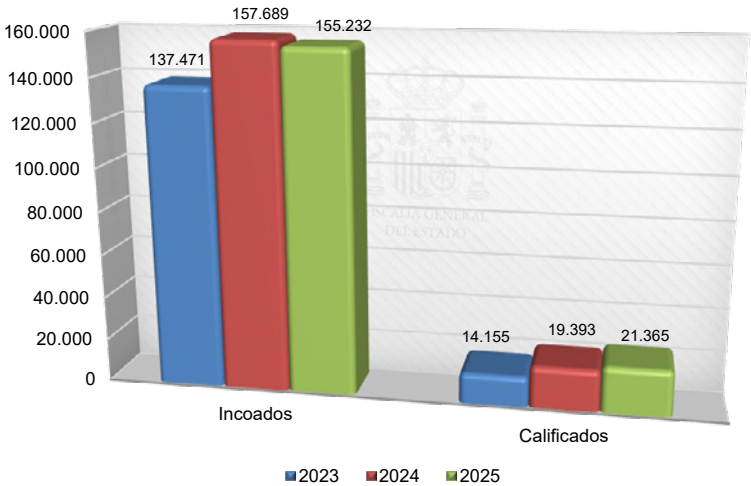
DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



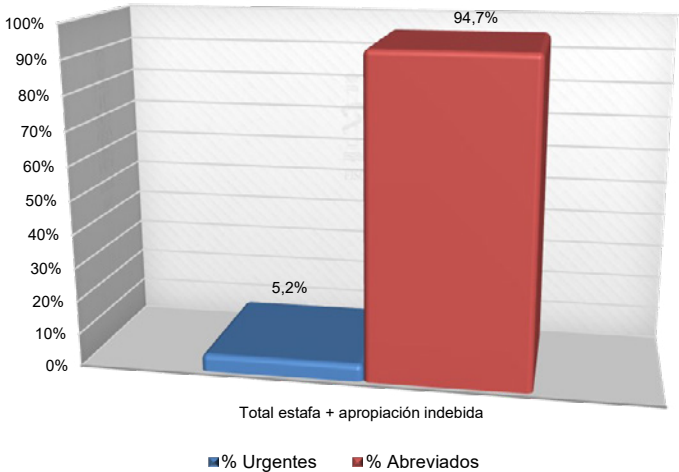
1.2.6.5 *Delitos de estafa y apropiaciones indebidas*

A continuación, se ofrecen los datos del número de procedimientos y de calificaciones de estos delitos, sumando ambos tipos delictivos.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES
Y CALIFICACIONES (ESTAFA + APROPIACIÓN
INDEBIDA)



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES
EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



El número de procedimientos incoados por delitos de estafa sigue siendo, como en años anteriores, el tercero, solo por detrás de los delitos de lesiones y de los delitos de violencia de género y doméstica (dejando al margen el registro de los delitos sin especificar).

Desde luego, es el ilícito penal más común dentro de los delitos contra el patrimonio, por delante de los delitos de hurto o de robo, en sus diferentes modalidades.

Conforme se pone de manifiesto en las memorias de las fiscalías territoriales, una buena parte de los delitos de estafa deriva cada vez más de su habitual comisión a través de las nuevas tecnologías, tal y como se tratará con más profundidad en la sección de la Memoria dedicada a la criminalidad informática.

Muestra de esta importancia estadística es la evolución de los últimos años, con importantes incrementos desde 2021. En 2023 se alcanzan los 106.758 procedimientos. El año 2024 se incoaron 124.147 procedimientos, lo que supone un aumento del 16,3% solo en un año. En 2025, el número de procedimientos por estafa fue de 124.406, ligeramente superior de nuevo al año anterior.

Por el contrario, los delitos de apropiación indebida fueron de 30.826, lo que supone un descenso del 8,1%, volviendo a cifras parecidas a 2023, tras el incremento del 9,2% del año 2024.

En este caso, la amplia mayoría de los procedimientos a que dan lugar estos tipos delictivos son abreviados, de tal forma que aproximadamente solo el 5% de ellos son tramitados como diligencias urgentes, situación que se mantiene en los últimos años.

Respecto de las calificaciones emitidas por estos dos tipos delictivos, comenzando por las estafas, su cifra fue de 18.423. En este caso, se continúa la tendencia alcista de los últimos tiempos. Tras el incremento del 41,2% del ejercicio 2024, este año el incremento ha sido del 13,5%.

Igualmente, respecto de las apropiaciones indebidas, el número de calificaciones fue de 2.942, es decir, un 6,9% inferior al año 2024, tras el incremento que se produjo de 2023 a 2024 del 18,7%.

1.2.6.6 *Delitos de defraudación de fluido eléctrico y análogos*

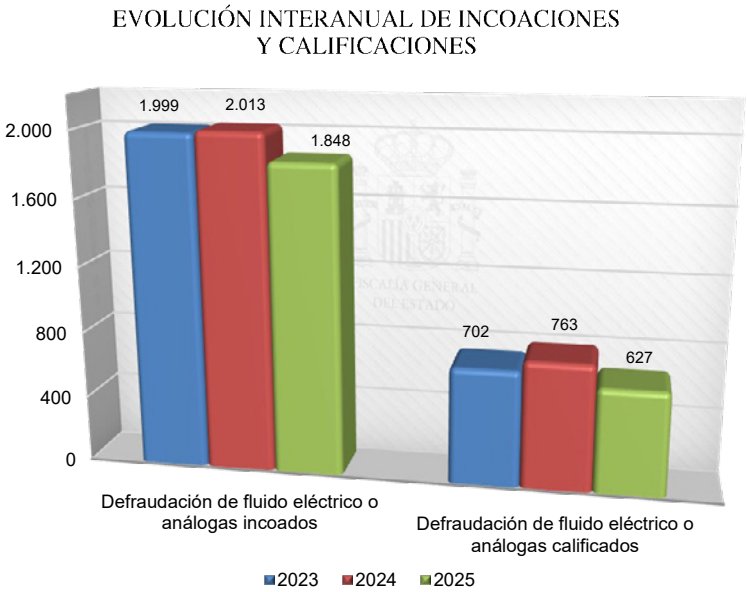
Tanto el número de procedimientos incoados como de calificaciones emitidas ha descendido durante 2025.

Por lo que respecta a las incoaciones, este año se han producido 1.848, es decir, 165 procedimientos menos que el anterior, lo que supone un 8,2% inferior.

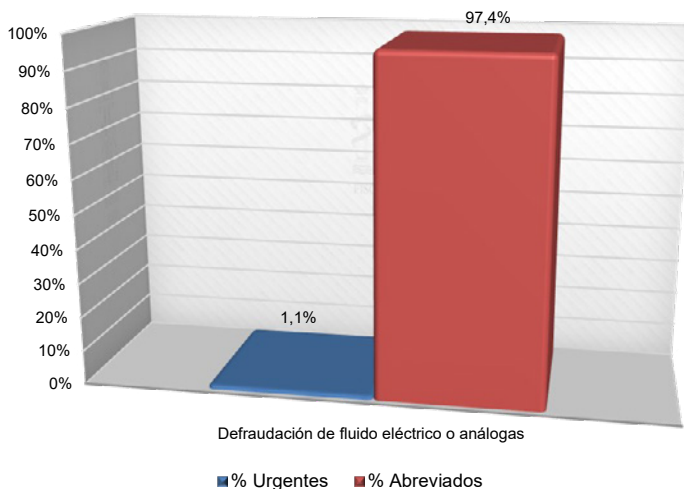
Por su parte, las calificaciones también han descendido en un 17,8%, hasta un total de 627.

El porcentaje de procedimientos que han derivado en calificación ha sido del 33,9%.

La representación de las cifras de incoaciones y calificaciones es la siguiente:



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Tal y como sucediera en años anteriores, el procedimiento habitual para la tramitación de este tipo de delitos es el procedimiento abreviado, de tal forma que alcanza más del 97% del total. La incoación de diligencias urgentes por este tipo de infracción penal se ha convertido en la excepción.

1.2.6.7 *Delitos contra la propiedad intelectual e industrial*

Tras un incremento del número de procedimientos en los dos últimos años por delitos contra la propiedad industrial, la cifra de incoaciones en 2025 vuelve a descender, lo que deja clara la falta de una tendencia definida en estos tipos delictivos. Tras el descenso en 2022 y el mencionado incremento en los años 2023 y 2024, este 2025 se produce una disminución del 12,4%, es decir, un total del 2.183.

En cuanto a las calificaciones, tampoco la tendencia es clara. El descenso en el número de estas es más pronunciado que en el caso de las incoaciones. En concreto, en este ejercicio han sido emitidas un 27,8% menos de calificaciones, llegando hasta las 466, disminución equivalente al 27% de incremento que se había producido en 2024.

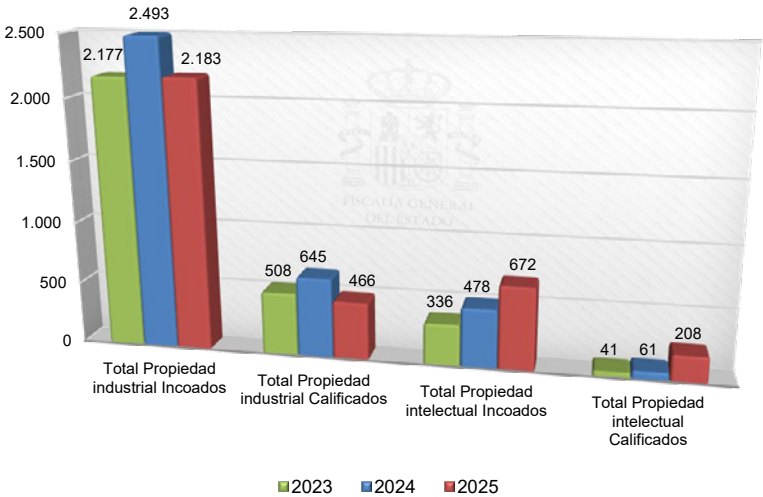
Sin embargo, en relación con los delitos contra la propiedad intelectual, tras un periodo de descensos acumulados, ya en el año 2024 se invirtió la tendencia, produciéndose un aumento del 42,3% del número de incoaciones. Este año vuelve a producirse un incremento similar, un 40,6%, lo que supone que en dos años se haya duplicado el número de procedimientos incoados, pasando de 336 en 2023 a 672 en esta anualidad.

El incremento es mucho más notable en el caso de las calificaciones. Tras dos años de descensos relevantes, en el año 2024 se pasó de 41 a 61 calificaciones. En este año 2025 se han alcanzado las 208, lo que supone multiplicar por cinco las calificaciones en dos años.

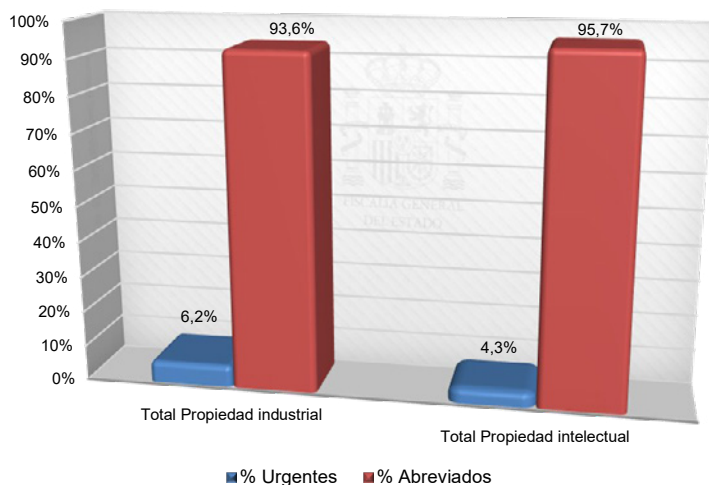
Por último, en cuanto al cauce utilizado para la incoación y tramitación de estos procedimientos, vuelve a ser, fundamentalmente, el procedimiento abreviado. Este año debe diferenciarse entre los delitos contra la propiedad intelectual, en los que el porcentaje de procedimientos abreviados es del 95,7%, de los delitos contra la propiedad industrial, en que este procedimiento supone el 93,6% del total.

El panorama de incoaciones y calificaciones es el siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES
Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



1.2.6.8 *Delitos contra los consumidores*

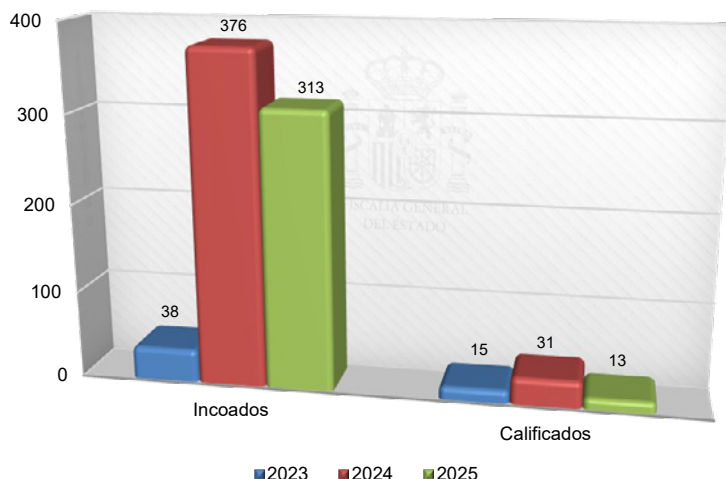
Los delitos analizados en este apartado no suponen un ataque a los consumidores considerados a título individual sino como colectivo.

Tal y como ya se expuso en memorias anteriores, la evolución de estos delitos ha pasado por diferentes fases. Partiendo del año 2018, puesto que la incoación de procedimientos antes de ese año era mínima, la variación del número de procedimientos que se produce cada anualidad es muy notable. En ese mismo año 2018 se incoaron 51 procedimientos, pasando a 154 en el 2019. A partir de ese momento, el número de procedimientos fue descendiendo paulatinamente hasta los 38 de 2023.

Tras el notable incremento producido en el año 2024, en el que se incoaron 376 procedimientos, en el 2025 se observa un descenso, insuficiente para volver a cifras anteriores, situándose en 313 incoaciones.

Respecto del número de calificaciones, también presenta diferencias de un año a otro. En concreto, frente a las 15 del año 2023, en el 2024 se incrementaron hasta las 31, mientras que, de nuevo, en el 2025 se redujeron a 13 calificaciones.

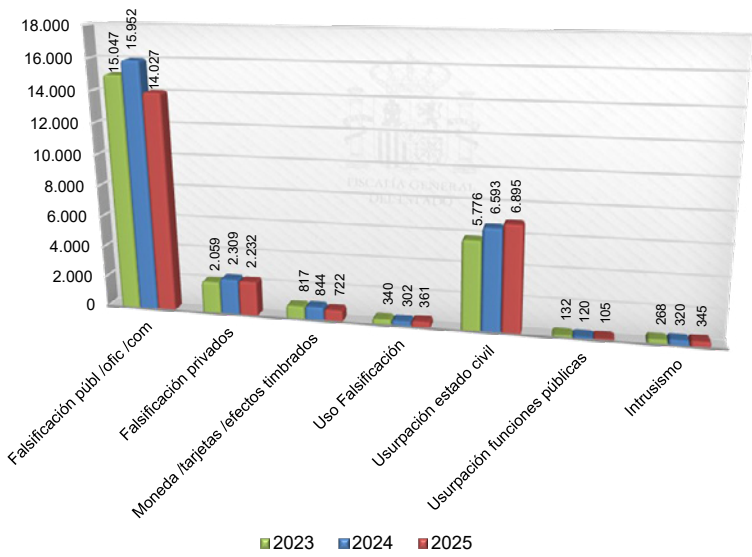
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES Y CALIFICACIONES



1.2.7 DELITOS DE FALSEDAD

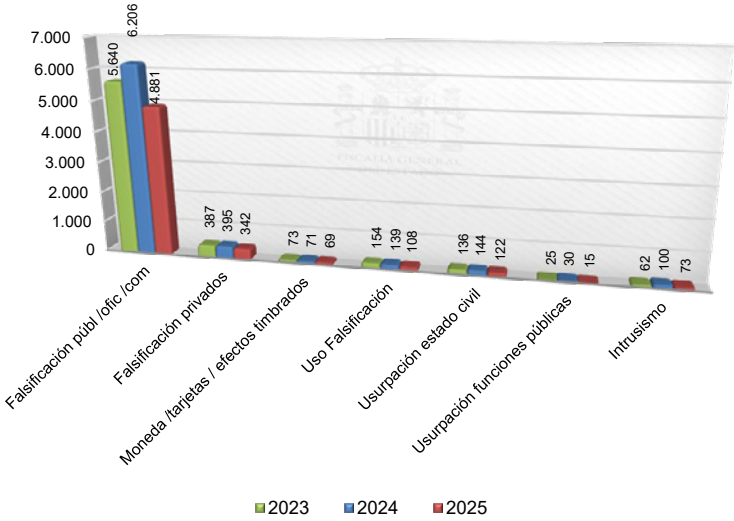
Ya se ha mencionado en memorias previas el carácter instrumental que suele acompañar a estas infracciones, lo que hace que las falsedades se califiquen normalmente de forma conjunta con otros delitos con los que se presentan en situación de concurso de distinto tipo. Dicha característica viene dificultando la correcta individualización de las incoaciones y su tratamiento estadístico, dado que en ocasiones el registro solo se realiza por uno de los delitos y no se incluye también el delito de falsedad que actúa como instrumental.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES

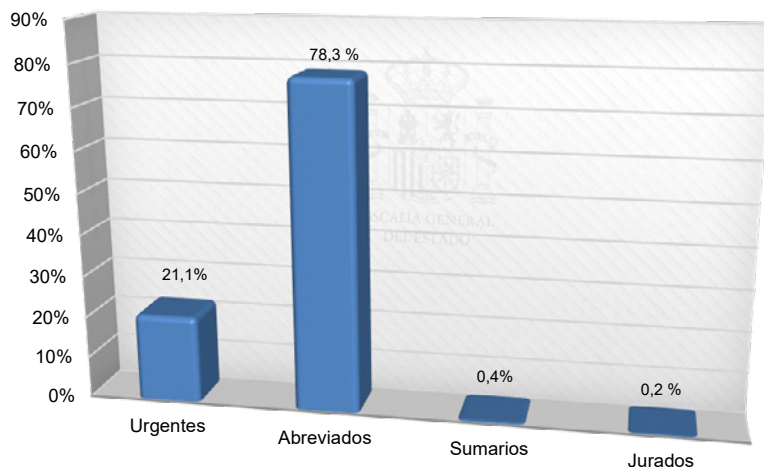


Las calificaciones presentan la siguiente evolución:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR DELITOS DE FALSEDAD EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Tras el repunte producido el año anterior, del 8,7%, hasta alcanzar las 26.828 incoaciones, en el año 2025 ha tenido lugar un descenso de dicho número, hasta las 25.121, lo que supone un 6,4% menos que el año anterior.

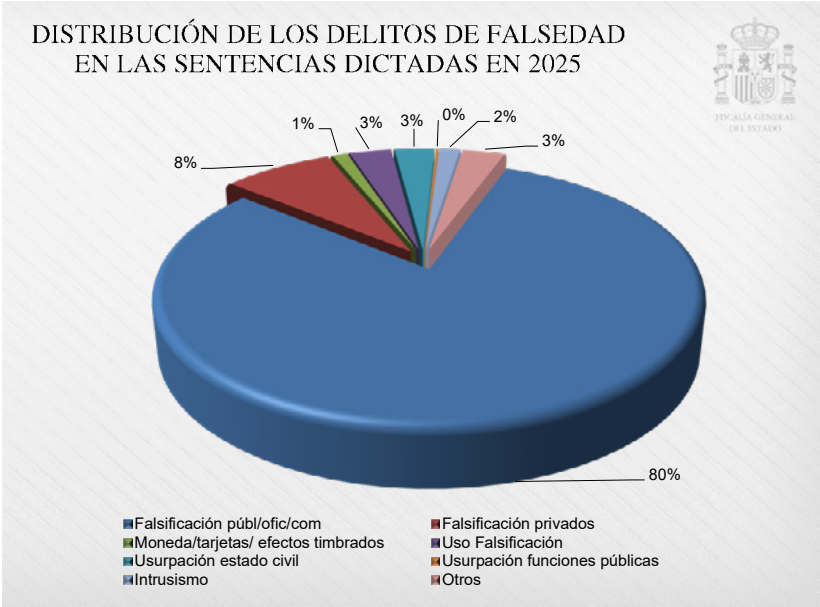
En cuanto a los delitos en concreto, asciende la cifra de delitos de uso de falsificaciones, usurpación de estado civil y de intrusismo, mientras que descienden el resto de los tipos de falsedad.

Como todos los años, el tipo delictivo que más incoaciones genera es el de falsedad en documento público, oficial o mercantil, con 14.027 incoaciones, frente a las 15.952 del año 2024.

En relación con el número de calificaciones, también se produce un notable descenso del 20,3% con un total de 5.728.

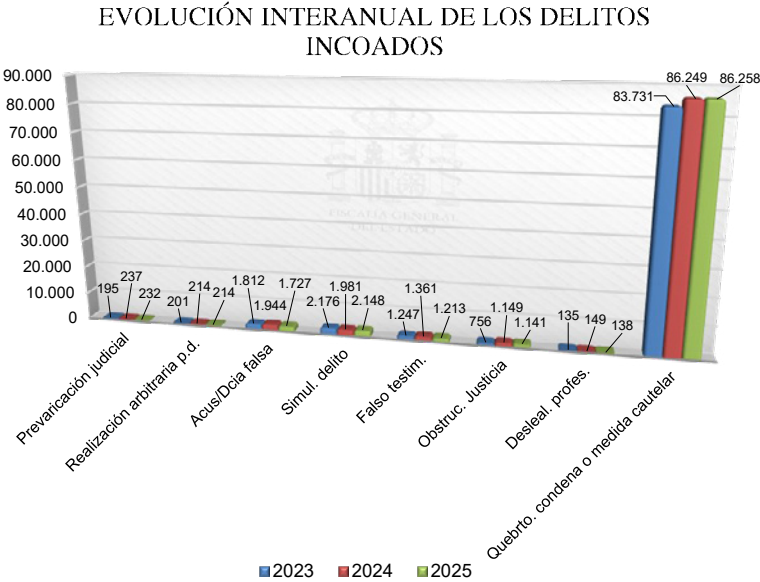
Al igual que sucede en las incoaciones, el mayor número de calificaciones se produce en los delitos de falsedad en documento público, oficial o mercantil, que alcanza un total de 4.881 calificaciones. De nuevo, merecen especial atención los delitos de usurpación de estado civil que, si bien mantienen un número de incoaciones bastante elevado con un total de 6.895, sólo dan lugar a 122 calificaciones. Esto sugiere, como en años anteriores, que se produce la incoación y registro bajo este tipo delictivo de conductas que finalmente no tienen encaje en el mismo.

Los delitos sentenciados se distribuyen de la siguiente manera (sobre un total de 4.541 registros por delitos de falsedad desglosados en la estadística de sentencias):



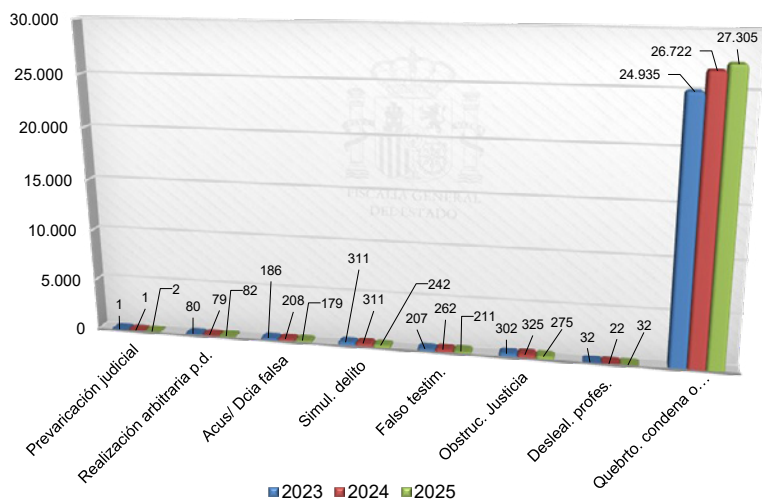
1.2.8 DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La estadística delictiva se mueve en los siguientes términos:

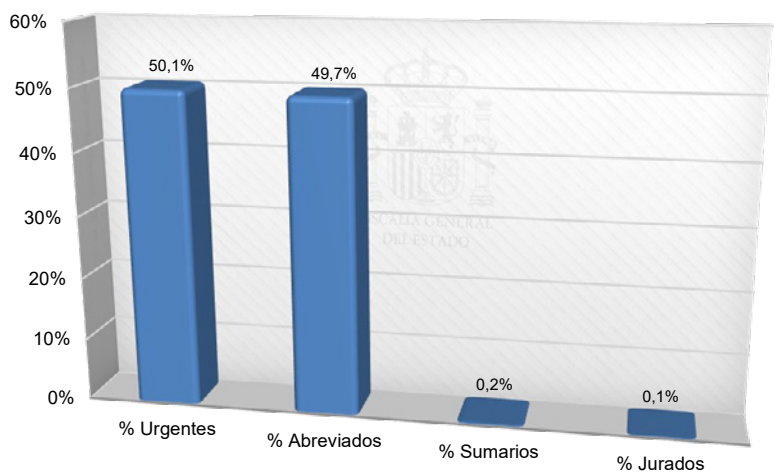


* En la Memoria del año 2025 (ejercicio 2024) se hizo constar erróneamente como cifra para delitos de obstrucción a la justicia incoados en 2023 la de 456.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



A lo largo de los últimos años, se viene produciendo un ascenso del número de procedimientos incoados por esta clase de delitos. Iniciada la tendencia en el año 2021, resulta gráfica la exposición de cada uno de los años: partiendo de 84.140 en 2022, pasando por 90.630 en 2023, los 93.387 en 2024 y, finalmente llegamos a los 93.506 en 2025, cifra muy similar a la de la anualidad anterior, con una diferencia de tan solo un 0,1%.

El delito que predomina porcentualmente en los delitos contra la Administración de Justicia sigue siendo, como es habitual, el de quebrantamiento de condena o medida cautelar. Aunque la estadística no refleja la concreta forma de comisión de este delito, una buena parte de los quebrantamientos guardan relación con el ámbito de la violencia de género y de la violencia doméstica, tratándose del quebrantamiento de la medida cautelar o de la pena de prohibición de aproximación o de comunicación con la víctima. En concreto, fueron incoados en el año 2025 un total de 86.258, prácticamente igual que el año anterior.

Las calificaciones del Ministerio Fiscal en los delitos contra la Administración de Justicia continúan su incremento, pasando de 26.167 de 2023 a 27.968 en 2024 (6,9% de incremento), siendo un total de 28.445 este año 2025, es decir, un 1,7% más. La mayor parte corresponde al delito de quebrantamiento de condena o medida cautelar (27.305 delitos calificados).

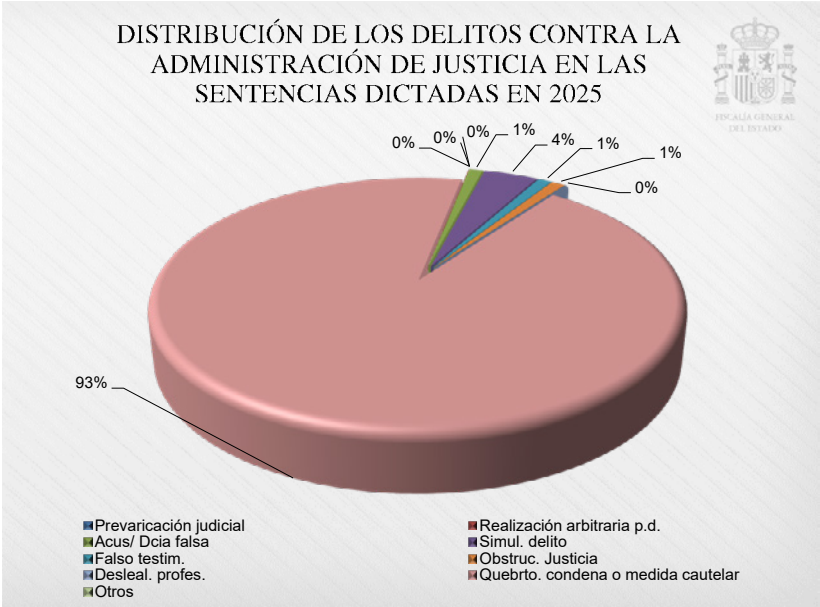
Las calificaciones por acusación o denuncia falsa descienden de las 208 a las 179, al igual que las de simulación de delito, que pasan de las 311 a las 242. También los delitos por falso testimonio que, tras el incremento del 26,6% experimentado en el número de calificaciones entre el 2023 y el 2024, este año 2025 vuelven a descender a las 211.

En relación con el tipo de procedimiento, prácticamente se iguala la utilización del procedimiento de diligencias urgentes –que suponen un 50,1% del total (un número de 14.245 calificaciones)– al de diligencias previas, que alcanzan el 49,7%, con un número de 14.133.

En concreto, respecto de los delitos de quebrantamiento de condena o medida cautelar el tipo de procedimiento más habitual es el de diligencias urgentes, habiendo descendido algo su utilización ya que se sitúa en el 51,2%.

El volumen de sentencias por estos delitos fue de 24.336, algo superior al año 2024, en el que se dictaron 22.072, lo que supone un incremento del 10,3%, que se suma al 4,8% que ya se había experimentado entre el 2023 y el 2024. De entre todas ellas, las sentencias por quebrantamiento de condena representan el 93% de las resolucio-

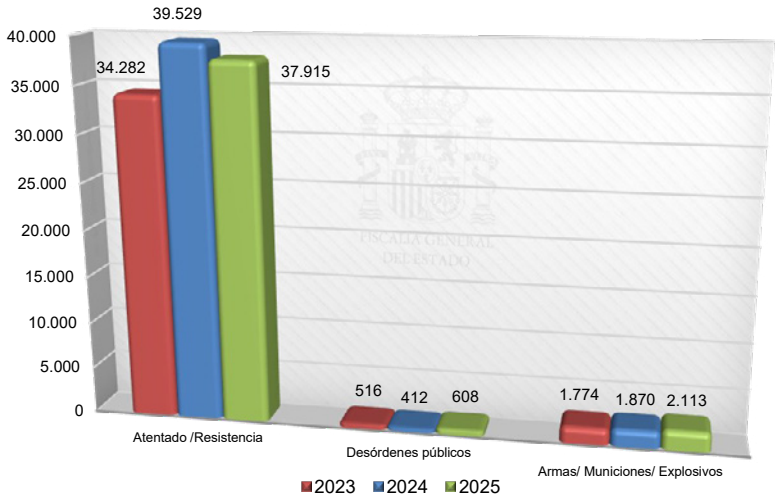
nes en estos tipos delictivos, con 22.738 fallos. La distribución de estos delitos según los registros de la estadística de sentencias puede observarse en el siguiente gráfico:



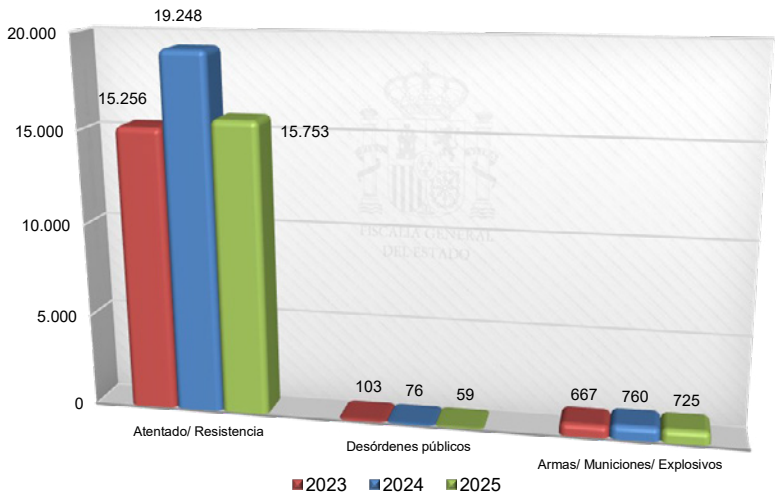
1.2.9 DELITOS CONTRA EL ORDEN PÚBLICO

El panorama estadístico es el siguiente:

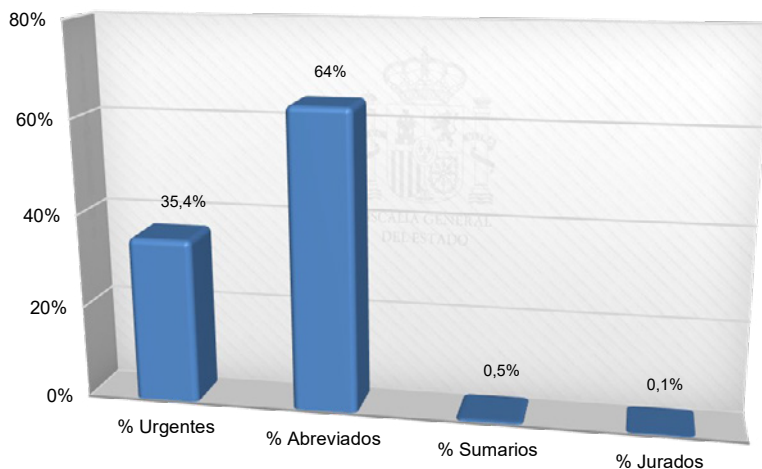
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS DELITOS INCOADOS



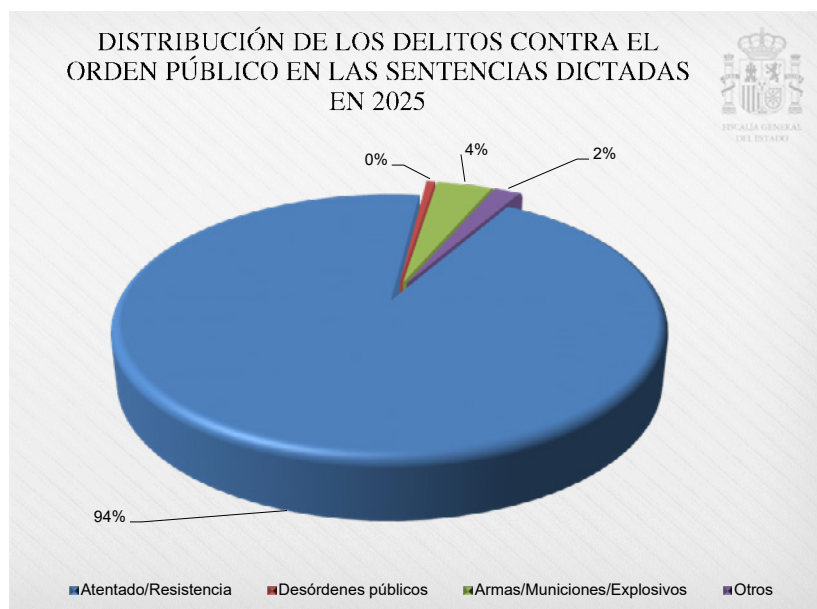
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR DELITOS CONTRA EL ORDEN PÚBLICO EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



La presencia de los delitos en las sentencias dictadas es la siguiente:



En los delitos contra el orden público, las incoaciones fueron un total de 41.515, por lo que se aprecia un leve descenso respecto del año 2024, que fueron 42.607.

En cuanto a las calificaciones, tras el incremento producido en 2024 de un 24,5%, lo que situó el número de calificaciones en un total de 20.408, en el año 2025 ese número ha descendido a las 16.876, lo que supone un 17,3% menos respecto de la anualidad anterior.

Dentro de este grupo tienen una importancia estadística decisiva los delitos de atentado y resistencia, que sumaron un total de 37.915 incoaciones, ligeramente inferiores al año anterior, en concreto, en un 4,1%.

Por su parte, las calificaciones de estos delitos de atentado/resistencia, alcanzaron las 15.753, inferiores a las 19.248 del 2024.

En cuanto a los delitos de tenencia de armas, en los dos últimos años se ha producido un ascenso en el número de incoaciones por tales delitos, en concreto, en el ejercicio 2024 tuvo lugar un ligero ascenso del 5,4%, con un total de 1.870. Este año 2025 el número de procedimientos ha sido de 2.113, es decir, un 13% más. Por su parte, el número de calificaciones ha descendido de las 760 a las 725.

En el caso de los desórdenes públicos, se incrementan los procedimientos en un 47,6% hasta los 608, mientras que las calificaciones por estos delitos pasan de 76 a 59, un 22,4% menos.

Respecto del número de sentencias por delitos contra el orden público, pasamos de un total de 15.993 del año 2024 a las 15.151 de este año.

Tal y como puede observarse en uno de los gráficos anteriores, el tipo de procedimiento más utilizado para la tramitación de estos delitos es el procedimiento abreviado con un 64%, mientras que las diligencias urgentes suponen un 35,4% del total.

2. AREA CIVIL

2.1 Actividad de las secciones de civil de las fiscalías territoriales

2.1.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Como es habitual, no se puede dejar de reiterar, al iniciar el tratamiento de esta materia en la Memoria, que cada vez con mayor relevancia, junto a la actividad principal de la Fiscalía en el orden jurisdiccional penal, sigue la Fiscalía incrementando su actividad en

otros órdenes y dentro de ellos, cabe destacar por su volumen, variedad y naturaleza de los asuntos, el orden jurisdiccional civil.

La función del Ministerio Fiscal constitucionalmente definida para defender los derechos de las y los ciudadanos y el interés público tutelado por la ley, procurando la satisfacción del interés social se proyecta de un modo especial en este área que abarca desde los asuntos de familia, menores y personas vulnerables, hasta la protección de los intereses difusos de consumidores y usuarios, lo que determina la amplitud de materias que se despachan en las secciones civiles, alcanzando áreas de actuación que de modo transversal implican a toda la plantilla de fiscales.

El importantísimo cambio que en el ámbito civil han experimentado y siguen experimentando todas las instituciones básicas: el matrimonio y la estructura familiar, la custodia compartida, la filiación y los avances tecnológicos en técnicas de reproducción asistida, la autonomía de la contratación con la contratación en masa y las condiciones generales de la contratación y los derechos de los consumidores como contrapunto, los derechos fundamentales y la incidencia de las redes sociales, la defensa de las personas vulnerables y el impacto del derecho comunitario, entre otras, ponen de manifiesto que el Derecho Civil es un derecho vivo que acompaña a la persona desde que nace y debe ir adaptándose a las profundas transformaciones de una sociedad cada vez más diversa, y correlativamente se evidencia la necesidad de formación de la Fiscalía en el área civil para dar respuesta a estas nuevas realidades.

La conveniencia de reorganizar la distribución de trabajo pasa por la creación de las secciones de lo civil, donde sus integrantes puedan atender adecuadamente el trabajo y cumplir la función tuitiva y protectora que en este ámbito tiene atribuido el Ministerio Fiscal, es evidente, pero choca con la realidad, de manera que hoy por hoy la aspiración de que en cada fiscalía provincial exista una sección civil, donde los fiscales asuman el despacho de papel y la asistencias a las vistas así como el control de las sentencias, no es más que una utopía de momento inalcanzable en la inmensa mayoría de las fiscalías, salvo en aquellas de gran volumen cuya plantilla permite la especialización y en alguna otra que con escaso personal se organiza y pone de manifiesto las ventajas y mejora del trabajo realizado, como Illes Balears, Valladolid, Las Palmas y Murcia. Sin embargo, llama la atención que una gran Fiscalía como Barcelona, a pesar del volumen de trabajo, no disponga aún de una sección civil integrada por fiscales con dedicación exclusiva. Como se desprende de la lectura de las memorias, la tónica general es el escaso personal

que apoya a los fiscales y la imposibilidad de que éstos atiendan la materia de civil y familia, que con frecuencia es despachada por todos los integrantes de la plantilla, si bien es cierto que en algunas fiscalías se agrupan junto a civil y familia, otros ámbitos o materias íntimamente relacionados como la discapacidad, y la protección de menores, lo que permite una más fácil adaptación estructural de la Fiscalía a los cambios orgánicos introducidos por la LO 1/2025 que establece la creación de secciones de familia, infancia y capacidad en aquellos Tribunales de Instancia en los que se considere conveniente por razones de carga de trabajo, y creemos que esta circunstancia va a facilitar la especialización.

Por otra parte, el crecimiento de la especialidad de Personas con Discapacidad y Mayores, ha podido suponer en algunas fiscalías un detrimento del fortalecimiento de sus secciones civiles.

2.1.2 ASISTENCIA A VISTAS

Como ya se comentaba el año anterior, por el aumento de la oralidad, esencial en el ámbito civil y de forma especial en los conflictos familiares, la asistencia del Ministerio Fiscal a vistas, exploraciones de menores o personas necesitadas de protección en las revisiones, audiencias previas en juicios de derechos fundamentales, jurisdicción voluntaria, constituye un problema unánimemente compartido por todas las fiscalías que reflejan la dificultad de atender a tantos señalamientos, especialmente cuando no se encuentra la colaboración judicial suficiente en la coordinación de los mismos, lo que obliga a los fiscales a invocar y recordar la obligación establecida en el artículo 182.4.5.º de la LEC.

Las nuevas tecnologías en este aspecto han sido desde la pandemia un importante aliado, de manera que las fiscalías promueven, cada vez más, la intervención por medio de videoconferencia cuya utilización se ha generalizado a pesar de algunos problemas técnicos o de ciertos juzgados reacios a su uso. En los expedientes de jurisdicción voluntaria se acude al informe escrito al amparo del artículo 17.2 LJV en los casos en que es admisible y siempre que no haya oposición de las partes. No obstante, muchas fiscalías señalan que cada vez la coordinación con los órganos judiciales funciona mejor y la calidad técnica de los medios informáticos y audiovisuales de que disponen se va perfeccionando, de manera que se reducen los problemas de conexión.

2.1.3 DERECHO DE FAMILIA Y MENORES

Los problemas de asistencia a vistas que acabamos de analizar se ven incrementados en fiscalías de pequeño tamaño en cuyo territorio no se ha producido la designación de un juzgado o de una sección del Tribunal de Instancia con competencias en familia bien de forma exclusiva, bien abarcando otras materias, cuyo establecimiento es esencial para poner fin a la dispersión comentada, para una mejor utilización de los escasos recursos humanos así como para lograr la deseable uniformidad de criterio judicial y de esta manera alcanzar la especialización que exige la Ley Orgánica de protección integral de la infancia y adolescencia.

Todas las fiscalías reflejan que este año memorial objeto de análisis viene marcado por la puesta en marcha de los Tribunales de Instancia, y concretamente por las secciones de familia, infancia y capacidad creadas por la LO 1/2025. En principio esta nueva configuración judicial facilita la especialización y la más coordinada actuación de la Fiscalía, permitiendo además la concentración de señalamientos en aquellas materias que interviene el Ministerio Público, si bien en algún partido judicial dicha sección ya se encuentra saturada, como Vigo al tratarse del partido judicial con mayor índice de litigiosidad de Galicia. No obstante, es pronto para sacar conclusiones sobre la reforma y si se logrará el efecto pretendido de mejorar la eficiencia del servicio público de la justicia.

Mención especial merece la otra reforma introducida por la LO 1/2025, de eficiencia de la Justicia, al establecer como presupuesto de procedibilidad en muchos de los procedimientos de familia el haber intentado la conciliación o el acuerdo extrajudicial, establecidos como medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional (MASC). Esta reforma ha producido un periodo inicial de incertidumbre e incluso dudas importantes en cuanto a la compatibilidad de su exigencia con el interés superior del menor, lo que ha dado lugar al planteamiento y admisión a trámite por el Tribunal Constitucional de una cuestión de inconstitucionalidad formulada por la Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de Valencia de Alcántara en relación con un proceso de modificación de medidas. El órgano judicial expone que el presupuesto de procedibilidad establecido, la negociación previa obligatoria, lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de protección del menor, especialmente cuando afecta a menores por ser una materia indisponible.

Las y los fiscales refieren, no obstante, que no se han planteado incidencias importantes, salvo constatar que existió un importante

incremento de demandas presentadas antes de la entrada en vigor de la ley y posteriormente un parón de varios meses.

La mayoría de las fiscalías confirman que en materia de familia se ha optado por la flexibilidad a la hora de acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad acorde con el principio *pro actione*, pero con frecuencia si se pide subsanación se produce un retraso. Algunas reflejan la disminución de asuntos contenciosos (5% en Madrid) y el incremento de los de mutuo acuerdo; otras señalan que ese acuerdo se sigue produciendo mayoritariamente a la puerta del juzgado y tras obtener el informe psicosocial o haber escuchado a los hijos. Algunas fiscalías reflexionan sobre que, en realidad, esta exigencia solo supone una mera formalidad que dilata el procedimiento. Otras señalan que la única manera de reducir la litigiosidad es crear un servicio público potente de mediación en el ámbito familiar, pues hasta ahora dicho servicio refleja escasos resultados por ausencia de programas o escasez de medios.

Otro efecto derivado de los MASC que refieren varias fiscalías es el incremento injustificado de los procedimientos basados en el artículo 158 CC, excluidos por razones obvias del intento de negociación, que en realidad encubren una modificación de medidas o un desacuerdo en el ejercicio de la patria potestad y que son rechazados si no se aprecia urgencia en la decisión.

Como última novedad introducida por la LO 1/2025 y que plantea dudas sobre su aplicabilidad en los procesos de familia regulados en los artículos 748 LEC y ss., es la modificación que en el juicio verbal introduce el artículo 438 LEC, al establecer un traslado a las partes para proposición de prueba por escrito y tras ello un auto del juez admitiéndola o denegándola, así como la posibilidad de acordar la no celebración de vista si no se considera necesario. La Fiscalía mantiene que tal reforma es perturbadora y no puede afectar a los juicios verbales de familia, en cuanto contienen una regulación concreta y muy específica basada en la oralidad y la inmediación, en concordancia con los importantes intereses en juego contenidos en los artículos 748 y ss. de la LEC; en concreto el apartado 2 del artículo 753 LEC, precepto que no se ha visto alterado por esta reforma, continua manteniendo la necesaria celebración de vista o comparecencia en los procesos especiales recogidos en el Título I del Libro IV del CC, donde se practican las pruebas y se concretan las posturas y conclusiones de las partes. No obstante, varios juzgados de Barcelona han dado traslado al Ministerio Fiscal para proposición de prueba por escrito, providencia que ha sido recurrida por la Fiscalía estando a la espera de la resolución que se adopte.

i) Custodia compartida y régimen de visitas.

Hay coincidencia entre las fiscalías en señalar que se ha producido la implantación generalizada de este sistema como el más adecuado para compartir responsabilidades parentales y fomentar la relación con ambos progenitores, pero siempre en la medida en que sea posible. Sólo cuando concurren circunstancias especiales (alta conflictividad entre progenitores, domicilios muy distantes) se atribuye a un progenitor, pero aún en estos supuestos se suelen establecer amplias visitas con pernocta a favor del otro. Alguna fiscalía señala que ha detectado un incremento de modificación de medidas para revertir la custodia compartida que no estaba funcionando, tal y como se referirá en el apartado correspondiente.

Muchas fiscalías ponen de manifiesto el aumento de procesos de mutuo acuerdo, bien inicialmente bien porque se reconducen tras la aprobación de las medidas provisionales, o tras el resultado del informe psicosocial o de la exploración de los menores; pero para algunas, ello no significa menor conflictividad, sino que esta se traslada a la ejecución, a la modificación de medidas o a los expedientes de jurisdicción voluntaria; procedimientos que aumentan aun cuando las medidas hubieran sido de mutuo acuerdo, lo que demuestra la tendencia a judicializar los temas de familia; otras fiscalías constatan por el contrario que la sintonía inicial se mantiene a lo largo del procedimiento evitando litigiosidad y descargando a los equipos psicosociales de trabajo. En este sentido Navarra hace constar que en muchos mutuos acuerdos se pacta ya la custodia compartida o la monoparental con un amplio régimen de visitas a favor del progenitor no custodio.

Indudablemente otro criterio para no establecer la custodia compartida es la existencia de violencia de género o doméstica, dentro de la familia, pero como señalan los fiscales, con frecuencia es muy difícil tener conocimiento de tal situación, especialmente en los mutuos acuerdos, pues en ocasiones estas situaciones pueden no haber sido objeto de denuncia previa.

El mismo problema se detecta en el régimen de visitas. La reforma llevada a cabo por la LO 8/2021 de protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia, en relación con el artículo 94 CC establece la suspensión del régimen de visitas cuando existe violencia de género y doméstica, aspecto al que un año más se refieren todas las memorias.

Es necesario incidir, como en memorias anteriores, en la necesidad de proteger la integridad y seguridad de los menores a la hora de regular el régimen de visitas, tal y como establece el Convenio de Estam-

bul frente a la violencia de género; para ello resulta imperativo evitar supuestos de violencia vicaria, casos que generan una gran repulsa social y que este año ha terminado con la vida de 10 menores. Con este propósito, y atendiendo a la configuración del régimen de visitas como un derecho del menor establecido en el CC y en los artículos 9.3 CDN y 8 de la CEDH, cuyo interés superior es el criterio prevalente, resulta obligada una reflexión sobre si el examen y ponderación de todas las circunstancias concurrentes, que el Ministerio Fiscal en su función de velar por la protección de los menores está realizando, es adecuada o precisa del análisis de otros factores o de disponer de otras herramientas auxiliares más especializadas. En este ámbito, la STC 106/2022 de 13 de septiembre, reseñada nuevamente por su importancia, establece criterios valiosos a tener en cuenta desde el punto de vista de la proporcionalidad y en contra de una actuación automática. Por ello es preciso analizar caso por caso para concretar el interés del menor.

En esta línea todas las fiscalías refieren el avance que ha supuesto el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, que modifica, entre otras disposiciones, la LEC, incorporando la obligación de consulta del sistema de registros administrativos de apoyo a la administración de justicia en estos casos, consulta que se reiterará antes de la vista, siendo una información que también se exigirá a las partes, dando en definitiva forma jurídica y obligatoria a la práctica ya aplicada con el fin de atajar esta complicada situación.

ii) Modificación de medidas

Las demandas de modificación de medidas continúan aumentando por cambio de circunstancias, discutiéndose la pensión o el régimen de custodia o las visitas, especialmente cuando se trata de adolescentes que se niegan a cumplir las visitas y que plantea problemas de difícil solución. En especial se han incrementado las peticiones de modificación de medidas en que se solicita el cambio de custodia, la reducción de la pensión alimenticia o el fin de uso de la vivienda familiar.

iii) Audiencia del/de la menor

En relación con la audiencia de los menores, los fiscales manifiestan, como ya realizaban en la Memoria del año anterior, su preocupación de cara a que sean oídos antes de decidir sobre la guarda y custodia, así como el régimen de estancias, comunicación y visitas con el otro progenitor en condiciones idóneas y en lugares adecuados, siendo práctica frecuente oírlos antes de la vista de forma reservada; incluso hay fiscalías que afirman que la práctica de la exploración de la/del menor, ha provocado que en muchos casos se prescinda del

informe del equipo psicosocial y se limiten los puntos de discrepancia entre los progenitores, circunstancia que ha agilizado notablemente el proceso. La práctica de la exploración de los menores se ha generalizado conforme a la jurisprudencia más reciente del TS que con frecuencia ha declarado la nulidad de actuaciones por considerar que es un trámite necesario del que no se puede prescindir.

- iv) Informes de equipos psicosociales y puntos de encuentro familiares.

Se trata de instrumentos auxiliares en materia de familia pero que resultan esenciales para una correcta resolución de las cuestiones planteadas por las partes. Pese a ello, debe reseñarse un año más que estos mecanismos siguen contando con una dotación insuficiente y a veces sin adecuada preparación y formación de sus integrantes, lo que redundaría en una menor calidad del servicio prestado.

Todas las fiscalías en general resaltan la calidad de los informes, pero señalan como mal endémico los retrasos en la emisión de los mismos contrarios a la agilidad que se requiere para adoptar medidas en relación con los menores en situaciones de crisis familiar que les puede perjudicar, precisando que además estos equipos emiten informes en otras materias como violencia de género, discapacidad o internamientos. Como en el año memorial anterior, muchos fiscales refieren que sólo existe un equipo psicosocial para toda la provincia, las bajas no se cubren o se externaliza el servicio y por ello, o bien se producen suspensiones indeseadas o bien los órganos judiciales deniegan estos informes o se realizan por un solo profesional para no demorar los procedimientos, limitando su admisión a los casos complicados en que existen dudas importantes. No obstante, se constata una gran disparidad entre los territorios, puesto que hay fiscalías que informan de que los datos reflejan una mejoría en los tiempos de respuesta, como Salamanca, Valladolid o Zamora, mientras que otras, como Ciudad Real o Cádiz, refieren que los tiempos de espera siguen siendo preocupantes. En la mayoría de los casos los informes se emiten en un plazo que oscila entre 4 y 8 meses, como en Cuenca, Araba/Álava, Bizkaia, Valencia, Málaga, Girona, Tarragona, Granada y La Rioja, entre otras.

De nuevo, y como se ha hecho en años anteriores, conviene recordar la importancia de este recurso para valorar el interés superior del menor y el deseo de que las previsiones de la LO 8/2021 supongan un renovado compromiso de la Administración para ampliar la dotación a fin de reforzar estos servicios que son esenciales a la hora de auxiliar al órgano judicial en la difícil tarea de averiguar el interés superior del menor y constatar posibles situaciones de riesgo. Hay que incidir en que la falta

de pronta respuesta de los equipos técnicos determina en ocasiones la cronificación de conflictos agudizados por el transcurso del tiempo.

Los Puntos de Encuentro Familiar (PEF) son también considerados, en general, muy útiles e incluso imprescindibles ante rupturas con una alta dosis de conflictividad que impide una relación fluida entre los progenitores, si bien siguen siendo insuficientes y se encuentran saturados. Con frecuencia se trata de un recurso único para toda la provincia totalmente insuficiente, o se encuentran poco dotados de instalaciones adecuadas o con un horario muy limitado o muy alejados del domicilio del menor, por lo que a menudo se acude a que las entregas se realicen con la mediación de algún familiar.

Como excepción cabe señalar que Illes Balears apunta a la creación de un Programa Terapéutico para reducir litigiosidad al que puede derivarse a los progenitores, siempre contando con su consentimiento, que está dando buenos resultados.

La utilidad de los PEF es indiscutible en cuanto se acude a ellos en aquellas situaciones sin duda complejas en que es necesario restablecer una relación paternofilial muy dañada o rota, o con gran conflictividad entre los progenitores.

v) La ejecución

En otro orden de cosas, las ejecuciones son largas, y con frecuencia problemáticas, siendo numerosas y variadas las incidencias que se plantean, que las diferentes fiscalías centran principalmente en la concreción del concepto de gasto extraordinario, pago de alimentos y, en menor medida, régimen de visitas por cambio de residencia de los progenitores. En cuanto a los incumplimientos del régimen de visitas, generalmente, es el progenitor no custodio el que insta el cumplimiento del régimen establecido en sentencia. Surge una dificultad añadida que reflejan varias fiscalías en aquellos casos en que los menores ya adolescentes o próximos a la mayoría de edad se oponen firmemente al cumplimiento del régimen establecido en la resolución judicial, procediéndose en estos supuestos por los juzgados a oírlos para valorar las razones del incumplimiento y, estimar o no, la oposición formulada.

vi) Jurisdicción voluntaria

En relación con la jurisdicción voluntaria, en general, y como ya se decía en la Memoria del año anterior, se detecta un incremento debido a los frecuentísimos procedimientos que se inician por falta de acuerdo en el ejercicio de la patria potestad, –incluso aunque la separación o el divorcio haya sido de mutuo acuerdo–, reflejo del enfrenta-

miento de los progenitores en temas de diferente entidad como el relativo al cambio de domicilio o colegio, obtención de documentación escolar, tratamientos médicos o psicológicos, obtención de pasaporte y un largo etcétera.

Algunas fiscalías señalan un incremento de estos expedientes motivado por los procedimientos de medidas de protección al amparo del artículo 158 CC que, a veces, suponen un cierto uso abusivo por no existir urgencia y que, en realidad, encubren una modificación de medidas.

En cuanto a los expedientes relativos al cambio de sexo de menores de 14 años y mayores de 12 son escasos. Durante el año 2025 se han contabilizado sólo 7 y las fiscalías se refieren a ellos señalando que en general los informes son favorables tras comprobar que se cumplen los requisitos. Castellón y Tenerife, informan de la incoación de diligencias preprocesales civiles al tener conocimiento de posible fraude en el cambio registral de sexo, diligencias que ha motivado la formulación de sendas demandas solicitando la nulidad del auto del encargado del Registro Civil accediendo al cambio registral del sexo por existir indicios de que dicha solicitud se ha realizado en fraude de ley persiguiendo fines contrarios a la norma, ambos en tramitación.

Las diferentes fiscalías han sido sensibles y han actuado con determinación ante situaciones colectivas de desgracias y pérdidas de vidas humanas. En este sentido Valencia señala la intervención activa de la Fiscalía a lo largo de este año en los expedientes de declaración de fallecimiento de los fallecidos en la tragedia de la DANA que asoló diversas localidades el 29 de octubre de 2024.

En general es a través de los expedientes de jurisdicción voluntaria donde se plantean cuestiones jurídicas muy variadas y con frecuencia de difícil solución por los intereses afectados, como pudieran ser adopciones, declaraciones de ausencia y/o fallecimiento o autorizaciones para utilizar embriones congelados al amparo de Ley 14/2006, de 26 de mayo, *sobre técnicas de reproducción humana asistida* que dan cuenta de la complejidad y heterogeneidad de la materia.

Por último, muchas fiscalías informan de un incremento notable de los procedimientos de *exequatur* para reconocimiento y ejecución de resoluciones extranjeras relativas a cuestiones matrimoniales y relaciones paternofiliales.

2.1.4 REGISTRO CIVIL

El cambio producido por la entrada en vigor al menos de forma parcial de la Ley 20/2011, que configura el registro como un servicio

administrativo, ha provocado que la intervención del MF quede limitada a los escasos supuestos en los que está de forma expresa prevista en la Ley, cesando en su cualidad de autoridad informante, salvo en relación a las materias que atiende el Registro Civil Central.

La intervención del MF queda restringida a expedientes relativos a la autorización de matrimonios mixtos sospechosos, o las concesiones o adquisiciones de nacionalidad de menores de edad o de sefardíes, o inscripción de nacimiento fuera de plazo de menores desembarcados en España y respecto de los que no consta su inscripción de nacimiento en otro lugar. Sin embargo, se siguen planteando casos especialmente sensibles, como los que afectan a menores y personas con discapacidad, el estado civil o la filiación, en definitiva, supuestos concernientes a la personalidad e identidad de la persona que evidencian la necesidad o conveniencia de fijar algunas directrices o criterios de actuación más concretos.

La Fiscalía de Madrid pone de manifiesto el gran volumen de expedientes pendientes de tramitación en el Registro Civil Central, y la diversidad de cuestiones que plantean, habiendo dictaminado el Ministerio Público sobre expedientes de cierta complejidad como la destrucción de la presunción paternidad del marido de la progenitora, expedientes de inscripción de españoles fallecidos en campos de concentración durante la Segunda Guerra Mundial, anotaciones de Kafalas constituidas en Marruecos, solicitudes de inscripción de nacimiento de personas nacidas en el Sáhara Occidental o inscripciones de matrimonio celebrado en el extranjero sin previo expediente matrimonial, por citar algunas.

2.1.5 FILIACIÓN

Dentro de estos procesos normalmente se plantean problemas procesales de caducidad o de falta de legitimación pasiva, además del mantenimiento o cambio de los apellidos.

La mayoría de las fiscalías señalan que la intervención del Ministerio Fiscal es especialmente vigilante en el cumplimiento de estos requisitos. Algunas señalan la rapidez y sencillez de su tramitación cuando la demanda ya va acompañada de la prueba biológica por la gran fiabilidad de sus resultados.

Se constata un aumento tanto de demandas de doble maternidad, como de reclamación de la filiación biológica en supuestos de gestación por sustitución llevada a cabo en el extranjero, que son estimadas si se aportan pruebas biológicas al respecto, rechazándose en cual-

quier caso la eliminación de la filiación materna y la supresión de los apellidos de la mujer gestante en tanto no se produzca una filiación adoptiva posterior, todo ello en aras a satisfacer el superior interés del menor que se encuentra ya en territorio español.

2.1.6 DERECHOS FUNDAMENTALES

El mayor número de procedimientos se siguen por vulneración del derecho al honor, donde siempre se plantea la ponderación entre este derecho y la libertad de información y expresión; muchos de ellos tienen su origen en la llamada prensa del corazón, otros tienen connotaciones propias de confrontaciones sociales, políticas o sindicales de la más variada naturaleza. En algún caso se ha formulado demanda de protección al honor ante la Sala Primera del TS por razón del aforamiento de la persona demandada.

Si los años anteriores se denunciaba un aumento de procedimientos derivados de las reclamaciones realizadas por inclusión indebida en el registro de morosos o de insolvencia patrimonial, y que suponen una importantísima carga de señalamientos para los fiscales, este año se ha producido una notable reducción derivada directamente del esfuerzo realizado por el TS, que en sus pronunciamientos ha ido fijando una doctrina muy clara y precisa sobre el requerimiento y demás requisitos para la validez de la inscripción, que ha hecho que aumenten los desistimientos, a la vez que ha aumentado el número de sentencias desestimatorias. En muchos casos estos procedimientos se encuentran muy vinculados con la protección de datos y su normativa, aunque cada una tiene su ámbito específico.

Algunas demandas se refieren a la inclusión en ficheros de solvencia patrimonial de concursados con exoneración del pasivo a pesar de lo cual la entidad acreedora no solicitó la baja en el registro.

La Fiscalía de Madrid señala, entre los procedimientos que se tramitan por vulneración de los derechos fundamentales, los instados por Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados (NNAMNA) contra el decreto del Ministerio Fiscal. También son relevantes algunos procedimientos relativos al derecho de asociación que, en ocasiones, afectan a partidos políticos. Igualmente señala el incremento de los procedimientos seguidos al amparo de la Ley 12/2015, de 24 de junio, *en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España*, donde las posturas de los diferentes órganos judiciales a veces no son coincidentes, siendo muchas de estas sentencias recurridas en casación por la Abogacía del Estado.

La Fiscalía Provincial de Barcelona destaca un procedimiento instado por el arquitecto responsable de las obras de un estadio contra el club propietario del mismo y determinados medios por las manifestaciones e informaciones periodísticas publicadas.

Igualmente, en esta Fiscalía se ha suscitado un tema interesante y que plantea el debate en la ponderación de los derechos de la intimidad de los menores fallecidos y de la víctima de un delito y la libertad de creación artística. Se recibió desde la Fiscalía Provincial de Córdoba un escrito de «Solicitud de Ayuda, Auxilio y Amparo» suscrito por la madre de dos menores que fueron asesinados por su padre, quien fue condenado por asesinato. En dicho escrito se informaba de la inminente publicación de un libro sobre el asesinato de los menores a manos de su progenitor que, al parecer contendría datos, cartas, fotos y referencias que afectaban a la intimidad de los menores. La publicación de dicho libro estaba prevista por una editorial con sede en la provincia de Barcelona.

Atendiendo a dicha información, y con el fin de proteger la intimidad de los niños y de la madre, víctima de violencia vicaria, se incoaron diligencias preprocesales y se acordó comunicar a la editorial dicha incoación, en relación a la inminente publicación del mencionado libro sobre los asesinatos de los menores, a fin de advertir que la fiscalía valoraría el ejercicio de acciones legales ante una posible vulneración del derecho al honor, a la intimidad y, en su caso, a la propia imagen de los menores fallecidos, significando que se había omitido el trámite de comunicación previa a la Fiscalía de Menores en orden a examinar si el contenido de dicha publicación pudiera evidenciar una injerencia intolerable que perjudicase al honor, intimidad, propia imagen y reputación y, en su caso, formular oposición a la mencionada publicación conforme a lo previsto en el artículo 3.º de la LO 1/1982 de 5 de Mayo, *de Protección Civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*.

Posteriormente, la sección civil de la Fiscalía, presentó escrito solicitando la práctica de la diligencia preliminar consistente en la exhibición y entrega por la editorial del libro, a los efectos de presentación de una eventual demanda por vulneración en el derecho al honor, intimidad personal y familiar y propia imagen. El Juzgado de 1.ª Instancia de Barcelona, a quien se asignó su conocimiento, incoó el procedimiento correspondiente y acordó la práctica de la diligencia preliminar solicitada por el Ministerio Fiscal, a la que se opuso la representación procesal de la mercantil editora, alegando falta de legitimación pasiva dado que se había acordado la extinción del contrato de edición suscrito en su día, relativo a la cesión de derechos de

reproducción y distribución de la obra. Por tanto, el autor era libre de ceder a terceros los derechos de la obra, razón por la cual el Juzgado procedió a archivar las diligencias, sin que se tenga noticia de que se haya intentado una nueva publicación.

2.1.7 CONCURSOS Y CUESTIONES DE COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS DE LO MERCANTIL

En esta materia todas las fiscalías reflejan una tendencia a la baja en el número de informes y aplauden la eliminación de la intervención del Ministerio Fiscal en la pieza de calificación como consecuencia de la reforma de la Ley Concursal llevada a cabo por Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo.

Las cuestiones de competencia, sin embargo, no disminuyen. Las más frecuentes se refieren a materias como el ejercicio acumulado de acciones de nulidad del contrato o de condiciones generales de la contratación, de reclamaciones por vulneración del derecho a la competencia –los llamados cártel de coches y camiones– o de acciones individuales de consumidores y usuarios relativas a indemnizaciones por transporte aéreo.

Cabe detenerse en los problemas que plantean las reclamaciones contra compañías aéreas, por incidencias como cancelaciones o retrasos cuando el pasaje contratado tiene su origen y destino en el extranjero y la compañía es igualmente extranjera, como ocurre con frecuencia en Galicia, dada la proximidad de Portugal que dispone de una mayor oferta de destinos y horarios. En estos casos los usuarios se pueden ver obligados a litigar en el extranjero, algo manifiestamente antieconómico debido a los importes que es posible reclamar. El TS considera que los tribunales españoles carecen de jurisdicción por entender que el fuero del domicilio de consumidor queda excluido en materia de transportes por el Reglamento (UE) 1215/2012, de 12 de diciembre, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, y el Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999.

La Fiscalía de Pontevedra plantea que cabe hacer una interpretación del fuero del lugar en que la empresa transportista tiene una oficina por cuyo conducto se ha celebrado el contrato, de un modo conforme con el principio *pro consumatore*. Los pasajes de avión se contratan mayoritariamente online, tras llegar la oferta al domicilio del

usuario, en idioma español y conforme a la normativa civil y fiscal españolas. Se trata de auténticas oficinas virtuales que han sustituido las antiguas oficinas físicas de las aerolíneas, por lo que estos negocios jurídicos se celebran, en definitiva, en el domicilio de cada usuario.

Por último, a lo largo de este año se han planteado numerosos conflictos entre la jurisdicción civil y la contencioso-administrativa para conocer de las demandas planteadas por diferentes titulares de arrendamientos o concesiones de locales de negocios en los espacios aeroportuarios gestionados por la sociedad mercantil estatal encargada de dicha gestión, reclamando la reducción de la renta como consecuencia de la falta de actividad durante la pandemia y la aplicación de lo dispuesto en la DF 7.^a de la ley 13/21 de 1 de octubre, que finalmente ha sido resuelto por la STS 275/2025, de 19 de febrero, en el sentido de entender que la jurisdicción contencioso-administrativa es la competente.

2.1.8 CONSUMIDORES Y USUARIOS

Se trata de una materia especialmente delicada y singularmente compleja donde el Ministerio Fiscal debe aún desarrollar más su intervención en defensa de los consumidores y adoptar una posición proactiva en aras a dar a conocer su legitimación, ya que con frecuencia los órganos judiciales no dan traslado a la Fiscalía de los procedimientos a fin de se pueda valorar una eventual personación e intervención en defensa del interés social. Muchas fiscalías refieren que no se les ha remitido durante este periodo ninguna demanda de acción colectiva en trámite o en ejecución.

A pesar de que la mayoría de las fiscalías reflejan la inexistencia de estos procedimientos, se constata un progresivo y positivo incremento de la actividad, y una mayor preocupación por esta materia que se pone de manifiesto en el nombramiento de fiscales en muchas fiscalías provinciales encargados de despachar esta materia o en la elaboración de convenios de colaboración entre las fiscalías y los órganos autonómicos de consumo, como ha ocurrido en Cataluña y en el País Vasco; lo que a su vez ha generado encuentros y reuniones entre ambas instituciones con el fin de materializar esta colaboración, por lo que en los párrafos subsiguientes se procede a analizar con más detalle la actuación de las diferentes fiscalías en esta materia y los efectos que ya se están produciendo en beneficio de la mejor protección de los intereses colectivos y difusos de los derechos de los consumidores.

La Fiscalía de Madrid informa de que en 2025 se ha comparecido a 5 vistas orales en procedimientos relacionados con la protección de

consumidores y usuarios y se han emitido al respecto 7 informes (contestaciones a la demanda, oposiciones o adhesiones a apelación). Se han presentado tres demandas por publicidad ilícita dimanantes de las Diligencias Preprocesales 256/2024, contra tres empresas que ofertaban sus servicios e intermediación en el ámbito de la gestación por subrogación. Es de resaltar que se ha dictado sentencia estimatoria respecto de una de ellas por un juzgado de lo mercantil acorde con lo solicitado por el Ministerio Fiscal que constituye la primera sentencia que declara que la publicidad con fines comerciales de la gestación por subrogación es ilícita y ordena su retirada, si bien dicha sentencia no es firme al haber sido apelada. Por otra parte, se han remitido a la Fiscalía de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional las denuncias referidas a dichas prácticas alojadas en páginas web sin domicilio real en España, para que se determine administrativamente el cierre de las mismas. Asimismo, se incoaron las diligencias preprocesales 173/2025 a raíz de la denuncia de una asociación de enfermos de cáncer contra una macroempresa sanitaria por presuntas vulneraciones de derechos de pacientes oncológicos, encontrándose el asunto en fase de estudio para valorar la interposición de una posible acción de cesación.

La Fiscalía de Málaga también ha tramitado unas diligencias preprocesales civiles contra una entidad que realizaba publicidad sobre la gestación por subrogación, habiendo presentado demanda por publicidad ilícita ante los juzgados de lo mercantil dando lugar a la incoación del correspondiente procedimiento ordinario.

La Fiscalía de A Coruña, que es otra fiscalía muy implicada en la defensa de los derechos de los consumidores, refiere una reunión en su sede con los representantes de los organismos encargados de la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

Ha incoado las diligencias preprocesales civiles 9/2025 a partir de varias reclamaciones formuladas contra el titular de una autoescuela, que fueron archivadas una vez analizados los expedientes que se reclamaron a los órganos de la Administración Local y Autonómica con competencias en la materia, así como las alegaciones formuladas por el responsable de la autoescuela.

Además, esta Fiscalía ha interpuesto, precedida de una solicitud de conciliación, una demanda colectiva contra una empresa titular de una cadena de supermercados, que tenía su origen en las diligencias preprocesales 19/2024, que se incoaron por una supuesta conducta desleal consistente en anunciar ofertas de productos rebajados que no estaban disponibles para los consumidores en cantidades razonables al precio ofertado durante el periodo de vigencia de la oferta indicado

en la publicidad (ofertas vacías). La solicitud de conciliación concluyó sin avenencia entre las partes, circunstancia que dio lugar a la interposición de la referida demanda colectiva. Esta demanda tenía por objeto una acción de cesación no solo para poner fin a la conducta desleal anteriormente descrita, sino también para prohibir que se reiterara en el futuro, pues el Ministerio Fiscal valoraba que esta conducta constituía una práctica promocional engañosa y, al mismo tiempo, un supuesto de publicidad ilícita, de conformidad con la Ley de Competencia Desleal y la Ley General de Publicidad. La empresa demandada planteó una declinatoria a la que el Ministerio Fiscal se opuso. No obstante, el Juzgado estimó la falta de competencia territorial y se inhibió en favor de los Juzgados de lo Mercantil de Barcelona.

Otra demanda fue interpuesta por el Ministerio Fiscal contra una empresa dedicada a la explotación de salas de cine, si bien fue desestimada por sentencia dictada el 19 de noviembre de 2025. En la demanda se impugnaba una condición general de la contratación (CGC) que impedía acceder al cine a quienes hubieran adquirido alimentos o bebidas en el exterior de sus instalaciones. Al no estar la Fiscalía conforme con el sentido del fallo se ha formulado recurso de apelación contra la mencionada sentencia.

Un último procedimiento a reseñar, también promovido por esta Fiscalía es el que se dirigió contra varias compañías aéreas. En el mismo se ejercitaban acciones de cesación respecto de diversas condiciones generales de la contratación consideradas abusivas, dando lugar en el año memorial objeto de análisis a la celebración de la correspondiente audiencia previa en el seno de la cual se señaló fecha para juicio, que está previsto para el presente año 2026.

En la Fiscalía de Pontevedra existen dos fiscales encargados de esta materia, uno a nivel provincial y otra en la Fiscalía de Área de Vigo, dado el volumen de trabajo por la importante actividad económica y población de esta localidad. En primer lugar, hay que subrayar la incoación de las Diligencias 280/2025 cuyo objeto es verificar el cumplimiento de lo que es debido por la empresa demandada y condenada por las prácticas abusivas en el cobro de los peajes de la AP-9, una vez que la STS 1441/2025, de 17 de octubre, estimó el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal frente a la sentencia en su día dictada por la Audiencia Provincial, recuperando así sustancialmente su virtualidad el fallo estimatorio inicial dictado en primera instancia. Se preparará así, en su caso, la demanda ejecutiva que resulte procedente.

Tanto en la Fiscalía Provincial como en la de Área, los especialistas asumen las investigaciones penales que puedan derivar de recla-

maciones de consumo, por su íntima relación con el objeto de la especialidad y pese a que esta tiene su ámbito propio de actuación en el orden civil. Igual que en ejercicios precedentes, en 2025 disminuyeron las diligencias por fraude. No han descendido las estafas online, muy al contrario; pero precisamente su incidencia consolidada hace que las unidades policiales de delitos informáticos las tramiten como denuncias, con lo que es residual su conocimiento por la vía de las reclamaciones de consumo. En 2025 también disminuyeron los expedientes recibidos del Instituto Galego do Consumo, lo que probablemente sea debido a la saturación de este organismo, algo que deriva en la dificultad cierta para identificar prácticas ante las que podría tener que intervenir el Ministerio Público. Por último, se indica que se ha efectuado un seguimiento del proyecto tramitado durante este ejercicio para la transposición de la Directiva (UE) 2020/1828, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, en el cual se observaba con preocupación la derogación del artículo 11 LEC sin introducir otro precepto semejante, lo que eliminaría la legitimación del Ministerio Fiscal para intervenir en cualquier acción en defensa de los consumidores y usuarios, impidiendo el ejercicio de acciones de tipo individual y cercenando la posibilidad de intervenir en procedimientos de otros órdenes jurisdiccionales, como el contencioso administrativo, en los que esta legitimación se está justificando en el artículo citado, por la aplicación supletoria de la LEC.

Por su parte, la Fiscalía de Barcelona informa que a lo largo del año 2025 se ha fomentado la relación con diferentes entidades y organismos públicos que en Cataluña tienen encomendada la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, manteniendo reuniones periódicas tanto con organizaciones de consumidores, gremios sectoriales, y representantes de las entidades públicas a nivel regional y provincial, en particular con la Agencia Catalana de Consumo, participando la fiscal encargada de la materia como ponente en las Jornadas Internacionales de Arbitraje que organiza dicha entidad.

Así, fruto de esa colaboración con la Agencia Catalana de Consumo y de la información que facilitó a esta sección de consumo, se ha promovido en coordinación con el fiscal encargado de la sección de criminalidad informática el control y clausura en vía penal de páginas de internet que favorecían y fomentaban los trastornos de conducta alimentaria.

Por un lado, se ha continuado con la labor ya iniciada el año anterior en relación con la publicidad ilícita de empresas de gestación subrogada (Diligencias Preprocesales 900/2024 y 1689/2024), siendo

fundamental la actuación llevada a cabo en colaboración con la Fiscalía de Madrid y de la Audiencia Nacional que ha conllevado la petición de cierre también de páginas de internet de entidades situadas fuera del territorio de la Unión Europea que realizan prácticas comerciales sobre gestación subrogada y que son accesibles y visitables en su web desde España. También en esta línea las Diligencias 2107/2024, incoadas por supuestas prácticas abusivas por parte de una empresa de Badalona que alquilaba infraviviendas, ha dado lugar a la incoación por el Servei de Disciplina Urbanística del Àrea d'Urbanisme i transformació de Ciutat del Ayuntamiento de Badalona de expediente sancionador contra el propietario, pendiente de resolución definitiva.

Por otra parte, a lo largo del año 2025 se han incoado varias diligencias preprocesales civiles, por ejemplo, las diligencias 296/2025, iniciadas tras la denuncia de un particular por infracción de los derechos del consumidor por presunto comportamiento abusivo de una plataforma, que fueron archivadas. Las diligencias 1020/2025 por denuncia de un particular sobre conductas bancarias inadecuadas, que fueron remitidas a la delegación de discapacidades e internamientos. Las diligencias 1376/2025, 1505/2025 y 1542/2025, que se incoaron en relación a la deficiente prestación general de servicios o atención a pacientes especialmente vulnerables en centros de salud públicos, en las que, tras la práctica de las diligencias necesarias en averiguación de los hechos, se acordó la puesta en conocimiento del Institut Català de la Salut. Las Diligencias 1375/2025 por denuncia de presunta oferta de productos con vulneración de derechos de propiedad intelectual a través de una plataforma, en las que se acordó su archivo. Y, finalmente, las diligencias 1026/2025 en relación con la protección y custodia de óvulos fecundados, en las que, tras la práctica de las diligencias en averiguación de los hechos, se acordó su archivo.

Por último, el Ministerio Fiscal se ha personado en un procedimiento de acciones colectivas seguido en los Juzgados de lo Mercantil en Barcelona y que había sido iniciado en virtud de demanda de acción colectiva de cesación interpuesta por el fiscal de consumo de A Coruña, por conducta desleal de publicidad ilícita contra una empresa, pendiente de la recepción completa de la documentación necesaria para su tramitación.

La ya referida STS 1441/2025, que estima el recurso formulado por el Ministerio Fiscal y condena por prácticas abusivas en el cobro del peaje en la AP-9, ha dado lugar a que en la Fiscalía de Asturias, se incoen las Diligencias Preprocesales 6/2025 a fin de analizar la posibilidad de interponer, al amparo del artículo 82 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, el artículo 40 del

Decreto 215/1973, de 25 de enero, *por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión*, los artículos 14 y 27 de la Ley 8/1972 de 10 de mayo *sobre construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión*, una demanda colectiva ejercitando una acción de cesación frente a otra concesionaria de autopistas prestadora de servicios en dicha comunidad, para obtener una resolución firme que la obligue a cesar en la práctica abusiva consistente en cobrar íntegramente el peaje en autopistas de titularidad concesionada cuando el servicio no se presta en condiciones suficientemente satisfactorias de fluidez o seguridad, y sin que los usuarios hayan sido informados previamente de las incidencias que afectan al tráfico y a los tiempos de recorrido, y que determine la obligación de la concesionaria a reembolsar a los usuarios el importe del peaje cuando concurren las circunstancias descritas. Por este motivo también se incoaron diligencias por la Fiscalía de León que finalmente se inhibió a Asturias.

La Fiscalía de Valencia, que había formulado demanda contra una empresa de venta de entradas de espectáculos, informa que se ha alzado la suspensión acordada al no haber alcanzado un acuerdo transaccional, estando pendiente de señalamiento del juicio.

La Fiscalía de Alicante comunica que la demanda interpuesta por su parte el pasado año por publicidad engañosa de patinetes eléctricos, ha finalizado con acuerdo al aceptar la empresa retirar esa publicidad, que ha sido homologado judicialmente.

En Bilbao, el Ministerio Fiscal se ha personado en dos procedimientos de acciones colectivas al aceptar el tribunal su intervención adhesiva.

Como puede observarse ya no nos encontramos ante actuaciones aisladas o puntuales, sino que existe un amplio abanico de intervenciones del Ministerio Público, en unos casos formulando demanda, en otros apoyando la acción ejercitada e incluso formalizando recursos de casación en asuntos muy variados y complejos, actuando en defensa de los derechos de los consumidores.

Para terminar este capítulo, resulta oportuno reflejar que la Revista n.º 16 del Ministerio Fiscal del segundo semestre de 2025 con el título «El consumidor como ciudadano: protección legal y participación activa», se ha dedicado a profundizar en cuestiones procesales y sustantivas atendiendo a la normativa comunitaria y sectorial que permiten avanzar en la defensa de los derechos de los consumidores, donde han intervenido como ponentes catedráticos, fiscales y representantes de la Dirección General de Consumo, analizando temas tan actuales como la aplicación de la IA a los procesos de consumo o la incidencia

de la doctrina del TJUE en las garantías procesales, la publicidad ilícita, los derechos de los consumidores en la contratación electrónica o de seguros y la protección de los consumidores especialmente vulnerables y mayores.

2.2 Coordinación entre la Fiscalía del TS y las fiscalías territoriales

La Sección Civil de la Fiscalía del TS está apostando por conseguir que en cada Fiscalía Provincial exista una sección civil, integrada por un número variable de fiscales con dedicación exclusiva o no, dependiendo del tamaño de cada fiscalía, que despachen el papel civil, acudan a juicios y controlen las resoluciones. Esta apuesta en aras de la especialización no resulta una tarea sencilla por la escasez de fiscales en la mayoría de las fiscalías, y por la ausencia aún en muchas provincias de un juzgado especializado en familia que de forma exclusiva o junto con otros asuntos aglutine la materia y principalmente los señalamientos. Se están dando pasos importantes para conseguir actualizar los nombramientos de los/as delegados/as o coordinadores/as y fomentar la relación de éstos/as con la Sección Civil de la Fiscalía del TS, mediante una comunicación más ágil y directa a fin de fortalecer el principio de unidad de actuación en materia civil esencial para garantizar la seguridad jurídica. Con tal fin, se remiten a todas las fiscalías las sentencias dictadas por el TS que por su contenido sean de interés o novedosas, evacuando las consultas o dudas que se plantean.

Este año se han vuelto a celebrar de manera conjunta las jornadas de fiscales delegados/as de Civil y fiscales delegados/as de Personas con Discapacidad y Mayores, dada la gran coincidencia en la llevanza de ambas materias. La reunión se celebró en el mes de septiembre en Ciudad Real, con una duración de dos días y medio.

El tema estrella de las jornadas fue la incidencia de las modificaciones introducidas en el proceso civil por la LO 1/2025 de eficiencia procesal. Siguiendo las líneas marcadas en la jornada de trabajo llevada a cabo con la AEAFA, se abordó principalmente el estudio de la regulación de los diferentes MASC y de los problemas que la exigencia de esta previa negociación podía plantear en asuntos en que estuviera implicado el interés del menor o de una persona con discapacidad tanto en los procesos verbales como en los de jurisdicción voluntaria. También se analizaron las modificaciones introducidas en la tramitación del juicio verbal, especialmente la posibilidad de no celebración de vista a criterio del juez, concluyéndose que dichas modificaciones no eran aplicables al juicio verbal de familia, al tratarse de procedi-

mientos especiales y con una regulación propia y específica en los artículos 748 y siguientes LEC, que no habían sido reformados, y en los que los principios de inmediación y oralidad eran esenciales para la adecuada valoración del interés superior del menor. Se abordaron también las cuestiones más complejas surgidas a lo largo del año en los procedimientos de consumo y los pronunciamientos más novedosos del TS en materia de familia, adopción y derechos fundamentales.

La última media jornada conjunta estuvo dedicada a analizar los avances en la puesta en marcha de la Red Civil Internacional de Fiscales (RCIF) creada por Decreto FGE de 2 de octubre de 2024 y el estudio de los principales instrumentos internacionales y su aplicación a procedimientos con aspectos transfronterizos.

3. ÁREA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

3.1 La actividad en el ámbito territorial

En lo que se refiere al volumen de actividad de las fiscalías territoriales y de la Audiencia Nacional, compensando altas y bajas, cabe apreciar una imagen general de estabilidad. Sin embargo, el gran problema sobre el conocimiento de la información concreta es su deficiente registro, tal y como se analizará, lo cual hace que los datos ofrecidos no puedan ser todo lo completos que debieran.

El resumen estadístico sobre la actividad de las fiscalías territoriales y la de la Audiencia Nacional es el siguiente:

	2024	2025	%
Dictámenes de competencia.	7.179	6.602	-8%
Derechos fundamentales			
Contestación a demandas.	730	719	-2%
Informes de suspensión	352	382	+9%
Vistas	109	110	+1%
Materia electoral	28	0	-100%
Entradas en domicilio	1.884	1.980	+5%
Otros.	12.272	17.230	+40%
Sociedad de la información (AN)	110	101	-8%
Extinción de partidos políticos (AN)	115	227	+97%
Expedientes expropiación forzosa	1.727	1.506	-13%
Expedientes concentración parcelaria y asimilados	198	335	+69%

3.1.1 DERECHOS FUNDAMENTALES

La intervención está mayoritariamente determinada en aquellos procedimientos en los que se trae a colación la eventual vulneración de derechos fundamentales. Transmiten los fiscales delegados que, por el resto de la plantilla de las fiscalías, se comprende y aprecia la importancia de esta especialidad, no sólo por la actuación en el ámbito de los derechos fundamentales, sino también en gran cantidad de asuntos en que adquiere relevancia el control de la actividad de las Administraciones Públicas por los tribunales; interviniendo la fiscalía en supuestos de honda y extendida relevancia social que, no pocas veces, extienden sus consecuencias a amplios sectores de la ciudadanía, ajena al pleito concreto.

Los dictámenes y resultados finales de los procedimientos tienen muchas veces un interés general que trasciende de personas a colectivos, de unos territorios a otros, con expreso beneficio para ciudadanos que ni siquiera fueron conscientes de la existencia del procedimiento en otro lugar, con otras personas. Es la nuestra, una visión objetiva y cercana que trasciende a toda la sociedad.

El uso de la comparecencia prevista en el artículo 117.2 LJCA sirve en algunas fiscalías para solventar el número excesivo de recursos que pretenden utilizar la vía del procedimiento especial. En otras ocasiones las salas optan por que se informe por escrito.

En cuanto a disfunciones, se ha puesto de manifiesto que en ocasiones se ha de informar sobre la adopción de medidas cautelares sin que se haya dado traslado al Ministerio Fiscal del expediente administrativo ni de las alegaciones de la administración demandada, lo que obliga a pronunciamientos cautelosos al faltar bases ciertas de conocimiento. La situación no es de fácil solución, visto que esta necesidad muchas veces se produce antes de que se formule la demanda, apenas con la interposición del recurso, siendo sólo con la demanda cuando previamente se cuenta con el expediente administrativo.

Por lo demás, la actividad desplegada puede ser sintetizada en las siguientes áreas temáticas:

A) Proliferan los asuntos relacionados con la contaminación acústica, donde se ven comprometidos los derechos de los artículos 15 y 18 de la Constitución; en concreto, está consolidada la vinculación del derecho a la intimidad con el derecho al descanso.

En general, estos asuntos versan sobre la no adopción por parte de las administraciones (en su gran mayoría locales, pero también autonómicas) de las medidas necesarias para mitigar el impacto acústico

generado por actividades de lo más variado (hostelería, industria...). Suele tratarse de asuntos donde se cuenta con informes periciales que acreditan las mermas que los ruidos pueden estar provocando en la salud o en la intimidad personal y familiar de las personas afectadas.

B) En materia de educación cabe dar cuenta de temáticas en diversos ámbitos:

- Vulneración del derecho fundamental a la formación religiosa y moral. A partir de su reconocimiento genérico, la problemática se concentra en que la necesidad de agrupar a los alumnos reclamantes hace que hayan de salir de su centro a estos solos fines, ya que, de lo contrario, podría darse una atomización poco manejable para impartir la enseñanza.

- Planteamiento sobre vulneración del derecho a la educación y a la igualdad cuando, previa propuesta del equipo evaluador, con informes psicopedagógicos favorables, se deriva a determinadas aulas a menores con dificultades de adaptación curricular, en contra del criterio y deseo de sus progenitores, que pretenden la integración de sus hijos en otros modelos educativos o en el mismo entorno que sus compañeros. Al tiempo, se demanda mayor presencia del profesorado de apoyo para evitar la desconexión con los compañeros de su edad y curso.

- Se reclama la implementación, en los programas educativos individualizados y en su ejecución, de los ajustes razonables recogidos en informes psicopedagógicos y dictámenes de escolarización. Esos ajustes son fundamentales para que se pueda mantener al menor (a veces, incluso, ya mayores de edad) en un ámbito de educación inclusiva. Lo contrario se entiende que puede lesionar el derecho fundamental del menor a su educación, específicamente en forma de educación inclusiva o en igualdad.

- Por su peculiaridad, una especial referencia cabe hacer a un asunto en el que se solicitaba de la administración educativa una autorización para que a un menor (un caso extremo de espectro autista) pudiera acompañarle un asistente en el centro educativo para facilitar su comunicación, tratándose de una persona provista por la familia y, por tanto, ajena al centro. El conflicto surgía con la negativa de la administración educativa a asumir esta petición, limitándose a ofertar un centro especial a gran distancia del domicilio del menor, lo que suponía la ruptura con su entorno. Se entendió que se cuestionaban los principios de igualdad y el derecho a la educación inclusiva. La fiscalía valoró que había violación de derechos fundamentales y el tribunal

acogió esa tesis. El Auto dictado pende de la resolución del recurso de casación interpuesto contra el mismo.

- Ante la crisis originada al principio del curso en el sector del transporte escolar por una huelga, que supuso durante varios días la imposibilidad de traslado de un importante número de alumnos, un grupo político de una asamblea autonómica recurrió resoluciones del gobierno de la comunidad, considerando que suponían la sustitución de la enseñanza presencial por la telemática en los centros educativos.

En el procedimiento principal el fiscal dictaminó interesando la inadmisión de la demanda por falta de legitimación activa del actor, entendiendo que los grupos políticos sólo pueden accionar en defensa de sus derechos parlamentarios. También se entendió que las resoluciones impugnadas jamás hubiesen podido vulnerar el derecho a la educación, puesto que en ningún momento pretendieron sustituir la educación presencial por la telemática, sino simplemente dar respuesta puntual y provisional a un problema específico, que fue rápidamente resuelto, por lo que no fue preciso ni siquiera su implementación. El Tribunal dictó sentencia conforme con las tesis del fiscal.

C) Ligadas a la vida política, afloran múltiples cuestiones, que se dan, mayoritariamente, en el ámbito de la administración local:

- Denegaciones de información y reclamaciones relativas a la participación en los plenos de los consistorios por parte de concejales. Resultan cada vez más frecuentes las sentencias estimatorias, en contra de la actuación de los presidentes de las corporaciones. Ello supone, en la práctica, un mayor control sobre su actuación favoreciendo la fiscalización de los órganos de gobierno municipales con el fin de salvaguardar el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la CE.

- Algunos ayuntamientos de la provincia de Barcelona, a través de su inactividad, estuvieron denegando a miembros de ciertos colectivos la inscripción en el padrón y la consiguiente adquisición de la condición de vecino. Ello podía suponer una aplicación discriminatoria de la normativa de empadronamiento sin contar con cobertura legal, ya que se incumplía la obligación jurídica de inscribir en el padrón a toda persona residente en un municipio, lo que le situaba en un limbo administrativo que afectaba a sus derechos fundamentales.

- Un ayuntamiento procedió al cierre de un recurso asistencial, discutiéndose en el procedimiento la extensión de las obligaciones administrativas de asistencia social y su incidencia en los derechos fundamentales.

- En el ámbito de una comunidad autónoma, se informó en contra de la medida cautelar de suspensión del acto de otorgamiento de la credencial a un diputado por parte de la asamblea.

- En el marco de los acontecimientos que rodearon el fenómeno catastrófico acaecido el 29 de octubre de 2024 (DANA), cuyas trágicas consecuencias son ampliamente conocidas, se dieron varias peticiones de información al Consell por diputados de Les Corts, al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 de su Reglamento. Fueron particularmente significativas las denuncias de lesión del derecho de participación política y representación derivadas de la denegación o insuficiencia de información asociadas a la actuación de la administración ante el fenómeno. Algunos de estos procedimientos han dado lugar a la admisión de recursos de casación, que se encuentran en trámite.

D) En el área de la libertad sindical y huelga se plantean varias cuestiones:

- La demanda interpuesta por un sindicato contra una administración autonómica por eventual vulneración de su derecho de libertad sindical, formulando concretas pretensiones: sobre el reconocimiento de créditos horarios en favor de un liberado parcial; la cesión al sindicato de locales en varias poblaciones de la comunidad para la realización de actividades sindicales; la implementación de un sistema de correo corporativo para uso sindical; y que se reconociese la obligación de promoción de las juntas de personal de determinadas poblaciones. El fiscal consideró que se había vulnerado la libertad sindical del demandante respecto de los tres primeros supuestos, pero no así en el cuarto, por lo que interesó la estimación parcial de la demanda.

Respecto del crédito sindical, la administración se negaba a reconocer algunas horas mensuales asignadas por el sindicato a un liberado parcial, alegando que, al haberse acordado con todos los sindicatos que a la liberación total correspondían 140 horas y a la parcial 70, las 18 horas controvertidas de exceso sobre la parcial resultaban muy difíciles de cubrir sin menoscabo del servicio público, argumento que se entendió que carecía de peso y justificación, a lo que se sumaba que fuera en contra de los propios actos de la administración, que a otro de los liberados parciales del sindicato demandante sí que le habían reconocido tales horas asignadas.

En cuanto a los locales para uso sindical, la negativa se justificaba en que la administración carecía de locales adecuados, lo que resultaba difícil de admitir en una administración autonómica, a lo que se unía que lo solicitado eran simples despachos u oficinas. Lo más significativo era que la demandada había pactado con los demás sindica-

tos la sustitución de la cesión de locales por la concesión de subvenciones, fórmula no viable para el demandante, sindicato pequeño que se financiaba con las exiguas cuotas de sus afiliados, por lo que no podía anticipar los gastos inherentes al uso de locales y esperar después al ingreso de las subvenciones.

Tampoco estaba justificada la inexistencia de una lista de distribución de correo porque la administración demandada contaba con correo corporativo para todos sus empleados, y, además, ya había reconocido la necesidad de implantar dicha lista y se lo había ofrecido al demandante, alegando para justificar el incumplimiento una supuesta y no explicada dificultad técnica.

El TSJ dictó sentencia de conformidad con las tesis del fiscal.

- Existen variados procedimientos sobre impugnación de servicios mínimos ante convocatorias de huelga.

Se encuentran problemas a la hora de justificar los servicios mínimos necesarios para garantizar las prestaciones, sin explicar la asignación de porcentajes concretos y sin especificar las circunstancias de la convocatoria que conducían a los servicios mínimos fijados, limitándose a una cuantificación porcentual y genérica.

Un caso en el que concurren indudables peculiaridades fue una convocatoria de huelga en el sector docente, tratándose de fechas próximas a la finalización de las actividades académicas, momento en el que se realizan las tareas de evaluación, acción tutorial y cumplimentación de documentación académica y administrativa, necesarias para que los alumnos puedan promocionar de curso o acceder a niveles superiores. Se entendió que la paralización de esas tareas podía suponer una lesión irreparable en el derecho a la educación.

En una huelga convocada por un sindicato médico, el Ministerio Fiscal consideró que los servicios mínimos eran necesarios para atender a las prestaciones que resultaban esenciales para los usuarios, a la vez que se entendía que estaba suficientemente motivada la resolución administrativa.

- También se ha visto involucrado el derecho a la libertad sindical, en su vertiente de derecho a la negociación colectiva, por falta de convocatoria de las mesas de negociación correspondientes.

E) En materia de personal, múltiples y variados procedimientos se desenvuelven en torno a los principios que rigen el acceso a la función pública y a la igualdad, transversal y presente en muchas dimensiones, pudiendo enumerarse como los más significativos los siguientes:

- Sobre la inclusión de la antigüedad como interino en la valoración del mérito para la adjudicación de un nuevo puesto.

- Sobre solicitud de reconocimiento de fijeza en puestos de trabajo.

- Sobre análisis de situaciones que pueden ser constitutivas de interinidad abusiva.

- Sobre primacía del principio de igualdad y no discriminación en aquellos procedimientos en los que no se formalizaba el nombramiento cuando el llamamiento fue aceptado y la trabajadora quedó en situación de reserva por maternidad, valorando que la demandante hubiera accedido a la contratación si no hubiera estado de baja por esa circunstancia.

- Sobre reducción de jornada laboral al 99% debido a la grave enfermedad de hijos que precisa asistencia continua.

- Sobre reducción de jornada por cuidado de menores.

- Sobre la impugnación de las bases reguladoras de un proceso selectivo para la formación de una bolsa de personal laboral para cubrir determinadas necesidades en una corporación local. La demanda invocaba la vulneración del derecho a la igualdad del artículo 14 por exigir esas bases un determinado nivel (B1) en la lengua cooficial en la comunidad para optar a plazas que, en el caso concreto, se referían a personal de limpieza en las dependencias municipales y peón de la brigada municipal. El Ministerio Fiscal consideró que era necesario ponderar, atendiendo a criterios de proporcionalidad, la correlación entre la capacidad y aptitudes para desempeñar el puesto de trabajo y el nivel de conocimiento de la lengua cooficial exigible para ejercerlo adecuadamente. En el caso se concluyó que la exigencia de un nivel de conocimiento elemental (B1) no resultaba desproporcionado ni arbitrario y que con ello no se vulneraba el derecho a la igualdad y el derecho al acceso a las funciones públicas, ex artículos 14 y 23 de la CE.

Para el ejercicio de los puestos de trabajo referidos es precisa la suficiente comprensión de las instrucciones orales o escritas de la administración, que ordinariamente están redactadas en la lengua cooficial, así como las indicaciones y rotulación de los materiales, instrumentos y maquinaria a utilizar, libros de instrucciones, planos o croquis que complementan y acompañan con palabras los gráficos, diseños o modelos; y también es necesaria para conocer las prevenciones sobre salud y seguridad laboral y poder interactuar con el resto de personal municipal.

- Sobre recursos frente a diferentes administraciones por los procedimientos selectivos para cubrir las plazas incluidas en las ofertas de empleo público para la estabilización temporal de personal laboral.

F) En materia de sanidad:

- Se dan puntualmente procedimientos que traen causa de la denegación de dispensación de medicamentos o tratamientos médicos no financiados por el Sistema Nacional de Salud. Se relaciona con la posible vulneración de los derechos fundamentales a la salud y a la integridad física. También se extiende a medicamentos o tratamientos respecto de los que no hay evidencias médicas de sus efectos beneficiosos o no perjudiciales para la salud.

- En Cataluña, con ocasión de las limitaciones que traían causa de haberse desatado la peste porcina africana, se delimitaron zonas de infección y vigilancia en las que se restringía el acceso al medio natural o la prohibición de transitar por caminos, bosques, ríos, márgenes forestales o espacios abiertos, entre otros. Se plantearon procedimientos en los que se sostenía que estaba afectado el derecho fundamental a la libre circulación de los ciudadanos.

G) La cuestión de la eutanasia sigue siendo objeto de observaciones, como problemática y realidad que sin duda está llamada a prolongarse en el tiempo, con la reproducción de peculiares cuestiones. Hacemos referencia concreta a los casos declarados en las memorias de las fiscalías.

- En Castilla-La Mancha se produjo un recurso contra la denegación de la solicitud. El fiscal solicitó la desestimación de la demanda y la Sala así lo acordó.

- En Cataluña se finalizaron en la instancia dos procedimientos que se han sido objeto de desarrollo en el capítulo relativo a la Memoria de la Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

- En Murcia, se interesó la revocación de la resolución de la Comisión de Garantía y Evaluación de la Prestación de Ayuda para Morir, desestimatoria de la prestación solicitada por una persona en representación de su esposa. La resolución, en síntesis, se fundamentaba en que, si bien la paciente sufría limitaciones que incidían directamente sobre su autonomía física y actividades de la vida diaria de manera que no le permitían valerse por sí misma, así como de su capacidad de expresión y relación, no constaba que tal situación de Alzheimer llevara asociada un sufrimiento físico o psíquico constante o intolerable. Se pretendía en vía jurisdiccional la declaración de no ser conforme a derecho y la anulación de la actuación administrativa impugnada y, por consiguiente, el reconocimiento del derecho a la prestación de la ayuda para morir al concurrir los requisitos y condi-

ciones para ello establecidas en la LORE. Tras adherirse el fiscal a la petición, en trámite de conclusiones, la enferma falleció.

– En Valencia –como también se ha reseñado en el capítulo referenciado anteriormente– la recurrente impugnó la denegación por la administración autonómica de la prestación de ayuda para morir contemplada por la LORE. Dicho procedimiento no concluyó por sentencia, sino por auto que declaró la satisfacción extraprocésal de la pretensión; resolución que fue acorde con la petición de la fiscalía, y que trajo causa de que, durante la tramitación del procedimiento, la recurrente formuló una nueva solicitud acompañada de nueva documentación y de los dictámenes periciales que presentó junto con la demanda. La administración autonómica sustanció un nuevo procedimiento que culminó con el reconocimiento y ulterior materialización de la prestación solicitada.

H) En el ámbito del derecho sancionador, hay que destacar la tramitación de procedimientos por vulneración de derechos fundamentales contra una administración local, en los que el objeto del recurso es la vulneración del derecho de defensa (en concreto a la prueba) reconocido en el artículo 24 CE. Se recurren las resoluciones que acuerdan la imposición de una sanción económica en materia de circulación (límites de velocidad, estacionamiento regulado, zonas de bajas emisiones o rebasar semáforos en rojo). El TSJ ha confirmado sentencias estimatorias que consideraban vulnerado el derecho a la defensa al no pronunciarse la administración en el procedimiento administrativo sancionador sobre las pruebas solicitadas por la persona sancionada.

I) En materia de extranjería no hay actuaciones a destacar por parte de los delegados de lo contencioso-administrativo.

J) En materia de igualdad cabe referirse a cuestiones concretas y diferenciadas:

– En Castilla-la Mancha, se siguen planteando demandas en las que se alega la vulneración del principio de igualdad en relación con la denegación de la cesión del uso de plazas de toros por diversos ayuntamientos a diferentes mercantiles. En los procedimientos se trae a colación la cesión a otras empresas, incidiendo en el necesario respeto del principio de igualdad. Son abundantes los supuestos en que se estima la conculcación del derecho.

– En un caso relacionado con la catástrofe de la DANA, el recurrente alegó la vulneración del derecho a la igualdad por un decreto autonómico, relativo a la concesión de ayudas urgentes para paliar la

pérdida de bienes, sobre la base de entender que no incluía los daños a los locales de negocio. La fiscalía interesó la desestimación de la demanda por no existir la vulneración alegada del principio de igualdad. La sentencia acogió la argumentación y petición de la fiscalía.

– También se refiere un asunto relacionado con la invocación del derecho a la igualdad y la no discriminación, así como el derecho a no ser discriminado por razón de creencias o convicciones. Se refería a la decisión de colocar banderas en un edificio oficial y concretamente la bandera LGTBI. La colocación o no de las banderas que se soliciten por colectivos o que, de oficio, se entienda que hay que colocar sería una cuestión de oportunidad política a decidir por los órganos rectores correspondientes, al no venir jurídicamente especificada o impuesta en la normativa correspondiente o sectorial.

En el supuesto planteado, se aceptó poner una bandera en la celebración del día del orgullo y no se aceptó en el día de la familia, considerándose que ello no era constitutivo de una discriminación carente de fundamento y arbitraria, puesto que resultaba admisible una discriminación positiva amparada en la Ley 4/2023 *para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI*, que traslada a los poderes públicos la obligación de promocionar la igualdad real de estos colectivos.

Por eso se entendía que la desigualdad de trato era razonable y justificada. Tampoco se entendía vulnerado el artículo 16 de la CE, que garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto, porque no había existido ningún acto positivo que atacase esas libertades, toda vez que la inacción denunciada no podía equipararse a un ataque contra aquellas, a la vez que su concepto es diferente de la defensa de la familia. La actuación llevada a cabo por la administración se calificaba como una acción dirigida a promover la igualdad.

K) En materia relacionada con el consumo, la Sección 6.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid ha admitido la personación del Ministerio Fiscal en defensa de los derechos de los consumidores en tres procedimientos ordinarios que se siguen a instancia de compañías aéreas contra las resoluciones sancionadoras de la Secretaría General de Consumo y Juego del Ministerio de Consumo por cláusulas de contratación abusivas. Ello se amparó en lo dispuesto en los artículos 124.1 y 53.3 CE, 19.1 f) LJCA y 11.5 LEC. Una quinta compañía recurrió ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y esta no ha admitido la personación del Ministerio Fiscal en el procedimiento que le concierne. Ante

ello, se promovió un incidente de nulidad de cara al posterior recurso de amparo que ha sido interpuesto por la Fiscalía ante el TC.

3.1.2 AUTORIZACIONES DE ENTRADA EN DOMICILIO

Las autorizaciones de entrada en domicilio peticionadas por la administración ante los juzgados de lo contencioso-administrativo se reproducen ligadas a cuestiones que han venido siendo tradicionales: recuperación de vivienda pública, motivos sanitarios o de asistencia social, política urbanística o actuaciones tributarias.

– La mayoría de las peticiones se encuentran fundamentadas, pero en ocasiones no están suficientemente motivadas ni son proporcionales. En relación con la asistencia social a prestar por las administraciones locales, se evidencia en ocasiones una carencia de medios para resolver problemas de emergencia habitacional y de exclusión social, que pueden dar lugar a una falta de adecuada cobertura en la fase previa, o a que en fase de ejecución no se puedan habilitar medidas suficientes para atender a las personas vulnerables afectadas por desalojos asociados a las entradas domiciliarias.

En este tipo de procedimientos de autorización de entrada en domicilio para la ejecución de actos de la Administración no hay un criterio judicial uniforme sobre la intervención del Ministerio Fiscal, aunque progresivamente se está extendiendo la misma. Es cierto que ni el artículo 8.6 LJCA ni el artículo 91.2 LOPJ establecen la necesaria intervención del Ministerio Fiscal en este tipo de procedimientos, pero su intervención parece necesaria al afectarse derechos fundamentales.

– En los supuestos de autorización para limpieza y desinfección, se procura recabar un informe actualizado de servicios sociales, y en caso de que de la documentación resulte el posible padecimiento de algún trastorno psíquico por el ocupante, se pone en conocimiento de la sección de personas con discapacidad y mayores, o en su caso, a la sección civil, a los efectos previstos en el artículo 42 bis de la Ley 15/2015, de la Jurisdicción Voluntaria. Lo que se pretende es constatar las condiciones higiénico-sanitarias de las viviendas y adoptar, en su caso, las medidas necesarias para asegurar la habitabilidad. Así mismo, se producen autorizaciones para el ingreso de pacientes en un centro hospitalario porque, de mantenerse en su domicilio, puede darse una situación de alto riesgo para su salud y la de toda la comunidad, ante posibilidades de reactivación y de originar brotes epidémicos.

– En las autorizaciones que se instan por la administración tributaria es donde más se va consolidando y engrosando una jurisprudencia que delimita un régimen de cautelas, especialmente relevante para evitar la eventual contaminación, vía artículo 11 LOPJ, de un proceso penal derivado cuando la cuota defraudada evidencia la condición objetiva de punibilidad del artículo 305 CP.

La reforma del artículo 8.6 LJCA, con los principios derivados de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, ha perfilado con una mayor nitidez el marco de estas entradas.

En ocasiones se justifican en base al contenido de denuncias anónimas legítimas razonadas y detalladas, que concuerdan con los datos poseídos por la entidad pública, en cuanto apuntan indicios plurales acreditativos de defraudación tributaria. También se relaciona con los planes de actuación elaborados por la AEAT, que periódicamente se dirigen a ámbitos y sectores industriales y profesionales.

La principal labor que se lleva a cabo es el examen del juicio de proporcionalidad, que recorre aspectos como la adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, despacho que se desarrolla en plazos breves y perentorios.

En ocasiones se pone de manifiesto que los ciudadanos afectados acuden al procedimiento especial para intentar la nulidad absoluta de la investigación tributaria, con el fin de invalidar todo dato que emane del registro o que esté en poder de la Administración.

Hay casos en los que se une a la entrada, el registro y copia de ordenadores o dispositivos de almacenamiento masivo de información. Se plantea que para la comprobación o confirmación de los indicios defraudatorios aportados se pueden ver afectados el derecho a la intimidad y la privacidad de los datos referentes a terceras personas completamente ajenas al investigado.

– Es la ejecución de los desahucios administrativos la que prima en cantidad. Se refiere en muchos casos a solicitudes de autorización para el acceso a viviendas de protección oficial para la ejecución de una resolución que acuerda el desahucio, ante supuestos de ocupación ilegal o impago de renta del contrato de arrendamiento. Es a veces difícil y siempre necesario establecer el equilibrio entre la protección de las personas vulnerables y los derechos de aquellos ciudadanos que están esperando a que se les reconozca su derecho a ocupar viviendas públicas tras haber efectuado una solicitud en forma. Tanto se exige de la administración que se adopten las soluciones necesarias cuando se invoca la vulnerabilidad de alguno de los ocupantes, como se exige que estos aporten los datos para definir esa eventual situación.

Se ha hecho en ocasiones referencia a que la mera invocación de la edad avanzada de los moradores no puede considerarse *per se* un criterio objetivo que determine la especial vulnerabilidad, sino que debe aportarse prueba justificativa.

También se ha apuntado el hecho de que la mera existencia de un recurso contencioso administrativo pendiente sobre el fondo no puede sin más justificar la denegación, porque ello supondría otorgar una suspensión *de facto* respecto de la ejecución del acto administrativo

- Por lo general, ligados al ejercicio de competencias municipales, se dan supuestos dirigidos a la limpieza y extracción de plantas y árboles que por su estado generan un riesgo para la seguridad colectiva, tras el incumplimiento de los obligados o la necesidad de ejecutar obras de asentamiento o demolición, ligadas a competencias urbanísticas.

3.1.3 DICTÁMENES DE COMPETENCIA Y CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN

El abundante despacho de dictámenes de competencia y conflictos de jurisdicción da lugar a referencias útiles para ser puestas de manifiesto y compartidas:

- Se hace referencia a los conflictos entre el orden contencioso y el social en procedimientos que versan sobre personal interino que interesa que se le reconozca la fijeza en el puesto de trabajo, así como los procesos de selección de personal laboral, siendo que estos últimos competen al orden social.

- Se dan conflictos entre el orden contencioso-administrativo y el civil en asuntos en el que aparecen implicadas empresas de carácter privado contratadas por organismos públicos.

- También se traen a colación procesos selectivos de personal laboral, que son competencia de la jurisdicción social.

- En materia de competencia a dilucidar entre los juzgados de lo contencioso-administrativo y la Sala del TSJ, destacan las frecuentes impugnaciones de acuerdos para el desarrollo y ejecución del proceso excepcional de estabilización por el sistema de concurso de méritos para cubrir las plazas estatutarias previstas, ya que se interponen frecuentes recursos que impugnan el listado provisional de valoración de méritos, y cuya competencia corresponde al TSJ. Dichos recursos son interpuestos tanto por particulares como por sindicatos.

- Las fases preparatorias previas a la contratación de personal laboral para el ingreso por acceso libre se remiten a la jurisdicción social al no haberse hecho efectiva una modificación legislativa que pretendía

abocar esta materia al ámbito contencioso administrativo. Competen al orden social todas las fases de contratación del personal laboral.

- Muchas cuestiones de competencia se dan en materia de extranjería. Se ha producido un incremento en las que el traslado desde Canarias de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados a territorio peninsular ha producido cierta litigiosidad por alguna comunidad autónoma receptora, que ha recurrido las resoluciones dictadas por el delegado o subdelegado del Gobierno. En algún supuesto ha llevado a pronunciamientos en dictámenes de competencia territorial por error en la determinación del órgano destinatario o por razón de la competencia objetiva.

- Se reseñan procedimientos referidos a la consideración del grado de discapacidad fijado por la administración como cuestión que se reconduce al ámbito social ex artículo 71 de la LJS.

- Un caso concreto de temática competencial surge a raíz de una reclamación de responsabilidad patrimonial contra un organismo autónomo de ámbito autonómico. La Sala reputó competentes a los juzgados de lo contencioso-administrativo, con base en lo establecido en el artículo 8.3 párrafo primero LJCA. Por el contrario, el criterio de la fiscalía fue favorable a la competencia de la Sala, puesto que el presidente del organismo autor de la resolución era un Consejero; ello de conformidad con la reiterada doctrina del TS, que considera prevalente la condición del presidente del organismo autor de la resolución frente a su naturaleza del organismo de la administración institucional, con aplicación del artículo 10.1 a) en vez del artículo 8.3, ambos LJCA.

- También se ha expuesto la problemática relativa a los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa, habida cuenta de que lo alegado por la Abogacía de la Generalitat, al amparo de lo dispuesto en el artículo 69 a) LJCA, fue la falta de jurisdicción para conocer de la impugnación de unos preceptos del Decreto autonómico 10/2021 (medidas urgentes de carácter tributario y financiero), que fueron modificados por el Decreto Ley 9/2024 (medidas urgentes en el ámbito del Impuesto sobre el Patrimonio). El informe de la fiscalía fue contrario a la inadmisión del recurso porque, según la Disposición final segunda del Decreto Ley citado, las normas reglamentarias modificadas conservaron su rango y naturaleza y podrían ser derogados a través de una norma posterior de igual o superior rango. La resolución de la Sala fue coincidente con el dictamen del Ministerio Fiscal

- Se plantearon temáticas relativas a supuestos de incumplimiento de los requisitos previstos para la excepción parcial del principio general de reserva de un 2% de los puestos de trabajo para trabajadores con discapacidad, en empresas con 50 o más trabajadores, por

infracción del artículo 1.2 b. del Real Decreto 364/2005, *por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad*. La Sala confirió traslado al considerar que el conocimiento del asunto podría corresponder a los órganos del orden social, criterio coincidente con el que mantuvo el Ministerio Fiscal en su informe, en el que puso de relieve la complejidad de la temática y la ausencia de doctrina legal asentada por el Tribunal Supremo. La Sala reputó competente a los órganos del orden social y asumió los argumentos de la fiscalía.

– Muchas referencias señalan los procesos selectivos para la contratación de personal laboral por las administraciones públicas, dada la declaración de inconstitucionalidad del pretérito artículo 3 f) LRJS, que asignaba a los órganos del orden contencioso-administrativo el enjuiciamiento de «los actos administrativos dictados en fases preparatorias, previas a la contratación de personal laboral para el ingreso por acceso libre (...)». Por ello, ahora el conocimiento de esta materia corresponde a los órganos del orden jurisdiccional social.

– Por otro lado, la modificación de la doctrina del Tribunal Supremo respecto de la naturaleza jurídica de las Ofertas de Empleo Público (OEP), que ya no se consideran «disposiciones de carácter general» sino «actos administrativos generales», no solo ha suscitado numerosos informes relativos a la competencia objetiva de la Sala, sino también a la competencia del orden contencioso-administrativo. Y ello, porque algunas resoluciones de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo (ATS 15/2024, de 20 de noviembre) atribuyeron al orden social la competencia para conocer de las impugnaciones de las OEP que solo afectan al personal laboral.

3.1.4 EXPEDIENTES DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

Las Fiscalías se refieren a su intervención en los expedientes de expropiación forzosa, cuyo volumen está relacionado con la realización de infraestructuras que precisan del instituto expropiatorio. En supuestos aislados y territorialmente muy localizados, también hacen referencia a la intervención en los expedientes de concentración parcelaria.

– Se manifiestan técnicas distintas de tramitación. Mientras que en algunas fiscalías se incoan diligencias preprocesales civiles, en otras se incoan expedientes individualizados por cada obra ejecutada con independencia del número de afectados, sin perjuicio de que en cada expediente se examinen por separado los casos que afectan a cada persona.

Si bien, sería más deseable la incoación de unas únicas diligencias preprocesales por cada expediente expropiatorio, al facilitar un seguimiento más preciso de aquellos en los que existen titulares desconocidos, por el momento no ha sido posible articular un sistema de registro que lo permita.

- En estos supuestos, el fiscal interviene como garante de la legalidad supervisando que se cumplan los requisitos del procedimiento, en especial, la correcta notificación a los titulares, la determinación del justiprecio y la adecuada motivación de los actos expropiatorios. Se comprueba que las expropiaciones se hayan llevado a cabo en atención a la finalidad pública perseguida y respetando los principios de proporcionalidad y necesidad, asegurando la tutela de los derechos de los particulares frente a la actuación administrativa.

- Se resalta la necesidad de comunicar el procedimiento a la Fiscalía en cuanto se ponga de manifiesto la concurrencia del presupuesto para su intervención, evitándose algunas ocasiones en las que ese traslado se produce cuando ya se ha consignado el justiprecio.

- Estando involucrados intereses de personas con necesidad de apoyos a su capacidad, resulta necesario coordinar la actuación con la sección de menores o de personas con discapacidad y mayores.

3.1.5 GESTIÓN TECNOLÓGICA

Las fiscalías también hacen puntuales menciones al estado de la gestión tecnológica y posibles disfunciones o mejoras.

- Se traslada mejoría en la duración de la tramitación de los procedimientos, garantizándose su integridad, al tiempo que se reduce el trasvase de papel.

- Todavía se refieren algunos conflictos que derivan de la interpretación de la norma del artículo 151.3 de la LEC en cuanto a la entrega de algún documento para despacho, que debe acompañarse al acto de comunicación. Conforme a las disposiciones contenidas en el referido precepto, si la entrega del documento tiene lugar en fecha posterior a la recepción del acto de comunicación, se entiende que la notificación procesal se tendrá por realizada a la fecha de la entrega del documento, siempre que los efectos derivados de la comunicación estén vinculados a este. A este respecto, se ha entendido que la mera indicación de estar los documentos en el sistema de gestión procesal ya es suficiente para darse por notificado.

- Como en años anteriores, se sigue insistiendo en la necesidad de que en la aplicación informática puedan registrarse todos los tipos de

informes que se producen en los distintos procedimientos. Resulta necesario poner de relieve que hay dictámenes y procedimientos que no tienen encaje en los anteriores grupos o que no pueden registrarse de forma individualizada, razón por la que son alojados en el cajón de sastre denominado «otros procedimientos», algo que impide que la estadística ofrezca una imagen fiel de la actividad provocando que una parte relevante del trabajo en este ámbito no aparezca debidamente reflejada en aquella, por lo que sería de utilidad realizar una actualización del catálogo de resoluciones y procedimientos, a fin de ser adaptado a la intervención real del fiscal en esta clase de asuntos.

3.1.6 CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Sobre cuestiones de inconstitucionalidad, cabe referirse a la que se ha informado positivamente en Navarra, donde el tribunal ha paralizado la tramitación de la causa tras haberse promovido el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad con relación al artículo 6 de la Ley Foral 16/2022, de 30 de mayo, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de la Comunidad Foral de Navarra, por posible vulneración de los artículos 23.2 y 14 de la Constitución.

4. ÁREA SOCIAL

4.1 **Memorias remitidas por las fiscalías de las comunidades autónomas, provinciales y de área sobre actividad en este orden jurisdiccional en 2025**

4.1.1 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA, CEUTA Y MELILLA

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ceuta y Melilla destaca que en esta área de actividad siguen centrando su actuación en el despacho de informes en materia de competencia y en la asistencia a vistas.

En relación con estas últimas, los y las fiscales coinciden en resaltar la imposibilidad de dar a este servicio una atención plena, que solo podría hacerse si se despachara en régimen de exclusividad y con una composición de fiscales adecuada al mismo. No obstante, la no asistencia a los juicios de lo social solo acontece cuando hay coinciden-

cias de señalamientos en otra jurisdicción preferente. Para fomentar la asistencia deseada a juicio es importante la coordinación con los juzgados, lo que no siempre resulta fácil. Las Fiscalías de Málaga y Huelva sí señalan la buena coordinación con los magistrados y LAJS para los señalamientos a juicio en los que deba intervenir el Ministerio Fiscal. En ambas fiscalías se sigue con la práctica consolidada de asistir a todas las vistas, salvo que los fiscales integrantes de este servicio tengan señalados otros servicios preferentes.

En esta línea, se destaca el esfuerzo de los y las fiscales para cumplir la Instrucción de la FGE núm. 4/2012, de 3 de diciembre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la jurisdicción social*, en relación con su obligada intervención en los procedimientos en los que se alega la tutela de derechos fundamentales. Para ello, se presta especial atención a la recepción de las demandas, normalmente confiadas al fiscal que ostenta la delegación, con el fin de desbrozar los hechos y el soporte jurídico de la vulneración del derecho fundamental, decidiendo sobre la intervención o no en el procedimiento y, en este último caso, así se hace constar al juzgado mediante escrito.

Se resalta que el incremento de trabajo detectado a nivel estadístico obedece, en buena medida, a la entrada en vigor de la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, y su impacto en la calificación del despido mientras el trabajador se encuentra en situación de IT, pudiendo llegar a declararse como nulo.

4.1.2 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Por parte de esta Fiscalía se refleja una situación similar a la de años precedentes, con una actividad centrada fundamentalmente en el despacho de informes de competencia y asistencia a vistas en procedimientos en los que se alega afectación de derechos fundamentales, sin que se reseñen otras cuestiones de especial significación.

4.1.3 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

En cuanto a la organización de la sección se destaca que la fiscal que la integra no desarrolla esta labor en exclusividad, ya que asume otras actuaciones relativas a otros juzgados, asistencia a juicios y servicios de guardia.

Su intervención en este orden se puede agrupar en cuatro ámbitos fundamentales: i) el despacho de los informes de competencia, de falta de jurisdicción y de los recursos planteados de suplicación y de reposición o cuestiones de nulidad; ii) examinar, cuando la carga de trabajo lo permite, las demandas por alegación de vulneración de derechos fundamentales; iii) la asistencia a la vista, tanto en los supuestos en que es parte necesaria el Ministerio Fiscal, como en aquellos procesos en que se solicita la nulidad de conductas por alegación de la vulneración de cualesquiera derechos fundamentales, destacando especialmente la vulneración de derechos de integridad física y moral –acoso o *mobbing*–, del principio de igualdad como garantía de no discriminación, del derecho de tutela judicial efectiva como garantía de indemnidad y los supuestos de conciliación familiar; iv) el examen de la notificación de todos los documentos que se reciben, incluyendo sentencias de juicios ya celebrados o recursos resueltos.

En cuanto a los datos estadísticos, se pone de relieve que hubo, en el ámbito de la tutela de los derechos fundamentales, 468 informes frente a los 373 del año 2024. En cuestiones de competencia se registró una disminución considerable, con 371 informes, frente a los 697 del ejercicio anterior.

En materia de recursos de suplicación, se registró un importante aumento con 156 recursos, frente a los 57 de 2024.

Para la asistencia a juicios se ha consolidado plenamente la total digitalización del expediente, de modo que al Ministerio Fiscal se le remite a la aplicación Fortuny la notificación telemática de todas las demandas en que *a priori* es parte con el problema que supone el desmesurado número de asuntos que exigen la intervención del Ministerio Fiscal por el solo hecho de la alegación de la parte demandante de la vulneración de derechos fundamentales. Es frecuente la invocación de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de la garantía de indemnidad del trabajador y del derecho a la igualdad y no discriminación en los procesos por despido, realizando la petición de nulidad del mismo o bien su improcedencia.

4.1.4 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ILLES BALEARS

La memoria describe la intervención del Ministerio Fiscal conforme a los criterios de la Instrucción de la FGE núm. 4/2012 y, cuando no es posible la asistencia a juicio, se comunica al juzgado. Se intenta una coordinación tanto con los jueces como con los letrados de la Administración de Justicia para el agrupamiento de señalamientos,

pero muchas veces resulta imposible. Ya se están señalando juicios para el año 2028.

La entrada de asuntos en la fiscalía ascendió en el año 2025 a 680 y debe destacarse el incremento de demandas para el reconocimiento del complemento de maternidad por aportación demográfica.

También se hace referencia a las demandas interpuestas contra el INSS a efectos del reconocimiento del derecho al complemento de maternidad por aportación demográfica a raíz de la STJUE de 14 de septiembre de 2023, cuyos principios recoge la STS 322/2024, de 21 de febrero; estas han supuesto el reconocimiento extemporáneo de dicho derecho por parte del mentado Instituto, si bien los señalamientos se han mantenido mayoritariamente a efectos de interesar la indemnización correspondiente conforme a la doctrina establecida en sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2025 (rec. 3172/2024).

Finalmente, se indica que, con motivo de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, que modifica el artículo 82 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, *reguladora de la jurisdicción social*, –en el sentido de establecer, separada o sucesivamente, los actos de conciliación y de juicio–, en el primer caso, se ha venido entendiendo que no es preceptiva la asistencia del Ministerio Fiscal dada la redacción del apartado segundo del mismo artículo.

4.1.5 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

Se aportan los datos estadísticos tanto de los asuntos ante el TSJ como en los juzgados de lo social y, a partir de los mismos, se destaca que el número de procedimientos, tanto en la provincia de Las Palmas como en la de Tenerife, sigue aumentando. En el caso de la Fiscalía de Las Palmas se han emitido 154 dictámenes, de los cuales 128 se refieren a materia de competencia; 16 son dictámenes relativos a nulidades en el procedimiento; y 10 informes en contestaciones a recursos de suplicación presentados. En Santa Cruz de Tenerife, entre todos los juzgados de lo social de la provincia han superado en 2025 los 1.200 procedimientos, el Ministerio Fiscal ha asistido a 80 vistas y se suspendieron 95 del total de las que el Fiscal había comunicado su asistencia, algunas de ellas con fines de alcanzar una conciliación; se ha desistido de la demanda en 54 ocasiones. En la Fiscalía de Las Palmas se ha asistido a 57 vistas durante el año 2025.

En ambas fiscalías se mantiene la íntegra digitalización del expediente en la jurisdicción social.

4.1.6 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

Atiende a seis juzgados de lo social y a la Sala de lo Social del TSJ y reseña en su memoria que, respecto de los procedimientos en los que se preveía la intervención del Ministerio Fiscal, no se asistió a aquellos considerados como de legalidad ordinaria, o por no concurrir los requisitos que exige el artículo 80 de la LRJS, o debido a que el o la fiscal no pudo asistir a la vista al tener otros señalamientos prioritarios y dado que persiste la ausencia de una coordinación en los señalamientos que permita al Ministerio Fiscal acudir a todas las vistas en las que resulta preceptiva su intervención.

Se indica asimismo que los informes en materia de competencia han aumentado respecto a los del año anterior y siguen incrementándose las demandas relativas a vulneración de derechos fundamentales (tanto en despidos como en modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo), apreciándose cierto abuso en la alegación de la vulneración con intención de obtener un pronto señalamiento y en atención al atraso que actualmente soportan los señalamientos de algunos juzgados de lo social, agravado respecto de los años anteriores, lo que motivó la designación de un juez de refuerzo.

Se informa también que el bloque principal de asuntos, como en los últimos años, son los referidos a la conciliación de la vida profesional con la personal, principalmente en el ámbito de la empresa privada; que el derecho a la igualdad, no discriminación e integridad moral de los artículos 14, 10 y 18 de la Constitución Española, continúan siendo los derechos fundamentales cuya lesión es invocada con mayor frecuencia, así como el derecho a la tutela judicial efectiva en su versión jurisdiccional de garantía de indemnidad del artículo 24.1 CE. En todos estos supuestos se solicita una indemnización por daño moral, cuya prueba en ocasiones reviste cierta dificultad. Por otro lado, se señala que en los procedimientos de tutela de derechos fundamentales es habitual, aunque en progresivo descenso, que en las demandas no se observe lo dispuesto en el artículo 179.3 LRJS en donde se establece que la demanda, además de los requisitos generales establecidos en la citada ley, deberá expresar con claridad los hechos constitutivos de la vulneración y el derecho o libertad infringido, limitándose en ocasiones a mencionar que existe vulneración de varios derechos fundamentales, citando el artículo correspondiente de la Constitución Española,

pero sin describir mínimamente, o haciéndolo de forma imprecisa y confusa, los hechos que constituyan tal vulneración.

4.1.7 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

Durante el año 2025 el Ministerio Fiscal ha intervenido en dos procedimientos en primera instancia, uno relativo a la impugnación de un convenio colectivo y el otro relativo a la notificación de la homologación de un acuerdo transaccional en un convenio colectivo.

Asimismo, se informa que en materia de recursos de casación para la unificación de doctrina, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma fue notificada de un total de 2.019 sentencias dictadas por la Sala resolviendo el recurso de suplicación a los efectos de estudiar la procedencia de preparar y, en su caso, interponer el recurso de unificación de doctrina; sin embargo, no se preparó ningún recurso por el Ministerio Fiscal. Igualmente, fueron notificados de 80 autos dictados por la Sala de lo Social.

De conformidad con la Instrucción de la FGE 4/2012, existe una coordinación con la Fiscalía del Tribunal Supremo para el caso de interposición por el Ministerio Fiscal de un recurso de casación, si bien en el año 2025 la Fiscalía no ha interpuesto ninguno ni tampoco ha impugnado los eventualmente interpuestos por las partes.

En cuanto a la intervención de los y las fiscales provinciales, las materias de esta jurisdicción y, particularmente, la emisión de dictámenes, se ha llevado de manera excluyente por alguno o algunos de los fiscales de las respectivas plantillas, reforzados con otros integrantes de las mismas para la asistencia a vistas. En todas las provincias, se ha procedido con carácter previo a examinar la demanda, declinando la asistencia en aquellos supuestos en los que, de la propia demanda, con carácter liminar, no se desprende la existencia de vulneración de derecho fundamental alguno. Así, en Guadalajara se han emitido 52 informes de no asistencia; en Toledo, 14; en Cuenca, ninguno; en Ciudad Real, 8; por su parte, en Albacete, de forma casi generalizada, en estos supuestos se utiliza la fórmula de interesar el señalamiento e indicar que el Ministerio Fiscal sólo asistirá si las necesidades del servicio lo permiten.

El número de procedimientos en materia de derechos fundamentales en los que, tras haber sido citado el Ministerio Fiscal ha existido conciliación o desistimiento, son los siguientes: 397 en Toledo; 44 en Cuenca; 119 en Guadalajara; 147 en Ciudad Real y 107 en Albacete.

Finalmente, se resalta la escasa relevancia cuantitativa que tiene la intervención del Ministerio Fiscal en otras fases del procedimiento, como los informes emitidos en pieza de medidas cautelares (2 en Ciudad Real) o 1 informe sobre ejecución en Guadalajara, 2 en Albacete y 3 en Toledo.

4.1.8 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

Esta Fiscalía, que desarrolla su actividad en relación con las dos Salas de lo Social del TSJ de Castilla y León (Valladolid y Burgos), refleja en su Memoria un muy significativo incremento de los procedimientos en los que es parte el Ministerio Fiscal, así como el aumento de los informes en cuestiones de competencia y en el número de juicios, todo ello debido a cambios legislativos y al carácter preferente de los procedimientos de vulneración de derechos fundamentales, comprobando un uso abusivo de esta vía. También se explica que ha tenido incidencia en ese incremento la rectificación de la jurisprudencia en relación con el complemento por aportación demográfica a partir de la Sentencia del TJUE de 14 de septiembre de 2023.

En el año 2025 han sido emitidos 18 informes y el número de sentencias notificadas ha sido 2.237, esto es, 55 menos que en el año 2024.

En cuanto a la actividad de las fiscalías territoriales, las estadísticas del ejercicio 2025 revelan un incremento muy significativo en el número de procedimientos en los que es parte el Ministerio Fiscal. Y así, frente a los 674 contabilizados en el ejercicio anterior, en el año memorial el Ministerio Fiscal ha intervenido en 1.085 procedimientos. En la misma línea ascendente se hallan los dictámenes emitidos en cuestiones de competencia, 383 frente a los 329 del año 2024.

Así mismo, expone esta fiscalía autonómica las dificultades y problemas que se plantean en relación con el registro informático, la insuficiencia de plantilla para atender los asuntos ante los juzgados de lo social, siendo necesario fijar un calendario de juicios en coordinación con los juzgados que facilite en lo posible la asistencia del Ministerio Fiscal a las vistas. Se aprecia también que en muchos de los pleitos por vulneración de derechos fundamentales hay una falta de indicios y fundamentación en la alegada vulneración.

4.1.9 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

En el ámbito de la fiscalía autonómica a lo largo del año 2025 el Ministerio Fiscal ha asistido a 6 vistas ante la Sala de lo Social del

TSJC, de las 16 inicialmente señaladas, relativas a: tutela de derechos fundamentales, impugnación de convenio colectivo y tutela de derechos fundamentales, impugnación de estatutos sindicales, despido colectivo y tutela de derechos fundamentales, impugnación de convenio colectivo y conflicto colectivo. Asimismo, se celebró una vista de reconstrucción de actuaciones en un recurso de suplicación (artículos 153 a 184 LJS). La Sala resolvió en las respectivas sentencias –un total de 5 dictadas en el año memorial– casi siempre en el sentido postulado por el Ministerio Público en la vista. De los señalamientos a juicio, 5 fueron suspendidos (siempre a instancia de parte), celebrándose posteriormente en el año en curso 1 de ellos, y 5 de las demandas fueron desistidas.

Los juicios en los que resulta preceptiva la asistencia del Ministerio Fiscal se siguen concentrando semanalmente en dos o tres días, lo que indudablemente facilita esa asistencia.

En materia de recurso de suplicación, se han notificado a la fiscalía un total de 6.643 sentencias, frente a las 7.089 del año anterior, sentencias que incluyen tanto aquellas en las que el Ministerio Fiscal es parte como otras en las que no tiene intervención.

En materia de recursos de casación ordinarios y para unificación de doctrina en el año 2025 han sido anunciados ante la Sala y notificados al Ministerio Fiscal 100 recursos de casación frente a los 131 del año anterior, aunque se desconoce cuántos de estos recursos han llegado a interponerse.

En cuanto a la situación de las fiscalías provinciales, en la de Barcelona la cifra de señalamientos por vulneración de derechos fundamentales ha sido de 685 (117 el año anterior) y de 10.184 la de asuntos diversos en los que dicha vulneración también ha sido alegada.

El mayor incremento se aprecia en el señalamiento de juicios. Se destaca también el abuso en la alegación de vulneración de derechos fundamentales con la dificultad que ello representa para los fiscales a la hora de poder seleccionar a qué juicios debe asistir, reclamando un aumento de la plantilla para atender esos servicios.

En la Fiscalía Provincial de Girona han disminuido los procedimientos de tutela de derechos fundamentales, pasando de 63 el año anterior a 23, mientras que los informes sobre competencia aumentaron ligeramente, de 92 el año anterior a 106.

En la Fiscalía de Lleida se aprecia nuevamente un incremento en el número de asuntos atendidos por los fiscales y continúa la problemática para asegurar la asistencia a los juicios a los que es citado el Ministerio Fiscal. También se observa el aumento de los informes de competencia que pasan de 19 en el año anterior a 33.

Finalmente, en la Fiscalía Provincial de Tarragona la situación ha permanecido estable con respecto al año anterior, habiendo sido citado el Ministerio Fiscal a un total de 31 juicios orales que afectaban a derechos fundamentales y con una significativa cifra de juicios señalados (con o sin citación del Ministerio Fiscal) que no se llegaron a celebrar por diferentes causas (conciliación, desistimiento, archivo u otras), un total de 1.553 en las cuatro plazas de la sección de lo social.

4.1.10 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

Como sucedió en el 2024, no hubo ninguna vista con intervención del Ministerio Fiscal, ya que los escasos procedimientos tramitados en la instancia por la Sala de lo Social del TSJ, lo fueron por materias ajenas a la intervención del Ministerio Público.

El Ministerio Fiscal ha realizado un total de 55 dictámenes ante esta Sala, cifra que supone el máximo histórico hasta la fecha, superando ampliamente los 33 del año 2022, y los 16 del 2024. La razón de este aumento radica fundamentalmente en los 25 supuestos en los que la fiscalía ha dictaminado sobre admisión del recurso de suplicación en función de su cuantía en los casos de demandas interpuestas por médicos MIR contra el Servicio Extremeño de Salud (SES), en reclamación del abono íntegro de las pagas extraordinarias.

De los dictámenes señalados, la gran mayoría lo fueron sobre la admisibilidad del recurso de suplicación (50); de ellos, en 40 casos, en función de la cuantía litigiosa, en 4 por el objeto procesal, y en 5 restantes por preclusión del plazo para recurrir. Hay que añadir 1 supuesto sobre extemporaneidad, pero en este caso del recurso de casación para unificación de doctrina.

Los casos de las demandas de los profesionales sanitarios contra el servicio extremeño de salud habitualmente no sobrepasaban los 3.000 euros, pero la situación cambia a partir de la STS 876/2024, de 5 de junio, que revocó una sentencia dictada en suplicación por el TSJ de Extremadura y declaró la admisibilidad del recurso en función del criterio de afectación general, ante el importante aumento de la litigiosidad en dicho ámbito, con numerosas demandas entre las mismas partes (médicos MIR contra el SES) y con el mismo objeto (reclamación de abono íntegro de pagas extraordinarias). El Ministerio Fiscal siempre dictaminó a favor de la admisibilidad de los recursos de suplicación en estos casos (por afectación general), tanto en los supuestos de satisfacción extraprocésal por abono íntegro de las cantidades reclamadas, aunque el objeto litigioso quedase reducido a la posible condena en

costas, como en aquellos en los que el SES no abonaba el total de la cantidad solicitada y el juicio seguía por la reclamación de las diferencias (generalmente en cuantías reducidas). No obstante, el TSJ consideró que sólo cabía admitir el recurso cuando la sentencia condenaba al abono de las diferencias reclamadas, por pequeñas que fuesen; mientras que en los supuestos de satisfacción extraprocesal plena no cabía recurso, porque el debate quedaba limitado a la condena en costas, y dicha materia específica no era objeto de una elevada litigiosidad.

No se ha interpuesto ningún recurso de casación para la unificación de doctrina.

Los supuestos de las demandas en gran medida se han centrado en materia de reconocimiento de alguno de los grados de incapacidad laboral, en muchos casos con resoluciones en contra del trabajador. También se mantiene un porcentaje significativo de demandas de trabajadores interinos de la administración autonómica en las que reclaman la fijeza laboral o subsidiariamente la indefinición, o la indemnización correspondiente al despido objetivo en los supuestos de cobertura de sus plazas.

Igualmente, los asuntos sobre los complementos de paternidad/maternidad siguen dando lugar a una importante litigiosidad, tanto por lo que respecta al anterior complemento de aportación demográfica como al nuevo de brecha de género.

Estadísticamente, en Badajoz, el número de juicio orales a los que ha sido citado el Ministerio Fiscal han sido 211, con 105 informes de no asistencia por no cumplir la demanda los requisitos previstos en la Instrucción 4/2012, y 33 informes sobre cuestiones de competencia.

En Cáceres los procedimientos en los que ha sido parte el Ministerio Fiscal ascienden a 327, con claro predominio de despidos (208), seguidos por procedimiento ordinario (39) y derechos fundamentales (36).

Los señalamientos a juicio ascendieron a 356, lo que incluye juicios celebrados, suspendidos y pendientes de celebración y, en este sentido, la actividad del orden social estuvo fuertemente condicionada por la suspensión de vistas, que afectó al 61,2% de los señalamientos registrados en 2025, circunstancia que incrementa la carga real del servicio al obligar a sucesivas labores de preparación, seguimiento y reprogramación.

4.1.11 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

Como disfunciones que resultan comunes a las cuatro Fiscalías provinciales gallegas se manifiestan, por un lado, la dificultad para el

registro de los asuntos en el programa Fortuny; por otro, los problemas a los que se enfrentan los y las fiscales para atender a la totalidad de señalamientos ante el creciente número de aquellos en los que resulta preceptiva la intervención y las dificultades para coordinarlos con el resto de los servicios. Así, solamente en procedimientos de vulneración de derechos fundamentales, en el año 2025 se señalaron un total de 485 entre todas las secciones de lo social de Galicia, frente a los 451 del año precedente, lo que supone un incremento del 7,53%.

En la Fiscalía Provincial de Lugo fueron 101 las cuestiones de competencia en que intervino el Ministerio Fiscal, si bien existieron importantes dificultades para atender los señalamientos de vistas.

En Ourense, a principios del año 2025 tuvo lugar la reestructuración de la sección de social de la fiscalía. Hasta ese momento no existía un/a fiscal delegado/a en el orden jurisdiccional social, sino que estaba vinculado a un determinado lote de trabajo, nombrándose a la fiscal delegada por Decreto del Fiscal General del Estado de 12 de febrero de 2025.

Como caso de especial relevancia se reseña el resuelto por sentencia 384/2025 del Juzgado de lo Social n.º 1 de Ourense, que condenó a una empresa gestora de una marca de ropa a pagar 150.000 euros por vulneración del derecho fundamental a la integridad física y psíquica (artículo 15 CE) con motivo de la infracción de la normativa de prevención de riesgos laborales psicosociales. La sentencia reconoce el acoso institucional por parte de directivas de la empresa silenciado por recursos humanos.

En la Fiscalía Provincial de Pontevedra en 2025 se incoaron un total de 1.531 procedimientos, 241 más que en 2024. Las cuatro plazas judiciales de Pontevedra tramitaron 549 procedimientos y las siete con sede en Vigo, 982.

En los procedimientos registrados destacan, sobre todo, los relativos a despido, derechos fundamentales y prestaciones de Seguridad Social. Es significativo el aumento de procedimientos en los que se alega vulneración de algún derecho fundamental, que motiva la intervención del Ministerio Fiscal, cuando con la mera lectura de la demanda se aprecia que tal alegación obedece más bien a la ventaja de la tramitación preferente que ofrecen estos procedimientos.

Finalmente, en la Fiscalía Provincial de A Coruña se emitieron en el año memorial 552 dictámenes de competencia, lo que representa más del 56% de los despachados por el Ministerio Fiscal en toda Galicia. La asistencia a juicios también resultó significativa, con un total de 450 vistas señaladas en las que había sido alegada la vulneración

de derechos fundamentales y 3 juicios de otras materias, habiendo presentado el Ministerio Fiscal 5 demandas.

4.1.12 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

En relación con años anteriores, se mantiene estable la intervención del Ministerio Fiscal en los asuntos de este orden jurisdiccional, particularmente en materia de cuestiones de competencia, sobre todo territorial.

En cuanto a los procedimientos en los que se alega vulneración de derechos fundamentales, particularmente en el procedimiento de despido, se destaca la ya reiterada queja de que, en un buen número de demandas, se alude de una forma demasiado genérica a dicha vulneración, sin concretar ni fundamentar la misma; en muchos casos, con el fin de obtener una tramitación preferente.

En 2025 el derecho fundamental cuya vulneración se ha alegado con mayor frecuencia ha sido el derecho de igualdad y no discriminación.

En este punto, hay que destacar los 111 procedimientos con alegación de vulneración del derecho a no ser discriminado en reclamaciones del complemento de aportación demográfica por parte de los varones cuando acceden a la jubilación. En 91 de dichos procedimientos se ha estimado la pretensión, en 19 de ellos se ha desistido de la demanda y en una sola ocasión la sentencia ha sido desestimatoria.

Existe una buena relación y coordinación de la fiscalía con los órganos de la jurisdicción social para fijar los señalamientos de juicios y facilitar de este modo la asistencia del Ministerio Fiscal en los procedimientos de preceptiva intervención.

4.1.13 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

En la Fiscalía de la Comunidad de Madrid se comprueba un aumento en el número de los procedimientos laborales despachados respecto de informes de competencia (46), dictámenes (25), vistas en procedimientos de única instancia (16) y dictámenes en recursos de suplicación (69), observándose una disminución en cuanto al número de vistas, habiendo sido citado el Ministerio Fiscal a 33 en el año 2025, respecto de las 54 del año 2024.

Merecen una mención especial los 5 procedimientos de impugnación del Convenio Colectivo Único para el Personal Laboral al Servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid (2025-2028),

tramitados en distintas Secciones de la Sala a instancia de diferentes sindicatos y que han dado lugar a la anulación de algunas de sus cláusulas por vulneración de derechos fundamentales, coincidente con la postura mantenida por el Ministerio Fiscal; en el momento del cierre de la memoria, dos de ellos se encuentran pendientes de casación.

En la Fiscalía Provincial se ha producido un notable incremento en todas las actuaciones del Ministerio Fiscal. El número de procedimientos registrados en fiscalía pasaron de 13.801 en el año 2024 a 15.332 en el 2025, con un aumento por tanto del 9,98%.

El factor que determina el crecimiento exponencial del volumen de trabajo es la alegación indiscriminada en las demandas de supuestas vulneraciones de derechos fundamentales, seguidas de las demandas por despido.

Se ha citado al Ministerio Fiscal a 12.673 vistas y se ha asistido a 3.892; de ellas se han conciliado 2.831 y las partes han desistido en 1.110. Ha habido un total de 976 suspensiones, un 13% más que el año precedente.

En la concreta materia de vulneración de derechos fundamentales, se citó al Ministerio Fiscal a 1.204 vistas y se asistió a 448; 201 no se celebraron por diversas circunstancias (archivos provisionales, desistimientos previos, conciliaciones o incomparecencias). A 555 no se ha comparecido previa remisión de un informe, exponiendo la razón de la ausencia, conforme a la Instrucción de la FGE 4/2012, que permite declinar acudir a aquellas vistas en que, en las demandas, no se invoca derecho fundamental infringido o no se aportan indicios razonables de su vulneración. Tal tarea no está exenta de penosidad, pues hay que hacer una previa selección de los asuntos más importantes.

Uno de los factores que también ha aumentado la litigiosidad en materia de derechos fundamentales fue la entrada en vigor de la Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y no discriminación, que lleva a considerar como discriminatorias determinadas afectaciones negativas a las condiciones de trabajo, acceso al empleo o promoción profesional, o la extinción del contrato de los trabajadores en situación de baja laboral cuando para ello no existan otros motivos válidos distintos a la propia salud de los trabajadores.

Además de la asistencia a vistas y correspondientes excusas, se han despachado 63.976 notificaciones, frente a las 39.063 del año precedente; el mayor número de asuntos se centra en los informes de competencia (1.065), los informes de índole procesal en recursos de duplicación, revisión y reposición (1.096) y otros informes como los emitidos en medidas cautelares, nulidad de actuaciones o quejas (439).

Por último, en la Fiscalía de Área de Móstoles, única de las de área de la comunidad autónoma en donde existen juzgados de lo social, en este año 2025 ha habido un leve aumento en la emisión de dictámenes en cuestiones de competencia, dado que se han informado un total de 144 frente a los 114 del año 2024. También se han informado 29 recursos y la Fiscalía ha sido citada a 406 juicios, asistiendo a 225, de los cuales 8 fueron estrictamente por vulneración derechos fundamentales.

4.1.14 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

Destaca la tendencia al crecimiento sostenido de la actividad del Ministerio Fiscal en relación con los órganos de la jurisdicción social en la Región, con sedes en Murcia y Cartagena.

La fiscalía realiza un importante esfuerzo organizativo para estar presente en todos los juicios donde se debate la vulneración de derechos fundamentales, demandas de conflicto colectivo e impugnación de convenios colectivos, aunque no siempre resulta posible asistir a todos los señalamientos por la insuficiencia de la plantilla de fiscales para atender los servicios en otras jurisdicciones.

En materia de defensa de derechos fundamentales, la casuística durante el año 2025 no ha ofrecido novedades relevantes respecto de ejercicios precedentes, siendo las más numerosas las demandas vinculadas con el derecho a la conciliación de la vida laboral y familiar, igualdad retributiva entre mujeres y hombres y la obligación de que la clasificación profesional se realice conforme a criterios libres de discriminación en el caso de los contratos a tiempo parcial. Asimismo, ha seguido teniendo un papel muy destacado la incidencia de la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, resolviéndose solicitudes de nulidad por vulneración del derecho fundamental a la no discriminación por razón de discapacidad y condición de salud.

4.1.15 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE NAVARRA

En 2025 se presentaron 820 demandas ante los juzgados de lo social por asuntos en los que se requería la intervención del Ministerio Fiscal, lo que supone una disminución frente a las 1.004 interpuestas en el año 2024. De esas 820 demandas, 54 lo fueron por tutela de derechos fundamentales, 284 por despido objetivo individual en que

se alegaba además vulneración de derechos fundamentales, y 35 lo fueron por modificación de las condiciones laborales.

De los juicios celebrados en los cuatro juzgados de lo social hubo 118 vistas que concluyeron con conciliación previa, en 129 juicios hubo desistimiento previo al juicio y se suspendieron 60 juicios. En cumplimiento de lo indicado en la Instrucción 4/2012, se han realizado 602 informes de no asistencia al juicio, en 18 de los cuales se consideró que la demanda no cumplía los requisitos del artículo 80 LJS.

En lo que respecta a los informes de competencia, ha habido una considerable disminución, al haberse pasado de los 124 informes del año 2024 a los 43 del 2025.

En lo que respecta a los recursos de suplicación, el Ministerio Fiscal ha intervenido en un total de 41 procedimientos lo que, de nuevo, supone un descenso importante respecto de los 62 recursos de suplicación del año 2024.

4.1.16 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Durante el período objeto de la memoria se aprecia un ligero descenso de la actividad ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, tanto en el número de vistas celebradas como en la emisión de informes en materia de competencia y jurisdicción. En concreto, se señalaron 7 vistas y se emitieron 5 informes de dicha naturaleza, registrándose asimismo la impugnación de 7 recursos de casación.

En el ámbito de las Fiscalías Provinciales, la actuación del Ministerio Fiscal continúa centrada, de forma mayoritaria, en los dictámenes de competencia, así como en la intervención en los procedimientos de tutela de derechos fundamentales, con estricta aplicación de los criterios establecidos en la Instrucción 4/2012.

En Bizkaia se emitieron 55 dictámenes ante los juzgados de lo social de Bilbao, predominantemente en materia de jurisdicción y competencia, y en menor medida en fase de ejecución, especialmente en relación con ejecuciones frente a concursados, conforme a la legislación concursal. La asistencia a vistas se limitó, en general, a los procedimientos en los que la alegación de vulneración de derechos fundamentales presentaba una fundamentación suficiente –de los 86 procedimientos en los que compareció el Ministerio Fiscal, 77 lo fueron por tutela de derechos fundamentales–, constatándose un elevado número de señalamientos suspendidos por conciliación o desistimiento (aproximadamente una tercera parte de las vistas).

En Gipuzkoa se elaboraron 11 dictámenes de competencia, manteniéndose cifras similares a las del ejercicio anterior. Se registró un incremento notable del número de juicios celebrados en la jurisdicción social (122), si bien la asistencia del Ministerio Fiscal se vio condicionada por la insuficiencia del número de fiscales y la coincidencia de señalamientos con otras jurisdicciones; en 99 juicios se comunicó al órgano jurisdiccional la no asistencia por no cumplir la demanda los requisitos previstos en la Instrucción 4/2012.

Como resolución de especial relevancia se destaca la dictada por el Juzgado de lo Social n.º 4 de Donostia-San Sebastián que declaró la existencia de relación laboral entre una empresa de reparto a domicilio y 168 repartidores, al considerar que la relación que existía entre ambos no era de naturaleza mercantil, como alegaba la empresa, sino, por el contrario, que se trataba de un vínculo de naturaleza laboral ordinaria, en el que los repartidores prestaban sus servicios para aquella que era la que organizaba, dirigía y controlaba su actividad a través de una aplicación informática.

En Álava la actividad volvió a concentrarse casi exclusivamente en la emisión de informes de competencia (35), con una intervención muy limitada en vistas, debido tanto a razones organizativas como a la frecuente formulación de alegaciones genéricas de vulneración de derechos fundamentales sin que luego el fondo del asunto descansa sobre una efectiva vulneración.

4.1.17 FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE VALENCIA

La Fiscalía de la Comunidad Valenciana pone de manifiesto las dificultades que existen para obtener unos datos estadísticos plenamente contrastados por las inexactitudes que presentan los facilitados por la aplicación *Just@*.

La actividad de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se centró en la emisión de informes en materia de competencia funcional y objetiva, especialmente en relación con la admisibilidad de los recursos de suplicación y con impugnaciones de actos administrativos en materia laboral.

La intervención del Ministerio Fiscal en vistas ante la Sala fue reducida (5), destacando, por su interés, varios procedimientos de impugnación de convenios colectivos y de tutela de derechos fundamentales, con resoluciones en su mayoría conformes con el criterio sostenido por esta Institución.

En el ámbito provincial, la Fiscalía de Alicante mantiene un sistema de control previo de las demandas, lo que ha dado lugar a un elevado número de excusas de asistencia a juicio, así como a numerosas suspensiones por conciliación o desistimiento, reflejo de una intensa litigiosidad en la que no siempre concurren indicios suficientes de lesión de derechos fundamentales.

En Castellón, se constata la divergencia entre los datos estadísticos oficiales y la actividad real desarrollada, habiéndose reforzado, tras la inspección ordinaria de 2025, los criterios de selección de vistas y de motivación individualizada de las excusas de asistencia.

En Valencia, la carga de trabajo continúa siendo muy elevada, particularmente en procedimientos de tutela de derechos fundamentales y en la emisión de informes en recursos de suplicación. La asistencia a vistas se planifica priorizando aquellos procesos en los que concurren indicios relevantes de lesión, especialmente cuando la parte demandada es una Administración pública, se alegan situaciones de acoso laboral o se trata de reclamaciones relacionadas con el complemento de maternidad y la brecha de género.

4.2 Conclusiones

Del examen conjunto de las memorias remitidas por las fiscalías territoriales se desprende la existencia de una serie de tendencias comunes que caracterizan la actividad del Ministerio Fiscal en el orden jurisdiccional social durante el año 2025.

En primer lugar, se constata un incremento sostenido de la litigiosidad, apreciable en la práctica totalidad de los territorios.

Ello tiene reflejo, por un lado, en el número de informes emitidos por el Ministerio Fiscal en esta área y, sobre todo, en cuestiones de competencia, mayoritariamente territorial, aunque también de índole objetiva y funcional (esta, por razón de la cuantía). El resto de los dictámenes emitidos se centran en los que atañen a cuestiones de carácter procesal en recursos de suplicación, revisión y reposición y otros informes como los emitidos en medidas cautelares, nulidad de actuaciones o ejecución, que resultan ser los menos relevantes desde el punto de vista cuantitativo.

Por otra parte, el aumento de la carga de trabajo se evidencia también en el número de señalamientos a juicio a los que resulta citado el Ministerio Fiscal. Sobre este extremo en particular y como ya se ha venido indicando en precedentes memorias, son muy numerosas las fiscalías que advierten que el factor determinante del crecimiento

exponencial del volumen de trabajo es la alegación indiscriminada, en las demandas, de supuestas vulneraciones de derechos fundamentales, con formulación de alegaciones genéricas sin que luego las alegaciones sobre el fondo del asunto descansen sobre una efectiva vulneración de tales derechos.

En estrecha relación con lo anterior, se ponen de manifiesto de forma generalizada las dificultades que existen para garantizar la asistencia del Ministerio Fiscal a todas las vistas en las que es preceptiva su intervención. Esta circunstancia responde, fundamentalmente, a la insuficiencia de las plantillas de fiscales, la coincidencia de señalamientos con los de otros órdenes jurisdiccionales de atención preferente y la persistencia de problemas de coordinación en algunos casos con los órganos jurisdiccionales para la concentración de señalamientos.

Como consecuencia de ello, se observa la consolidación de un modelo de intervención caracterizado por la cuidadosa selección de los asuntos, basado en el examen previo de las demandas y en la valoración de la consistencia de la eventual vulneración de derechos fundamentales alegada. Esta práctica da lugar a la emisión frecuente de informes de no asistencia cuando no concurren elementos suficientes que justifiquen la presencia del Ministerio Fiscal en la vista, cumpliendo en cualquier caso con lo establecido en la Instrucción de la FGE núm. 4/2012.

Por otra parte, se evidencia en la actuación de los y las fiscales en este orden jurisdiccional el impacto de algunas reformas normativas recientes, así como la evolución jurisprudencial en determinadas materias a la que se ha ido adaptando dicha actuación. En cuanto a las primeras, la plena aplicación en la actualidad de la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, ha generado también un incremento de los procedimientos en materia de vulneración de derechos fundamentales al introducir y reforzar un catálogo muy amplio de causas de discriminación y las consecuencias que esto genera en la calificación del despido anudado a esos posibles casos de discriminación.

Igualmente, las memorias reflejan una elevada proporción de procedimientos que concluyen sin celebración de juicio, ya sea por conciliación, desistimiento o suspensión, circunstancia que, sin embargo, no redundaría en una efectiva reducción de la carga de trabajo al requerir actuaciones previas de análisis, preparación y seguimiento por parte del Ministerio Fiscal.

Finalmente, persisten diversas disfunciones de carácter organizativo y tecnológico, destacándose las dificultades en la gestión y registro de los asuntos a través de las aplicaciones informáticas disponibles,

así como, en algunos casos puntuales, la insuficiente fiabilidad de los datos estadísticos.

En definitiva, la intervención del Ministerio Fiscal en este orden jurisdiccional y, particularmente, en procesos de vulneración de derechos fundamentales e impugnación de convenios colectivos, a pesar de las dificultades expuestas, se revela como exigente y eficaz en un contexto procesal donde el equilibrio entre las partes no siempre resulta fácil de preservar.

CAPÍTULO V
ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS CON TRATA-
MIENTO ESPECÍFICO.
NUEVO MODELO DE INVESTIGACIÓN PENAL.
APORTACIONES DESDE LAS FISCALÍAS Y UNIDADES
PARA SU IMPLANTACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo de la Memoria se integra con las aportaciones de algunos de los órganos del Ministerio Fiscal, tanto unidades especiales como fiscalías territoriales, y pretende profundizar y compartir una visión integral de la actividad investigadora desarrollada por la Institución.

La selección de la materia objeto de especial tratamiento trae causa de la sustancial reforma que se plantea en el modelo de proceso penal que diseña el Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal que fue presentado ante el Congreso de los Diputados en octubre de 2025 y se encuentra en tramitación parlamentaria.

La facultad de investigación penal del fiscal está contemplada en el art. 773.2 de la vigente LECrim, y en el art. 5 EOMF, si bien se circunscribe al ámbito extraprocesal y apenas se regulan unas pautas mínimas sobre el contenido y principios que la inspiran. De esta actividad investigadora se ha proporcionado una regulación detallada a partir de la Circular 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*.

Sin embargo, la propuesta que se realiza por el prelegislador representa un paso cualitativo al conferir al Ministerio Fiscal la incoación y dirección de la investigación procesal; circunstancia que constituye la aplicación del principio acusatorio en toda su extensión y que favorece la armonización del ordenamiento jurídico español con el de los países de nuestro entorno europeo, donde esta competencia corresponde ya a los fiscales.

En el contexto actual, dentro del ámbito jurisdiccional el orden penal permanece como el único que no dispone de un texto actualizado posterior a la Constitución de 1978. Esta situación trató de corregirse a partir de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado*, en cuya disposición final cuarta encomendaba al Gobierno la elaboración, en el plazo de un año, de un proyecto de modificación de la LECrim estableciendo un procedimiento fundado en los principios acusatorio y de contradicción y, en paralelo, la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Esta encomienda, pese a diversos intentos de lograr un texto articulado, no se ha llegado a cumplir con anterioridad a la presentación del precitado Proyecto en las Cortes Generales a fecha octubre de 2025 en el que sí se aborda, como se ha referido con anterioridad, un cambio estructural y profundo del modelo de investigación procesal penal, y que va acompañado con una propuesta de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal a los efectos de acomodar este texto a la atribución que se realiza de la dirección de la investigación penal.

El gran calado de la reforma que se plantea, por cuanto afecta sustancialmente a la configuración de la actuación del Ministerio Público en el seno de la investigación penal, hace oportuno que se le dedique este capítulo de especial tratamiento tal y como ya se avanzó, pues la Institución cuenta con una dilatada experiencia a partir de la actividad extraprocesal que desarrolla así como un importante conocimiento de las herramientas necesarias para la realización de este mandato que se contiene en el Proyecto de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Pero, además, es necesario remarcar que esta función investigadora ya la ejerce en exclusiva el fiscal tanto desde la jurisdicción de menores, como desde la Fiscalía Europea que tiene otorgadas las funciones de «investigar los delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión previstos en la Directiva (UE) 2017/1371 y determinados por el presente Reglamento, así como de ejercer la acción penal y solicitar la apertura de juicio contra sus autores y los cómplices de estos».

Atendiendo al razonamiento que ha sido objeto de exposición, el subsiguiente desarrollo del presente texto pretende ofrecer un acercamiento a la forma en la que se desarrolla en distintas fiscalías la actividad extraprocesal para la investigación delictiva en los parámetros que tiene legalmente atribuidos, y además aspira a poner en valor el trabajo que se realiza en este sentido en el seno de la carrera fiscal por cuanto el mismo está fundado en los principios de excelencia, rigor, especialización, legalidad, imparcialidad y unidad de actuación en los que se asienta toda actuación del Ministerio Fiscal.

2. SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

El pasado 30 de octubre de 2025 fue presentado en el Congreso de los Diputados el proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, en el cual se otorga la instrucción penal al Ministerio Fiscal.

El presente tiene la finalidad de apuntar unas breves pinceladas del impacto que tendría para la especialidad de Seguridad y Salud en el Trabajo la reforma proyectada.

Dentro de la especialidad, las diligencias de investigación son un modo constante y habitual del iniciar las investigaciones penales, como consecuencia de las comunicaciones que se remiten al Ministerio Fiscal por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El trámite, como cualquier otra diligencia de investigación, es sencillo: practicar las diligencias necesarias para tener una base mínima, pero suficiente, que sustente la interposición de la denuncia ante el órgano judicial competente, o bien para decretar el archivo. En casi todos los supuestos, esta discreta intervención del Ministerio Fiscal se limita a recabar el acta de la ITSS, el atestado policial, si lo hubiera y sobre ello realizar las valoraciones jurídicas oportunas. Algunas fiscalías territoriales, como Tenerife, manifiestan al respecto que es en estas diligencias de investigación donde la especialización, que se erige como uno de los principios en la intervención de las fiscalías, cobra gran importancia, pues permite atinar, desde el inicio, las concretas diligencias de prueba tendentes a la determinación de los posibles partícipes y de los ilícitos penales de los que pudieran ser responsables, así como la valoración del alcance de la responsabilidad civil.

También es cierto que, en no pocas ocasiones, la labor de la/del fiscal se ve frenada cuando toma conciencia de la existencia de unas diligencias previas en el órgano judicial, lo cual, por mor de lo establecido en el art. 773.2 *in fine* LECrim., le obliga a cesar su investigación.

Al margen de esta actuación, pero complementaria a ella, indicar que en las causas por delitos contra la seguridad y salud en el trabajo, por norma general es el Ministerio Fiscal quien impulsa el procedimiento judicial, con una intervención proactiva y dinámica, solicitando la práctica de aquellas diligencias que entiende necesarias, tanto para determinar los potenciales sujetos responsables, como la tipicidad de los incumplimientos existentes y puestos de manifiesto por la ITSS, en materia preventivo laboral. Sin esta intervención las causas se demorarían excesivamente en los juzgados, o la investigación resultaría incompleta. A todo esto, cabrían añadir los problemas derivados de los efectos que irradia el art. 324 LECrim. El conjunto de todas

estas realidades nos encamina a la conclusión de que la dirección de la investigación por parte del Ministerio Fiscal de estos procedimientos contribuiría a agilizarlos y a disminuir su pendencia, con los beneficios que ello conllevaría para las víctimas de los delitos.

Ahora bien, esta asunción de la instrucción, y como no podría ser de otra manera, tiene necesariamente que llevar aparejada una dotación de medios humanos y materiales, sin los cuales la reforma estaría destinada a tener un resultado fallido.

3. TRATA DE PERSONAS Y EXTRANJERÍA

En primer lugar, resulta importante reseñar que, la mejora de la eficacia de los procedimientos penales y el respeto al principio acusatorio pleno, requieren que la instrucción de las causas penales sea atribuida al Ministerio Fiscal, tal y como sucede en el resto de los países democráticos de nuestro entorno que, con diversos modelos, acogen de forma unánime este sistema.

Por otro lado, al Ministerio Fiscal español, no le es ajena esta función, ya que viene desarrollándola con éxito en áreas como la de menores, la de la Fiscalía Europea o en el marco de las Diligencias de Investigación, sin contar con que, incluso en el resto de los ámbitos de la jurisdicción penal, su participación durante la instrucción, de facto, en la mayoría de las ocasiones supone, como poco, la codirección de la misma junto con el/la instructor/a estando los/as fiscales dotados/as de la capacitación, formación y preparación necesarias para asumir la dirección total de las investigaciones penales, rigiéndose en todo caso por los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.

Así, la atribución de la instrucción a los miembros del Ministerio Fiscal permite garantizar la imparcialidad judicial separando la investigación de la resolución final, la mejora de la agilización y la eficacia en esa fase procesal, así como la unidad de actuación.

Otra de las ventajas de este cambio de sistema es el de la especialización; en la actualidad, a la vista de la compleja realidad delictiva, es imprescindible que los encargados de la investigación criminal sean profesionales técnicos y especializados en las distintas áreas en las que se desarrolla el fenómeno delictual; así, los/as fiscales, llevamos décadas especializándonos, además de en otras materias, en las formas delictivas que así lo requieren por sus características específicas (seguridad vial, violencia sobre la mujer, seguridad y salud en el trabajo, medio ambiente, criminalidad informática, odio y discriminación, económicos, contra la Administración Pública, trata de personas

y extranjería, corrupción y criminalidad organizada, drogas), potenciando con ello la protección y asistencia integral a las víctimas.

La enorme experiencia que la fiscalía tiene en cooperación internacional, contando con especialistas en la materia, es otro factor enormemente relevante en la investigación de los delitos, pues en un mundo globalizado, la transnacionalidad es un elemento cada vez más común en el desarrollo de los mismos, facilitando su extensión y su impunidad; la atribución a los/as fiscales de la instrucción, mejorará sustancialmente la cooperación judicial internacional, tanto tradicional como a través de instrumentos más ágiles, como por ejemplo las redes integradas en la AIAMP. La experiencia que podemos aportar desde la Unidad de Trata de Personas y Extranjería, es que esta cooperación se hace más compleja al introducir en la ecuación al Juez de Instrucción, figura desconocida en la mayoría de los países pues la investigación corre a cargo de la fiscalía respectiva.

En este sentido, entendemos que el modelo al que debe dirigirse nuestro proceso penal es aquel en el que se otorga la dirección de la instrucción al Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las competencias que necesariamente deban conferirse al Juez de Garantías, potenciando para ello su organización interna y basándose en el funcionamiento de equipos de fiscales, dotados, si es preciso, de unidades policiales adscritas y de peritos y expertos adecuados a las exigencias derivadas de su específico ámbito de competencia; debiendo tener cada unidad un funcionamiento colegiado y un/a fiscal coordinador/a, dirigiendo la actuación de policía judicial con instrucciones y órdenes particulares, no solo generales, antes de la iniciación formal del procedimiento de investigación. Este sistema, sin duda, mejorará la coordinación y la eficiencia al ser, quien realiza la calificación de los hechos, y en su caso la defensa en juicio de la posición adoptada, esto es el Ministerio Fiscal, el encargado de liderar la investigación pues nadie mejor que el/la fiscal que sostendrá, si procede, la acusación, para saber qué pruebas necesita para ello.

En esta misma línea, desde la Fiscalía de Tenerife se refiere que la profusa utilización de las diligencias de investigación en esta materia permite un control de las actuaciones policiales desde las primeras fases embrionarias, de forma que se consigue determinar inicialmente el objeto de investigación y cuales son las diligencias que a tal efecto se consideran esenciales por el/la fiscal investigador/a; y así, según los avances de la investigación sucesivamente informados por las unidades policiales designadas y teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto, se va definiendo el mejor modo de continuar la investigación en el marco de un futuro procedimiento penal.

Por último, poner de relieve que, desde la constitución de la especialidad de Trata de Personas y Extranjería, se ha venido trabajando en la idea de la coordinación de los/as fiscales delegados/as con los grupos de policía judicial especializados en las materias penales propias de nuestra competencia (delitos de trata y tráfico de personas) desde el mismo inicio de las investigaciones, incluso antes de su judicialización, dirigiendo los propios fiscales de facto las investigaciones. Este sistema está totalmente arraigado en nuestra área y está dotado de una gran eficacia. Asimismo, la Unidad de Trata de Personas y Extranjería de la FGE, trabaja de igual modo con la policía judicial a nivel central, más desde un punto de vista organizativo e institucional que operativo, para canalizar las investigaciones desde sus estados más primigenios, contando como ya se indica en distintos puntos de la Memoria, con enlaces policiales de Policía Nacional, Guardia Civil, Ertzaintza y Mossos d'Esquadra con los que se coordinan las investigaciones a diario. La adopción de este sistema a lo largo de todos estos años ha puesto de manifiesto una evidente mejora de la instrucción penal y un incremento de los resultados positivos en sentencias condenatorias, lo que resulta un ejemplo claro de que cuando las investigaciones son controladas y dirigidas desde su inicio por la fiscalía se obtienen resultados muy favorables.

4. SEGURIDAD VIAL

Se compendian en este apartado las puntuales aportaciones efectuadas por las distintas fiscalías territoriales en el tema de obligado tratamiento en este ejercicio por lo que a la especialidad de Seguridad Vial se refiere, de acuerdo con el oficio de la Excm. Sra. Fiscal General del Estado de 19 de diciembre de 2025.

Se destaca que la facultad de investigación penal del Fiscal ya está contemplada en el art. 773.2 LECrim y el art. 5 EOMF, si bien, en el marco de un procedimiento extraprocesal, siendo así que la FGE ha abordado la regulación detallada de esta actividad investigadora del Ministerio Fiscal en la Circular 2/2022, de 20 de diciembre, sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal. Al tiempo, se señala que en nuestro ordenamiento jurídico ya existe un precedente de proceso penal en que el órgano encargado de la fase de investigación es el Ministerio Fiscal, a saber, el procedimiento en la jurisdicción de menores, regulado en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en el que corresponde al Ministerio Fiscal la

instrucción de los procedimientos penales por hechos delictivos perpetrados por personas mayores de 14 años y menores de 18 años.

Se considera, a la vista de la experiencia adquirida en esos ámbitos, que la atribución de la dirección de la investigación al Ministerio Fiscal en los delitos contra la seguridad vial resultaría positiva, ya que:

i) Los fiscales integrantes de la especialidad de Seguridad Vial, sobre todo delegados y fiscales de enlace, tienen ya un papel muy activo de dirección y coordinación de los diversos cuerpos policiales especializados de todo el territorio nacional, por lo que el nuevo modelo permitiría profundizar y supondría un desarrollo de esa labor, facilitando la coordinación y uniformidad en la investigación de ilícitos viales, tanto de peligro como de resultado imprudente, derivada de la especialización de los fiscales investigadores.

ii) Permitiría el contacto temprano de la fiscalía con la víctima y el planteamiento inicial de medidas cautelares y defensa de derechos procesales con intervención prioritaria en casos de fallecidos y lesionados graves, con una mayor agilidad procesal que beneficiaría directamente a la víctima.

iii) Aportaría mayor rapidez y eficacia en la tramitación, al reducir, por una parte, los tiempos muertos entre actuaciones procesales y evitar, por otra, duplicidades entre policía judicial, fiscal y juzgado, lo que permitiría llegar antes a la fase de juicio o de conformidad, reduciendo las diligencias de investigación innecesarias y el tiempo de espera para determinar la responsabilidad penal y civil. También haría posible la priorización de casos con víctimas graves, que recibirían una atención reforzada desde el primer momento, asegurándose la pronta práctica de las diligencias esenciales, entre las que destacan el informe forense y los informes periciales técnicos de reconstrucción de accidentes. En relación con estos últimos, la especialización en seguridad vial del/de la fiscal investigador/a puede detectar con premura la necesidad de estas periciales de reconstrucción y, al mismo tiempo, garantizar su adecuada interpretación por los conocimientos especializados adquiridos a lo largo de estos años. Esto sucede especialmente en los supuestos de informes periciales técnicos contradictorios o incompletos, necesitados de contrapericias técnicas o de periciales de reconstrucción complementarias; asimismo, desde una idéntica perspectiva de especialización de la Red de fiscales de Seguridad Vial en las nuevas tecnologías de reconstrucción de accidentes, en el caso de que el Ministerio Fiscal asuma las funciones de instrucción, debido al avance de las técnicas de investigación en esta materia (uso de datos del registrador de eventos o EDR, aparición de técnicas

de reconstrucción basadas en Inteligencia Artificial, etc.) pueden impulsarse, en coordinación con las policías de tráfico formadas en la materia, investigaciones mucho más técnicas que puedan determinar las causas de un accidente de manera más fiable. Todo ello redundaría en la celeridad y eficacia en estos procedimientos.

iv) Favorecería acuerdos y conformidades que incluyeran la reparación integral de la responsabilidad civil y garantizaría la aplicación de criterios técnico-jurídicos homogéneos, siendo previsiblemente más beneficioso para las víctimas de delitos viales, en cuanto supondría mayor protección, más especialización, mayor rapidez y una atención prioritaria en los casos graves.

Se resalta que el proyectado nuevo proceso penal implica una nueva regulación del organigrama y funciones de la policía judicial, y se indica que, sin resultar relevante su dependencia orgánica, funcionalmente debe depender del Ministerio Fiscal.

Finalmente, también se señala que dicha reforma, que nos acercaría al modelo europeo, solo será posible y eficaz si se incrementan de manera sustancial los medios personales y materiales al servicio de la fiscalía, con especial mención a un incremento sustancial de fiscales que puedan desarrollar todas las funciones que la nueva ley les atribuiría, de suerte que a la entrada en vigor del nuevo modelo todo el sistema esté preparado para que su aplicación tenga el éxito deseado.

5. MENORES

Las secciones de menores de las fiscalías provinciales, de área y especiales, llevan años investigando las infracciones penales cometidas por menores de entre catorce y dieciocho años.

Esta senda se inició con LO 4/1992, de 5 de junio, *sobre reforma de la Ley reguladora de la Competencia y Procedimiento de los Juzgados de Menores*, la cual, a su vez, tuvo su génesis en la STC 36/1991, que declaraba inconstitucional el artículo 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, y por la que se encomendaba al Ministerio Fiscal la iniciativa procesal a los efectos de preservar la imparcialidad del juzgador. La propia norma se reconocía a sí misma «el carácter de una reforma urgente, que adelanta parte de una renovada legislación sobre reforma de menores, que será objeto de medidas legislativas posteriores», circunstancia que hizo que, para dar cumplimiento a este mandado legislativo, se dictara con posterioridad la LO 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, que

otorgó al Ministerio Fiscal la dirección de la instrucción penal, de modo que el órgano judicial (actualmente sección de menores del Tribunal de Instancia) se constituía en órgano de garantías, órgano judicial decisor en la fase intermedia, órgano judicial de enjuiciamiento y de control directo de la ejecución.

No puede ponerse en duda que la instrucción llevada a cabo por los fiscales encargados de las secciones de menores de las fiscalías ha sido un éxito; se investiga de forma adecuada, con celeridad y sin contaminación alguna, por cuanto cualquier decisión que afecte a los derechos fundamentales de la persona menor de edad objeto de investigación se acuerda por el órgano judicial de garantías y este mismo órgano decide si es procedente celebrar o no juicio en virtud de la acusación formulada por el Ministerio Fiscal y/o, en su caso, por la acusación particular. Por tanto, desde las secciones de menores, se acoge con esperanza e ilusión el nuevo modelo para la investigación penal que trata de instaurarse en España.

De hecho, varios de los fiscales delegados, Toledo, por ejemplo, enfatizan el éxito de la instrucción que se lleva a cabo por las secciones de menores de las fiscalías territoriales y especial como un ejemplo para el proyecto futuro del fiscal instructor en la jurisdicción penal ordinaria. En este mismo sentido, se recoge en la memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia que el fiscal lleva más de 20 años instruyendo con total eficacia en la Jurisdicción de Menores y nadie ha cuestionado su imparcialidad.

6. CRIMINALIDAD INFORMÁTICA

6.1 Introducción

La evolución del proceso penal español en los últimos años ha estado marcada por una tensión sostenida entre dos modelos históricos: el modelo inquisitivo, caracterizado por la concentración de funciones en un mismo órgano, y el modelo acusatorio, basado en una clara separación de las funciones correspondientes respectivamente a la dirección de la investigación y preparación y ejercicio de la acción penal y las de enjuiciamiento. Aunque en España, desde hace años se está avanzando lenta pero progresivamente hacia un sistema acusatorio, la pervivencia del juez de instrucción como figura central de la investigación criminal representa un vestigio relevante del modelo inquisitivo.

Así, salvo en los procesos ante el Tribunal de Jurado o los relativos a personas menores de edad, la normativa procesal asigna con carácter general la dirección de la investigación a los órganos judiciales, relegando la función del Ministerio Fiscal al momento de formular acusación, a excepción de algunas intervenciones puntuales –por la vía esencialmente de las diligencias de investigación penal (arts. 773.2 LECrim y 5 EOMF)– en la preparación del material probatorio en el que se va a fundamentar dicha acusación. Este modelo de proceso penal está generando graves disfunciones que se hacen especialmente visibles en la capacidad de respuesta frente a determinados fenómenos criminales complejos y altamente técnicos, como la ciberdelincuencia, donde la formación especializada, la agilidad y la actuación coordinada de investigadores y operadores jurídicos encargados del ejercicio de la acción penal resultan esenciales.

En este contexto, la propuesta de atribuir la dirección de la investigación penal al Ministerio Fiscal conllevaría ventajas estructurales esenciales para la modernización del proceso penal español.

Entre ellas, hemos de destacar muy especialmente la posibilidad de superar los problemas asociados a la actual definición de competencias de los órganos judiciales de instrucción, basada esencialmente en la demarcación territorial y extraordinariamente atomizada, que, en lo que respecta a la ciberdelincuencia, está generando dificultades sistémicas al hacer depender de la aplicación de criterios de territorialidad –y, en último término de decisiones sobre acumulación de actuaciones– la investigación de actividades ilícitas que por su propia naturaleza se desarrollan total o parcialmente en el ciberespacio y por tanto sin limitaciones derivadas de ámbitos geográficos determinados. Al respecto ha de recordarse que el Ministerio Fiscal posee una organización jerárquica, unitaria y flexible, que potencia y favorece la posibilidad de plantear desde el inicio investigaciones de alcance nacional o transnacional más allá de las demarcaciones territoriales propias de la actual configuración de las secciones de Instrucción de los Tribunales de Instancia.

Es evidente que esta ventaja de carácter general para cualquier tipo de investigación se torna decisiva frente a la ciberdelincuencia, fenómeno criminal en el que es frecuente la actuación coordinada y/o el apoyo mutuo entre distintas personas o grupos que pueden actuar desde cualquier lugar del mundo, sirviéndose de un nivel de conectividad permanente, de estructuras flexibles y fácilmente adaptables, intercambiando entre sí recursos y medios técnicos, utilizando identidades falsas –reales o imaginarias– y servidores ubicados en jurisdicciones diversas, todo lo cual dificulta enormemente la investigación y

persecución de estas conductas. Por ello resulta imprescindible contar con una dirección investigadora unificada y con capacidad de establecer fácilmente relaciones ágiles y efectivas con los órganos y autoridades encargados de la investigación en otros países.

Además, la dirección de la investigación criminal por el Ministerio Fiscal garantizaría también el establecimiento de mejores condiciones para la obtención, conservación y aseguramiento de la prueba digital ya que la propia organización interna de la Institución permite una mayor especialización en quienes se encargan de impulsar y dirigir las actuaciones orientadas a la averiguación de los hechos y la identificación de sus autores y, por ende, de recopilar y tratar las evidencias generadas por las actividades delictivas. Es claramente perceptible el nivel de sofisticación técnica y capacidad disruptiva de la que hacen gala los ciberdelincuentes que se sirven de herramientas altamente tecnificadas; utilizan identidades simuladas; cifrado y sistemas de anonimización avanzada, por lo que la investigación de estos ilícitos se vería notablemente favorecida si se encomienda su dirección a aquellos profesionales que disponen de la formación técnica y especialización adecuada para ello, posibilidad que puede llevarse a efecto con la estructura organizativa y de distribución de funciones del Ministerio Fiscal español

Pero, sobre todo, ha de tenerse en cuenta que esta modificación en la dirección de la investigación haría posible una mayor coherencia entre las actuaciones que se realizan en la fase de instrucción, las correspondientes a la preparación y formalización de la acusación y el enjuiciamiento, lo que contribuiría notablemente a mejorar la eficacia y la agilidad del proceso penal.

Por todo ello, desde nuestro punto de vista, el modelo procesal vigente resulta insuficiente y obsoleto para responder adecuadamente a los desafíos específicos de la criminalidad informática. La fragmentación competencial de los órganos de instrucción, las carencias en la deseable especialización homogénea y la lentitud inherente a las estructuras judiciales tradicionales, está lastrando nuestra capacidad de reacción frente a una forma de criminalidad que avanza inexorablemente al ritmo de la evolución técnica y científica y está impidiendo ofrecer a la ciudadanía una protección adecuada frente a delitos que afectan a su dignidad, su intimidad, su patrimonio, sus datos personales, su libertad sexual y, en última instancia, a la propia confianza en el ecosistema digital. La atribución al Ministerio Fiscal de las competencias necesarias para dirigir y coordinar la investigación de estos ilícitos –especialmente a través del área de especialización en criminalidad informática– permitiría dotar al sistema penal español del

dinamismo, coordinación técnica y capacidad estratégica que se precisa para enfrentar un fenómeno delictivo que evoluciona con una rapidez sin precedentes y cuyos graves efectos son cada vez más graves y peligrosos para los ciudadanos

Ciertamente, la posibilidad de atribuir la dirección de la investigación criminal al Ministerio Fiscal tradicionalmente ha generado objeciones en diversos sectores sociales, jurídicos y académicos. Entre las objeciones más frecuentes han de mencionarse las relativas a una supuesta falta de imparcialidad del Ministerio Fiscal, el riesgo de injerencias de otros poderes del Estado, la sobrecarga de trabajo que ello implicaría para la Institución o la complejidad organizativa que una reforma de esta magnitud conlleva. Estas preocupaciones, aunque relevantes, deben analizarse –y así lo haremos a continuación– desde la perspectiva de los principios inspiradores del Estado de Derecho, de las funciones que puede y debe asumir el Órgano Judicial de Garantías y de la propia estructuración de la Institución en forma tal que garantice plenamente la capacidad del Ministerio Fiscal para actuar con autonomía técnica bajo los principios de legalidad e imparcialidad.

Con todo, sin perjuicio de las ventajas anteriormente expuestas, es imprescindible dejar constancia de la dificultad de ofrecer una valoración definitiva sobre los beneficios exactos que implicaría atribuir la dirección de la investigación penal al Ministerio Fiscal en tanto se desconozca el marco normativo concreto a que se sujetaría dicho modelo. Cualquier análisis sobre esta materia debe partir de la idea de que las ventajas –y también los eventuales inconvenientes– de esta iniciativa dependerán necesariamente de la forma en que el legislador configure finalmente las normas procesales relativas a la actuación del fiscal investigador, a su capacidad de dirección y coordinación de la actividad policial o a los mecanismos de control/supervisión por parte del Juez de Garantías y, en definitiva, de cómo se definan los mecanismos necesarios para cohonestar adecuadamente dos grandes objetivos, mejorar la eficacia y agilidad en la investigación criminal y, al tiempo, asegurar el pleno respeto de los derechos y libertades del investigado, de las víctimas y de todos los afectados por la investigación y de las garantías inherentes al Estado de Derecho. Al momento de elaborar este informe, más allá de la propuesta que se recoge en el Anteproyecto, no existe un texto legal plenamente definido, por lo que las consideraciones que efectuamos han de tener necesariamente carácter general.

No es lo mismo, por ejemplo, un sistema en el que todos los decretos del fiscal sean recurribles, que otro en el que solo puedan impug-

narse aquellas resoluciones de mayor relevancia para la fase de investigación. Tampoco generaría las mismas dinámicas un modelo que exija informar al investigado desde el primer momento de la existencia del procedimiento, frente a otro en el que dicha notificación solo se produzca cuando existan indicios razonables de criminalidad. Igualmente, sería distinto el impacto en un sistema que permita la presencia de acusaciones particulares o populares desde el inicio, frente a otro que prevea su intervención en fases posteriores para evitar interferencias o filtraciones. Estas diferencias no son menores, sino que afectan profundamente a la estrategia investigadora, al equilibrio de garantías y a la propia eficiencia del sistema. Por ello, cualquier análisis de esta materia debe hacerse con cautela, reconociendo que el alcance real de la reforma quedará determinado por la futura regulación.

No obstante, tomando como referencia los modelos vigentes en los países de nuestro entorno, en los que el fiscal dirige la investigación penal con plenas garantías, es posible identificar las ventajas estructurales que previsiblemente también se reproducirían en España. La experiencia comparada demuestra que un sistema dirigido por el fiscal no solo es perfectamente compatible con el Estado de Derecho, sino que puede reforzarlo, al aportar claridad funcional, coherencia procesal y especialización técnica. A partir de este planteamiento, este informe analiza una a una las principales ventajas, antes apuntadas, que tendría para nuestro país la atribución de la investigación penal al Ministerio Fiscal, tanto en términos generales como –muy especialmente– en relación con las exigencias específicas de la criminalidad moderna y con las oportunidades de mejora que ofrece una reforma integral del proceso penal.

6.2 Ventajas del fiscal investigador

6.2.1 ELIMINACIÓN DE LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA

Tal y como se ha apuntado en la introducción, la determinación de la competencia territorial genera graves disfunciones en la tramitación de las causas por delitos cometidos en entornos digitales, en las que un único hecho delictivo puede generar víctimas distribuidas por todo el territorio nacional o incluso en otros Estados, lo que a su vez suele determinar la presentación de una pluralidad de denuncias en distintos lugares de la geografía nacional. Esta fragmentación provoca que en una gran cantidad de supuestos, diversas secciones de Instrucción, correspondientes a una pluralidad de Tribunales de Ins-

tancia, actuando de manera aislada y sin una visión global del fenómeno delictivo, incoen y tramiten simultáneamente procedimientos para la investigación de unos mismos hechos delictivos o de los efectos derivados de los mismos, lo que a su vez suele dar lugar a una sucesión de inhibiciones cruzadas y al planteamiento de cuestiones de competencia que, en algunos casos, han de resolverse finalmente por el Tribunal Supremo.

El resultado de todo ello es una ralentización de la investigación, con las complicaciones que esta situación implica por mor de lo dispuesto en el art 324 LECrim., generándose en ocasiones un retraso injustificado en la práctica de diligencias esenciales para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de sus autores; el riesgo de pérdida o deterioro de pruebas e información técnica esencial para la investigación, dada la especial volatilidad de las evidencias electrónicas; la posible reiteración de actuaciones de instrucción, con el coste derivado en recursos personales y/o materiales que ello conlleva, y las innecesarias molestias a los implicados de una u otra forma en la investigación criminal. Sin olvidar tampoco las previsibles diferencias e incluso criterios contrapuestos en la orientación de la investigación por parte de los distintos órganos judiciales implicados, lo que puede llegar a comprometer seriamente la coherencia en la tramitación de la causa.

La importancia y transcendencia de esta problemática queda reflejada en las cifras disponibles: solo en el año 2025 se plantearon ante el Tribunal Supremo aproximadamente 500 cuestiones de competencia relacionadas con delitos de estafa y/o defraudación, la mayoría de ellas cometidas en el espacio cibernético, a las que habría que añadir aquellas otras que, habiendo sido resueltas por órganos territoriales, no llegaron a conocimiento de la Sala Segunda del Alto Tribunal. Esta realidad evidencia una situación de colapso procedimental que, además de retrasar injustificadamente la respuesta penal sancionadora o incluso obstaculizarla por la dificultad de identificar a los responsables del delito a consecuencia de la pérdida o deterioro de las evidencias digitales, hace también ilusoria la posibilidad de que las víctimas obtengan una tutela judicial efectiva, ya que prolonga la incertidumbre en que se encuentran y en muchos casos frustra totalmente la posibilidad de que recuperen los desembolsos realizados o sean resarcidos en forma alguna de los perjuicios morales o económicos causados.

La estructura jerárquica unitaria del Ministerio Fiscal permitiría superar esta fragmentación. En un sistema en el que la dirección de las investigaciones estuviera al cargo de la Fiscalía sería posible, desde el inicio y sobre la base de una visión de conjunto de la acción ilícita y

de sus múltiples efectos, llevar a efecto una selección más adecuada del órgano de la Institución que ha de asumirla a partir de criterios funcionales y especializados y no únicamente de carácter territorial. Esta mayor coherencia en la atribución de la investigación evitaría la multiplicidad de decisiones contradictorias y cuestiones de competencia que se plantean actualmente y con ello la pérdida o deterioro de las pruebas o evidencias digitales, extremadamente sensibles al paso del tiempo. Estas ventajas son aún mayores si se considera que en el entorno digital un ataque puede generar miles de perjudicados en cuestión de minutos, los servidores implicados pueden encontrarse en múltiples países y la trazabilidad de la actividad delictiva desaparece si no se actúa con absoluta inmediatez.

En definitiva, el fiscal investigador, a partir del análisis de la actividad ilícita en su conjunto, apoyado en una formación especializada en la materia de que se trate y desvinculado de rígidas limitaciones territoriales, se encontraría en condiciones óptimas para coordinar de forma ágil la investigación y la práctica de las diligencias necesarias en el curso de la misma y asegurar su cohesión estratégica desde el momento mismo de su inicio, todo ello sin desvincularse del principio de unidad de actuación inherente al funcionamiento mismo de la Institución.

6.2.2 IMPULSO COHERENTE Y EFECTIVO DE LA INVESTIGACIÓN PENAL

La función que el ordenamiento jurídico interno y nuestro Estatuto Orgánico atribuyen al Ministerio Fiscal hace que la fiscalía, por atribución constitucional y por la experiencia adquirida en la práctica profesional cotidiana, esté habituada a examinar y valorar cada causa desde la perspectiva del juicio oral. La importante misión que nos corresponde en el ejercicio de la acción penal dota al fiscal de una ventaja técnica decisiva: analizamos con precisión y desde el principio mismo de la investigación qué diligencias resultan realmente útiles para sostener una acusación sólida y cuáles son prescindibles. Esta capacidad no solo optimiza la investigación misma, sino que permite orientar desde el principio el procedimiento hacia los objetivos esenciales del proceso penal, esto es: la acreditación del hecho delictivo, la identificación del responsable, la obtención y conservación eficaz de la prueba necesaria para juicio, y la selección estricta de diligencias pertinentes y proporcionadas, pudiendo evitarse la práctica de diligencias genéricas o rutinarias.

Además, al disponer de un conocimiento completo, centralizado y constante del estado de la causa, el fiscal está en posición de efectuar una valoración adecuada sobre la oportunidad de practicar diligencias que inciden en derechos fundamentales –como entradas y registros, intervenciones de comunicaciones o medidas tecnológicas intrusivas– y de justificar su procedencia en la correspondiente solicitud al juez de garantías y también de hacer el seguimiento directo y eficaz de aquellas que dependen de informes periciales altamente especializados o de las que exigen de medidas de cooperación con las autoridades competentes de otros Estados.

En la práctica, esta forma de dirigir la investigación no solo se traduce en menos dilaciones, menos burocracia, mayor eficacia y precisión, sino que además incorpora un aspecto esencial al procurar una protección reforzada de las víctimas y de sus derechos e intereses. Que el fiscal conozca el proceso en su totalidad le permite anticipar necesidades, coordinar medidas de protección y evitar la repetición innecesaria de declaraciones o actuaciones que puedan generar victimización secundaria.

Esta protección integral resulta especialmente relevante en los delitos contra la libertad sexual cometidos online contra menores, en los que la víctima se encuentra en situación de vulnerabilidad extrema por lo que repetir las declaraciones testificales puede suponer un grave perjuicio emocional al igual que una exposición prolongada a la tramitación de la causa puede incrementar el daño psicológico a la persona afectada. Además, en esta clase de procesos es de especial interés garantizar la conservación de los vestigios digitales de los actos de agresión y, al tiempo, eliminar cualquier riesgo de difusión ulterior del material ilícito.

La visión unitaria del fiscal investigador, unida a su capacitación especializada en criminalidad informática y en victimología, permite articular una respuesta penal que prioriza el bienestar de la víctima, garantiza una intervención inmediata cuando existe material de contenido sexual infantil y una rápida coordinación en la adopción de las medidas necesarias para rastrear, retirar y bloquear la difusión de este contenido.

En definitiva, la dirección investigadora por parte del Ministerio Fiscal no solo mejoraría la eficacia técnica a efectos del esclarecimiento de los hechos e identificación del delincuente del proceso penal, sino que reforzaría significativamente la protección de los afectados por el delito, especialmente en aquellos ámbitos donde la sensibilidad y la urgencia son determinantes. El fiscal investigador, por las circunstancias antedichas, se encuentra en una posición privilegiada

para adaptar la estrategia procesal, minimizar el impacto emocional, reducir los tiempos de exposición y asegurar que la intervención institucional sea tan eficiente como respetuosa con la dignidad de quienes han sufrido la acción criminal.

6.2.3 ASEGURAMIENTO DE LA PRUEBA DIGITAL

La prueba digital es por propia naturaleza extraordinariamente volátil, ya que se integra por impulsos eléctricos. Su disponibilidad va a depender no solo de que no exista una acción obstructiva por parte del investigado sino también de factores técnicos que pueden hacerla desaparecer en cuestión de horas, o incluso minutos, haciendo imposible la investigación del hecho y por tanto la protección debida a los ciudadanos. La sobreescritura automática de logs, la caducidad de los datos de tráfico, las modificaciones remotas en servidores o los movimientos inmediatos de fondos –incluidas las criptomonedas– pueden determinar el borrado completo de los rastros de una actividad criminal. Esta realidad provoca que, si no se actúa con rapidez y coordinación, se desvanezcan, sin posibilidad de recuperación, las pruebas que serían esenciales para sostener una investigación penal, dando lugar a que las víctimas pierdan la posibilidad de ser resarcidas.

Además, y como ya se ha indicado, las frecuentes cuestiones de competencia, la falta de especialización tecnológica o la lentitud inherente al modelo instructor actual, generan retrasos que resultan perjudiciales para la conservación de este tipo de evidencias. Dicha pérdida no es únicamente un inconveniente procesal, sino que, en la práctica, supone que la investigación resulte imposible, que los hechos delictivos no puedan finalmente acreditarse y/o que los autores queden sin identificar. Este fenómeno es especialmente evidente en el ámbito de la ciberdelincuencia *stricto sensu*, es decir en los supuestos en los que la actividad ilícita se planifica y ejecuta íntegramente en el ciberespacio y los agresores disponen de un alto nivel de especialización y sofisticación técnica y saben adaptar sus estrategias a la atomización de la investigación y a la lentitud procesal para evitar ser detectados.

En este escenario, la intervención del fiscal investigador resulta determinante, pues es quien toma conocimiento de la causa con verdadera inmediatez y sin obstáculos derivados de la territorialidad, lo que le permite asumir desde el primer momento una visión global y continuada de los hechos. Su conocimiento especializado sobre los aspectos de carácter técnico y de las necesidades operativas propias de la investigación tecnológica le otorgan la capacidad de reaccionar de

forma ágil y de ordenar, cuando resulte necesario, actuaciones urgentes –sin perjuicio de las atribuciones del juez de garantías– que no admiten demora alguna. A ello se suma su relación directa, permanente y fluida con las unidades tecnológicas de la policía judicial y su capacidad para promover de inmediato las medidas cautelares imprescindibles para evitar la desaparición de los datos. Tales circunstancias convierten al fiscal en el único operador capaz de asegurar que la investigación avance con la rapidez que exige la volatilidad de la prueba digital y la necesidad de minimizar los efectos perversos de muchas de las actividades delictivas online

Por tanto, a efectos de la respuesta penal contra la ciberdelincuencia, la rapidez no es solo una ventaja: es la frontera entre la viabilidad de la investigación y la impunidad. La intervención del fiscal investigador garantiza que las actuaciones se adopten con la celeridad que exige el entorno tecnológico, evitando la desaparición de pruebas críticas y permitiendo identificar a los responsables.

6.2.4 ESPECIALIZACIÓN Y CONOCIMIENTO TÉCNICO

Esta constituye, sin duda, una de las ventajas más determinantes del modelo de fiscal investigador en el contexto actual. La actuación penal contra la ciberdelincuencia –y, cada vez más, contra cualquier modalidad delictiva con vertiente tecnológica– exige no solo conocimientos jurídicos, sino una formación técnico-operativa especializada en materias como la informática avanzada, la arquitectura de redes, el análisis forense digital, las telecomunicaciones, las herramientas OSINT, el funcionamiento de la *blockchain*, la ingeniería del *malware*, la criptografía aplicada, los entornos *cloud* o los sistemas basados en IA. Asimismo, requiere de capacidad y preparación adecuada para interpretar informes periciales de elevada complejidad técnica, en los que convergen disciplinas tecnológicas diversas.

Esta especialización no puede adquirirse únicamente a través de formación teórica o cursos reglados, sino que, a esos efectos, resulta imprescindible la experiencia directa y continuada en investigaciones tecnológicas de supuestos reales; el uso habitual de herramientas forenses y plataformas analíticas especializadas; la capacidad de comprensión práctica del funcionamiento de servicios, y ecosistemas digitales o la interacción operativa diaria con unidades policiales de alta especialización. Todo ese bagaje de habilidades adquiridas hace que el fiscal investigador pueda disponer de un criterio profesional consolidado por el estudio y la dirección de centenares de causas y de un

conocimiento sólido en materias relacionadas con la ciberseguridad, el desarrollo de las telecomunicaciones y las tecnologías avanzadas que, en cualquier caso, habrá de ser objeto de actualización permanente ya que la actividad de investigación y persecución penal se desarrolla en un ecosistema digital que evoluciona a un ritmo acelerado y exige una adaptación constante para comprender nuevas formas de ataque, metodologías criminales y tecnologías emergentes.

Este nivel de especialización convierte al fiscal dedicado a la criminalidad informática en un profesional con una capacidad excepcional para integrar lo técnico y lo jurídico. Su experiencia del día a día le permite actuar como verdadero analista, capaz de interpretar datos complejos, valorarlos jurídicamente y trasladar de forma adecuada conclusiones tecnológicas al ámbito procesal y, al tiempo desempeñar una función esencial de coordinación, articulando de manera coherente el trabajo policial, y pericial en investigaciones que requieren precisión, exactitud y una estrategia unificada. A ello se le añade el dominio adquirido en la lectura de informes forenses multidisciplinarios, la capacidad para anticipar las necesidades probatorias propias de un entorno tecnológico en constante evolución y un papel cada vez más importante como interlocutor privilegiado en los canales de cooperación internacional, con el efecto positivo que de ello se deriva en las investigaciones transnacionales. Todo este conjunto de competencias convierte al fiscal especialista en un referente para el resto de los operadores del sistema, aportando un valor añadido que solo puede surgir de la práctica continuada y de la experiencia directa en la lucha contra la ciberdelincuencia.

Los fiscales especialistas en criminalidad informática ya disponen de este bagaje, pero además, la actual estructura del Ministerio Fiscal español, articulada en una diversidad de áreas de especialización sobre materias particularmente sensibles, graves y complejas y cuyos integrantes, no obstante, actúan siguiendo criterios de unidad de actuación y coordinación interna, facilita extraordinariamente el apoyo y colaboración entre las distintas áreas y, en definitiva, la posibilidad de complementar de forma ágil y flexible las experiencias y conocimientos de unas y otras cuando las características o connotaciones de la investigación en curso así lo requieran.

Por todas estas razones, atribuir la investigación al Ministerio Fiscal introduce en el proceso penal un valor técnico y operativo que solo puede nacer de la especialización práctica continuada, indispensable para combatir eficazmente la criminalidad del siglo XXI.

6.2.5 MEJORA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Las investigaciones en el ámbito de la ciberdelincuencia suelen requerir la práctica de actuaciones que trascienden de inmediato las fronteras nacionales, tales como solicitudes urgentes de información y de preserva o retirada de contenidos a proveedores de servicio con sede en el extranjero, emisión y ejecución de órdenes europeas de investigación, constitución de equipos conjuntos de investigación (JITs), coordinación directa formal o informal con fiscalías especializadas y agencias de ciberseguridad de otros Estados, intercambios inmediatos de información operativa altamente sensible y, en un futuro próximo emisión y/o tramitación de ordenes europea de conservación y producción de datos electrónicos, cuya regulación se contempla en el denominado paquete *e-evidence* que entrará en vigor el año 2026.

En este contexto transnacional, el análisis de la regulación sobre investigación criminal que ofrece el derecho comparado y de las experiencias adquiridas sobre la forma en que la misma se lleva a efecto en otros países resulta revelador y de especial interés a los efectos que nos ocupan. En la mayoría de los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno es el Ministerio Fiscal quien dirige, coordina e impulsa la investigación penal, lo que determina que en las investigaciones de carácter transfronterizo –significativamente frecuentes dadas las características del fenómeno que nos ocupa–, la interlocución natural se produzca entre fiscales que comparten una estructura institucional semejante, un rol procesal equivalente y un modo de trabajo basado en criterios funcionales muy similares. Esta afinidad organizativa y metodológica tiene como resultado una cooperación internacional más eficaz, más coherente y mejor adaptada a las exigencias de las investigaciones sobre ciberdelitos, que por su naturaleza requieren de una mayor agilidad y coherencia en las respuestas.

Cuando el interlocutor español no es el fiscal, sino un juez de instrucción se generan desajustes estructurales que ralentizan la cooperación y complican la coordinación técnica en investigaciones que, como se ha indicado, requieren frecuentemente de decisiones inmediatas.

En cambio, si el fiscal español fuera también el director de la investigación, la comunicación con los fiscales tanto en el marco de la UE como en las múltiples actuaciones que compartimos en otros ámbitos geográficos se desarrollaría en condiciones de igualdad funcional y metodológica, eliminando barreras y acelerando de manera muy significativa la cooperación operativa. Esto se traduce en una capacidad mucho mayor para: rastrear actividad delictiva distribuida

en múltiples jurisdicciones, adoptar medidas urgentes para preservar datos, coordinar intervenciones simultáneas, intercambiar información técnica en tiempo real, y construir estrategias de investigación conjuntas y coherentes.

La ciberdelincuencia no entiende de fronteras; por ello, el sistema de investigación penal tampoco debería entenderlas. La adopción de un modelo en el que el fiscal dirige la investigación permitiría a España integrarse plenamente en los estándares europeos de persecución penal, fortaleciendo así su capacidad para combatir una criminalidad transnacional cada vez más grave, peligrosa y sofisticada.

6.2.6 COHERENCIA ENTRE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN

La investigación penal tiene por objeto la recopilación y conservación de las pruebas que van a servir de base para formular acusación en el juicio oral, que es donde finalmente se valorarán a efectos de acreditar la comisión del hecho ilícito y las personas responsables de ello. Por ello, el Ministerio Fiscal al ser la Institución encargada del ejercicio público de la acción penal tiene y debe poseer un conocimiento preciso y global de toda la causa desde su fase inicial. Esa visión integral le permite orientar desde el principio el sentido de la investigación, identificar las pruebas que resultan realmente útiles para sostener una acusación, distinguir aquellas diligencias que pueden considerarse sobrantes o carentes de valor añadido, detectar posibles fuentes de nulidad que deban evitarse y diseñar, desde el primer momento, la estrategia procesal más adecuada.

6.3 Objeciones y conclusión

Pese a todas las ventajas indicadas es evidente que la atribución de la investigación penal al Ministerio Fiscal puede suscitar reparos y discrepancias que, sin duda, merecen ser objeto de análisis y reflexión.

Por un lado, se plantea el riesgo de que su actuación como director de la investigación adolezca de falta de imparcialidad como consecuencia de la propia estructura jerárquica de la fiscalía y de la incidencia que pudiera tener en su actuación ordinaria la circunstancia de que la designación del responsable último de la Institución se realice, por disposición constitucional, a propuesta del Gobierno de la Nación. Sin embargo, ese riesgo se puede neutralizar mediante la previsión legal o reglamentaria de los mecanismos internos que se estimen necesarios para garantizar la plena aplicación de los principios de legalidad e

imparcialidad que, también por disposición constitucional rigen su actuación e inspiran el funcionamiento mismo del Ministerio Fiscal y por tanto la plena autonomía en su actuación en investigaciones concretas. Así se hizo, con ocasión de la reforma del Estatuto Orgánico por Ley 24/2007 de 9 de octubre, al limitar las causas de cese del Fiscal General del Estado y así podría hacerse de nuevo para garantizar la plena objetividad e imparcialidad en las investigaciones al cargo de unos u otros órganos de la Institución. Al respecto, medidas orientadas a garantizar la autonomía técnica en la actuación de los fiscales, la previsión de protocolos y mecanismos internos de control que sirvan para detectar y evitar injerencias externas no justificadas y el establecimiento y aplicación de un régimen disciplinario estricto en los casos de incumplimiento de dichas cautelas podrían ser de especial utilidad para impedir interferencias indebidas.

Pero, además, a esos mismos efectos, resulta también determinante la obligada intervención del órgano judicial de garantías, como encargado no solo de autorizar cualquier diligencia de investigación que pueda afectar a derechos fundamentales o la adopción de medidas cautelares privativas de derechos, sino también como responsable de asegurar la igualdad de las partes en el proceso. Las funciones que habrían de atribuirse a este órgano sirven también para descartar otra de las objeciones que se vienen planteando a la posibilidad de atribuir a la fiscalía la investigación argumentando un hipotético riesgo de reducción de garantías para el investigado. Al respecto ha de indicarse que el Ministerio Fiscal tiene como una de sus funciones constitucionales la defensa de los derechos de todos los ciudadanos, función que seguiremos desempeñando –como venimos haciendo– en el ejercicio de las nuevas responsabilidades que se nos encomienden en el proceso con sujeción, en todo caso, a la legalidad vigente en cada momento y a las garantías exigibles en el Estado de Derecho. La circunstancia de que sea el fiscal y no un órgano judicial quien dirija la investigación en absoluto implica una situación de desventaja para quien se encuentra sujeto a la misma, de hecho, la experiencia comparada demuestra que los sistemas europeos en los que se sigue ese modelo no han registrado merma alguna en los derechos procesales.

Otra objeción habitual se refiere a la complejidad organizativa que implicaría la reforma, ya que la puesta en marcha de este nuevo sistema requeriría de una profunda planificación del propio sistema de funcionamiento de la Institución, una ampliación significativa de los medios personales y materiales y un refuerzo en la formación de los fiscales y de los integrantes de las oficinas de gestión y apoyo de la fiscalía. Obviamente nadie discute que esta ambiciosa propuesta

implica un gran desafío para todo el sistema judicial de nuestro país y para la propia Institución. Como Fiscales tendríamos que reflexionar en profundidad sobre las nuevas funciones que se nos encomiendan, sobre la forma de llevarlas a efecto con pleno respeto de los derechos y libertades de las personas y de las garantías inherentes al Estado de Derecho y también prepararnos y capacitarnos a nivel individual y colectivo para asumirlas y desempeñarlas de forma adecuada. Como también habríamos de adecuar toda nuestra organización y estructura funcional interna de forma que fuera posible ejercer estas nuevas competencias sin merma de las restantes atribuciones que corresponden al Ministerio Fiscal en otros ámbitos de actuación. No obstante, los beneficios estructurales del modelo –mayor coherencia, coordinación operativa y eficacia probatoria– justifican ampliamente este esfuerzo inicial que tendría su principal apoyo en el convencimiento pleno de los distintos operadores del sistema de justicia de la bondad del nuevo proyecto.

Ha de tenerse en cuenta que la evolución de la sociedad, impulsada en gran medida por los avances técnicos y científicos obligan, por las razones que hemos ido exponiendo, a adecuar el modelo procesal penal español a la necesidad que plantea actualmente la lucha contra la ciberdelincuencia y la mejor defensa de los derechos, libertades e intereses de los ciudadanos y ciudadanas. Desde nuestro punto de vista una implantación progresiva y ordenada de este nuevo modelo permitirían la transición adecuada hacia un sistema más eficiente y alineado con los estándares europeos

En conclusión, el modelo de fiscal investigador, ya consolidado en la mayoría de los sistemas europeos, ofrece ventajas estructurales que posicionan al Ministerio Fiscal como el órgano más adecuado para dirigir la investigación penal en España. La puesta en marcha de ese modelo exige como premisa esencial garantizar, aún más si cabe, la autonomía del Ministerio Fiscal conjurando cualquier riesgo de injerencias externas en la actividad investigadora y en el ejercicio de la acción penal. El resto de las objeciones planteadas resultan plenamente superables mediante una regulación precisa, la implantación de un juez de garantías y una dotación suficiente de medios personales y tecnológicos. Pero más allá de estas consideraciones generales, la atribución de la investigación al Ministerio Fiscal se revela absolutamente imprescindible para afrontar con eficacia la ciberdelincuencia, un fenómeno criminal dinámico, transnacional y altamente tecnificado que desborda las capacidades del modelo instructor tradicional.

7. ODIO Y DISCRIMINACIÓN

La transición hacia un modelo en el que la fiscalía asume la dirección efectiva de la investigación penal supone un cambio estructural en la organización del proceso penal y, simultáneamente, una oportunidad histórica para reforzar la eficiencia institucional, la coherencia técnica de las investigaciones dada la especialización del Ministerio Fiscal en ámbitos delictivos complejos y la seguridad jurídica en la aplicación del Derecho penal.

Este giro responde también a tendencias comparadas consolidadas en el entorno europeo, donde países como Francia, Italia, Portugal, Alemania o Países Bajos atribuyen la dirección de la investigación al Ministerio Público bajo un sistema de juez de garantías diseñado hacia la protección de los derechos fundamentales.

La especial incidencia de este nuevo modelo en el ámbito de los delitos de odio y discriminación resulta manifiesta. Se trata de fenómenos que exigen respuestas rápidas, técnicamente complejas y sobre todo muy especializadas, debido a factores estructurales como la frecuente vulnerabilidad de las víctimas, la dificultad intrínseca para detectar y acreditar la motivación discriminatoria, la relevancia del contexto social en la configuración del injusto, la dimensión colectiva del bien jurídico protegido y las dificultades para su eficaz investigación cuando dichos delitos se cometen por medio de Internet y redes sociales, en particular la volatilidad propia de las evidencias digitales en entornos virtuales o plataformas tecnológicas.

En tales supuestos, la rapidez en la recogida, aseguramiento y preservación de datos y contenidos resulta determinante para garantizar el éxito de la investigación.

La atribución de la instrucción al Ministerio Fiscal –capaz de actuar con inmediatez, unidad de criterio y capacidad técnica– se justifica plenamente por estas exigencias de celeridad, rigor técnico y especialización.

El proyecto articula la dirección de la investigación por el Ministerio Fiscal en coherencia con el modelo previsto en el art. 124 CE y artículo 1 del EOMF, que define a la Institución como un órgano de relevancia constitucional encargado de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público. Este mandato, unido al principio de unidad de actuación y a la especialización del Ministerio Fiscal permite articular una estructura investigadora cohesionada, homogénea y coordinada a nivel nacional. Así, el principio de unidad de actuación y la especialización de la fiscalía son los pilares que justifican la necesaria atribu-

ción de la dirección de la investigación penal, lo que acompañado de la adecuado reforma y modernización de nuestro estatuto orgánico para garantizar, aún más si cabe, la autonomía de los fiscales a través del diseño de adecuados contrapesos y mecanismos de discrepancia, permitirán avanzar en un sistema procesal más moderno y adaptado a las necesidades del siglo XXI con una delincuencia más compleja creciente. También mejorará la eficiencia en el destino de los recursos públicos, agilizando el proceso y reduciendo costes económicos.

A lo largo de los últimos años, las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal se han consolidado como una herramienta eficaz y adecuada para abordar investigaciones complejas, especialmente en el ámbito de los delitos de odio, discriminación y discurso de odio punible.

Su diseño permite desarrollar, en sede fiscal, la mayor parte de las actuaciones necesarias para la correcta reconstrucción de los hechos, la identificación de posibles autores, recolección de evidencias y la detección de indicios de motivación discriminatoria, reservándose al órgano judicial únicamente las diligencias que, por su naturaleza, afectan a derechos fundamentales o a la posición procesal del investigado.

En este marco jurídico, la intervención de la fiscalía se articula con plena sujeción al principio de legalidad y bajo los límites constitucionales establecidos por la jurisprudencia tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como del Tribunal Constitucional en materia de derechos fundamentales. Esto garantiza que toda actuación se practique con pleno respeto a los derechos fundamentales, cuya afectación exige en todo caso autorización y control judicial.

La declaración de la víctima constituye un elemento esencial y debe ser recibida en sede fiscal con todas las garantías derivadas de su condición, especialmente cuando nos hallamos ante colectivos vulnerables o situaciones de especial impacto emocional. La preparación técnica del interrogatorio, la creación de un entorno protector, el acompañamiento especializado cuando sea oportuno, la incorporación de intérpretes, mediadores interculturales o comunicativos, y la fijación de un relato completo e íntegro que abarque tanto los hechos como el contexto discriminatorio en el que ocurren, son aspectos imprescindibles para asegurar la calidad probatoria de la diligencia.

El Ministerio Fiscal ha desarrollado pautas de actuación estandarizadas, derivadas de las conclusiones de las jornadas de especialistas de 2024 y 2025, que han dotado a los fiscales de criterios homogéneos para medir la gravedad de los insultos discriminatorios, valorar el contexto en el que se producen y determinar si tales expresiones revisten

idoneidad para lesionar la dignidad personal o afectar a la integridad moral de la víctima, facilitando pautas unitarias de cómo abordar la declaración de las víctimas para evitar su revictimización.

La futura atribución de la dirección de la investigación penal a la fiscalía permitirá también aplicar estos principios con mayor eficacia, garantizando pautas de competencia territorial uniformes y evitando que distintos territorios discutan la asunción de un procedimiento, especialmente en delitos cometidos en entornos digitales o con efectos dispersos que afectan simultáneamente a diversas jurisdicciones, asimismo, facilitará la creación de equipos conjuntos de investigación para causas complejas integrados por fiscales de varias especialidades.

Este elemento pretende corregir situaciones en las que surgían criterios divergentes entre partidos judiciales o provincias acerca del lugar de comisión, de la producción del resultado o de la localización de los efectos delictivos, generando conflictos competenciales que retrasaban el inicio de las investigaciones. La fijación de una doctrina competencial única en el seno del Ministerio Fiscal reducirá inhibiciones cruzadas, duplicidades o retrasos injustificados, reforzando la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la eficacia de la actuación pública (art. 103 CE).

Los delitos de odio: un ámbito especialmente sensible

La incidencia del nuevo modelo es especialmente relevante en los delitos de odio y discriminación, recogidos, entre otros, en los arts. 22.4, 314, 510, 511, 512 y 515 del Código Penal.

Estos delitos requieren investigaciones rápidas, técnicas, contextualizadas y altamente especializadas, debido a factores como la vulnerabilidad de las víctimas, la dificultad para revelar la motivación discriminatoria, la volatilidad de las evidencias digitales y la dimensión colectiva de los bienes jurídicos afectados, como son la igualdad, la dignidad y la libertad.

La detección y acreditación de la motivación discriminatoria en estos hechos delictivos y la rapidez en la recogida y preservación de contenidos digitales, junto con la protección reforzada de las víctimas vulnerables es esencial para ofrecer a la ciudadanía una respuesta eficaz frente a este fenómeno delictivo, evitando situaciones de impunidad.

Estos elementos inspiran la práctica de la fiscalía en la toma de declaración, en las medidas de acompañamiento, en la petición de medidas urgentes y en la fijación de la prueba preconstituida cuando sea necesario, como serían los casos de víctimas en situación de sin-

hogarismo, con discapacidad, víctimas menores o en los casos de extranjeros en tránsito por España en casos en los que la declaración por hechos de esta naturaleza, en sus países de origen, pudiera resultar comprometido o incluso situarles en una posición de peligro.

También se evidencian en las actuales relaciones de coordinación de la fiscalía especializada con otras instituciones, administraciones y entidades implicadas en la lucha contra la discriminación para paliar y reducir el impacto de la infra denuncia y la infra detección de estos delitos.

Las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal, previstas en el art. 5 EOMF y reiteradas por la Circular 2/2022 de la Fiscalía General del Estado, se han consolidado como un instrumento eficaz y flexible. A través de ellas, el Ministerio Fiscal puede reconstruir los hechos, identificar autores, recabar documentación, obtener análisis de contexto y solicitar informes técnicos, reservando para la autoridad judicial las diligencias que afectan directamente a derechos fundamentales: entrada y registro (art. 18.2 CE), intervención de comunicaciones (art. 579 LECrim), acceso a contenidos no públicos o identificación mediante IP, y adopción de medidas cautelares.

Criterios homogéneos ya vigentes: una estructura que anticipa el nuevo modelo

El Ministerio Fiscal ya ha desarrollado criterios técnicos unificados que han adquirido un grado significativo de consolidación y operatividad en todo el territorio nacional, derivados de las conclusiones de las jornadas de especialistas celebradas en 2024 y 2025, de diversas Instrucciones de la Fiscalía General del Estado y de las consultas y notas de servicio dictadas en el seno de la Red de Fiscales Delegados de Odio y Discriminación.

Todo este cuerpo doctrinal y técnico constituye una base sólida que evidencia la madurez institucional para asumir con plenitud el nuevo modelo de investigación penal dirigido por el Ministerio Fiscal, tal y como prevé el proyecto de LOECrim.

Entre los criterios homogéneos más relevantes se encuentran:

- La interpretación uniforme de los tipos penales vinculados al odio y la discriminación, especialmente los previstos en los artículos 510 y ss. del Código Penal, cuya sistemática ha sido objeto de análisis continuo tanto por la fiscalía como por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La Circular 7/2019 ya incorporó pautas interpreta-

tivas en esta materia, posteriormente afinadas por la práctica de las secciones especializadas en las distintas provincias.

– En el ámbito de investigación y persecución del discurso de odio en entornos digitales se han introducido cambios fundamentales en la forma de abordarlo de manera racional por parte del Ministerio Fiscal al establecerse criterios unitarios y objetivos para la red nacional de fiscales especializados en las conclusiones de las jornadas del año 2024 siguiendo estándares internacionales en la investigación del discurso de odio como el denominado el Test de Rabat (ONU, 2012), utilizado para delimitar cuándo una expresión tiene la suficiente gravedad para considerarla discurso de odio y se mantiene dentro del marco de la libertad de expresión, y cuándo se convierte en un discurso de odio penalmente relevante.

De esta forma, la fiscalía española ha incorporado a su investigación las pautas establecidas por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (ejemplo STEDH 17/07/2018. Asunto: Mariya Alekhina y otras c. Rusia) y las recomendaciones de organismos internacionales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas (Recomendación n.º 35) o de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia ECRI del Consejo de Europa (ver recomendación n.º 15 del año 2016 o la Recomendación 16/2022 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros). La integración cotidiana de estos estándares en el trabajo de los fiscales proporciona una metodología clara y precisa que permite distinguir con solvencia entre expresiones amparadas por la libertad de expresión y aquellas que, por su naturaleza, contenido y contexto, constituyen discurso de odio punible.

– La existencia de criterios homogéneos para la calificación de insultos discriminatorios con componente de humillación pública, especialmente cuando las expresiones se proyectan no sólo sobre la víctima individual, sino sobre un grupo protegido, generando un efecto colectivo de discriminación o degradación. El nuevo enfoque especializado de estos hechos tan frecuentes en la sociedad como un delito público, perseguible de oficio por el Ministerio Fiscal, concretamente el delito cometido con ocasión del ejercicio de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas reconocidos en la Constitución en su modalidad de lesión de la dignidad por motivos discriminatorios del art. 510.2 a) y 5 en concurso de normas con un delito contra la integridad moral del art. 173.1 CP está detrás del incremento en los dos últimos años en un 48% del número de escritos de acusación presentados por el Ministerio Fiscal obteniéndose un porcentaje de sentencias condenatorias del 82,5%, generándose en el año 2025 nueva

jurisprudencia del Tribunal Supremo con cinco nuevas sentencias (STSS 77/2025, de 31 de enero; 89/2025, de 5 de febrero; 820/2025, de 8 de octubre; 872/2025, de 23 de octubre y 911/2025, de 4 de noviembre).

- El establecimiento de parámetros comunes para determinar la idoneidad lesiva de las expresiones vertidas en entornos digitales, atendiendo tanto a la difusión efectiva como al potencial de multiplicación característico de redes sociales y plataformas tecnológicas.

- La existencia de pautas claras y homogéneas para el tratamiento de víctimas vulnerables de forma que la toma de sus declaraciones se haga con el máximo respeto y empatía.

Esta homogeneidad constituye uno de los pilares del principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal, consagrado en los artículos 2 y 25 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Su relevancia va más allá de la ordenación interna de la Institución: dota al futuro modelo de una base sólida, madura y plenamente profesionalizada para asumir la dirección técnica de la investigación penal en un ámbito tan complejo como el de los delitos de odio.

La existencia de humillación, la falta de discusión previa, la reiteración en las expresiones, la exposición pública de la víctima y la proyección hacia un colectivo protegido son factores que la fiscalía analiza de forma uniforme en todo el territorio del Estado. Esta uniformidad favorece que casos sustancialmente análogos reciban respuestas coherentes, evitando así disparidades territoriales que podrían comprometer el principio de igualdad en la aplicación de la ley penal.

Este marco unificado adquiere especial importancia en delitos cuya caracterización jurídica –especialmente en relación con la motivación de odio– exige criterios técnicos sensibles al contexto social y cultural.

La experiencia demuestra que, sin pautas homogéneas, hechos similares podrían recibir tratamientos distintos en función de la provincia o comunidad autónoma donde se tramitaran, con la consiguiente inseguridad jurídica que ello conlleva.

Evidencias digitales y medidas cautelares tecnológicas

Asimismo, la Fiscalía ha establecido directrices técnicas homogéneas para la incorporación de pruebas digitales –capturas, archivos multimedia, publicaciones en línea y otros contenidos de fuentes abiertas– asegurando su presentación en formatos reproducibles, verificables y aptos para ser valorados por los órganos judiciales.

En investigaciones que dependen de contenidos digitales volátiles, esta homogeneización técnica es indispensable para garantizar la cadena de custodia, la integridad probatoria y la validez de los elementos digitales incorporados al procedimiento. Por ello, también se ha dotado a los fiscales de criterios claros para solicitar medidas cautelares tecnológicas, como la retirada o bloqueo provisional de contenidos ilícitos o la interrupción de servicios que faciliten su difusión, medidas que encuentran fundamento técnico y normativo en el marco europeo de regulación digital.

Motivación discriminatoria: exigencias europeas y metodología especializada

La relevancia de la acreditación de la motivación discriminatoria en la instrucción y enjuiciamiento de los delitos de odio ha sido también abordada en las relevantes jornadas de especialistas del año 2025 fijándose en sus conclusiones criterios unificados y renovados, tal y como propone el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su recomendación 4/2024 sobre la lucha contra los delitos motivados por odio y aplicando las pautas recomendadas por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) a través de su Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ver guía año 2025 *El procesamiento de los delitos de odio en la intersección entre los delitos de odio y el «discurso de odio» penalizado* o el nuevo *Manual de formadores del programa PAHCT*).

La motivación discriminatoria, elemento nuclear en la calificación de los delitos de odio, exige una investigación particularmente rigurosa conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que reclama que los Estados indaguen con diligencia si un delito presenta móviles discriminatorios.

Este mandato europeo se ha integrado plenamente en los criterios de actuación del Ministerio Fiscal, que, para reforzar el análisis contextual, puede solicitar informes sociológicos, psicológicos o lingüísticos, así como valoraciones especializadas sobre simbología extremista o expresiones empleadas en ámbitos digitales.

La participación de unidades policiales especializadas en delitos de odio y ciberdelincuencia complementa esta labor mediante el análisis de perfiles digitales, la contextualización de publicaciones, la identificación de simbología extremista o el rastreo preliminar de contenidos difundidos en redes sociales. Esta colaboración interinstitucional, impulsada por la fiscalía desde la creación de la Unidad

Especializada en Delitos de Odio en 2023, garantiza una investigación integral y ajustada a las exigencias de delitos con fuerte componente tecnológico.

Los límites competenciales que deben mantenerse en sede judicial son igualmente claros. Corresponde al juez autorizar actuaciones que afectan directamente a derechos fundamentales como la obtención de metadatos, el acceso a contenidos no públicos o la recuperación de comunicaciones privadas, en consonancia con los principios de proporcionalidad y control judicial reforzado previstos tanto en la Constitución como en el proyecto de LOECrim.

Medios materiales y humanos

La plena operatividad del nuevo modelo exige, en primer lugar, una dotación presupuestaria autónoma y suficiente para la fiscalía, así como una ampliación significativa de la plantilla de la carrera fiscal, cuya configuración actual acusa importantes deficiencias estructurales que comprometen la capacidad de asumir nuevas competencias.

Conclusión

Las actuaciones desarrolladas hasta la fecha evidencian que el Ministerio Fiscal cuenta ya con una estructura consolidada, una red de especialistas en pleno funcionamiento y criterios homogéneos firmemente asentados que permiten asumir con solvencia el papel central que la nueva Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal le atribuye.

Esa gran fortaleza que tiene el Ministerio Fiscal se puede ver impulsada por la posibilidad de creación de equipos conjuntos de investigación con fiscales de otras especialidades dado que en determinados asuntos es necesaria la intervención de especialistas de diferentes ámbitos, algo que contemplan las leyes de eficiencia para los jueces pero que su implementación en la fiscalía es notoriamente mucho más fácil.

Asimismo, la creciente presencia internacional del Ministerio Fiscal español, integrado en multitud de redes y programas internacionales de especialistas en diferentes áreas de delincuencia, ha de permitir al futuro fiscal investigador una mejora de sus capacitaciones para afrontar retos internos, pero también para facilitar los cauces de cooperación internacional, tan necesarios para atajar fenómenos criminales modernos que traspasan nuestras fronteras.

El actual modelo se ha demostrado claramente ineficiente, sujeto a retrasos, criterios dispares, con deficiencias en la digitalización, etc. que sólo puede ser superado a través de un cambio transformador de modelo. La capacidad para investigar con rapidez, precisión y garantías, junto con la uniformidad alcanzada en todo el territorio nacional, sitúan a la Institución del Ministerio Fiscal en una posición óptima para afrontar los retos de los delitos de odio en una sociedad plural, tecnológicamente avanzada y expuesta a fenómenos discriminatorios cada vez más complejos.

El nuevo modelo de investigación penal atribuye al Ministerio Fiscal un papel esencial que encuentra pleno respaldo en la experiencia acumulada y en las herramientas ya consolidadas en materia de delitos de odio. La homogeneización de criterios, la existencia de pautas competenciales unificadas, la capacidad técnica para avanzar con solvencia en la investigación preprocesal así como la especialización alcanzada, constituyen garantías sólidas de eficacia futura. Para que el modelo despliegue toda su potencialidad, resulta imprescindible asegurar los recursos necesarios y fomentar la formación continua del personal. La fiscalía se encuentra preparada para ofrecer una respuesta investigadora ágil, coherente y garantista, reforzando la protección de las víctimas y la calidad del proceso penal en su conjunto.

8. CONCLUSIONES

De una lectura de la totalidad del capítulo se puede colegir que el Ministerio Fiscal se encuentra plenamente capacitado desde el punto de vista técnico-profesional para asumir la investigación de los delitos y así lo viene haciendo no solo en la Jurisdicción de Menores, sino también en áreas de delincuencia especializada (corrupción, medio ambiente, urbanismo, siniestralidad laboral, extranjería, delitos contra la administración pública, trata de seres humanos, delincuencia económica...) a través de las diligencias de investigación y en las tareas de impulso de los procedimientos judiciales.

La mayor parte de memorias de las fiscalías de las comunidades autónomas añaden, además, que las y los miembros de la carrera fiscal ya se encuentran desarrollando una actividad investigadora intensa y proactiva en el seno de las diligencias de investigación, no sólo en estas áreas de delincuencia especializada, sino en todo tipo de actividad delictiva, debiendo recordarse que la propia Circular 2/2022 de la FGE recoge que «la actividad extraprocesal que viene desarrollando la Fiscalía a través de sus diligencias de investigación constituye la

antesala del modelo procesal que el prelegislador trata de impulsar desde hace años mediante la sustitución de la instrucción judicial por una investigación extraprocesal dirigida por el Ministerio Fiscal».

Esa actividad investigadora es además una realidad insoslayable de nuestro actual sistema procesal, sobre todo en aquellas investigaciones más complejas o cuya instrucción versa sobre materias especializadas. Es una realidad cotidiana que el Ministerio Fiscal, dentro del procedimiento judicial, insta la totalidad o gran parte de las diligencias de averiguación de los hechos delictivos y de sus posibles responsables que el juez de instrucción posteriormente acuerda. Ello constituye un sistema ineficaz, ya que supone tener que dar traslado de las actuaciones desde el órgano judicial al Ministerio Fiscal, construir una instrucción mediante emisión de informes, sometida a aprobación judicial ulterior, y que, en caso de no estimarse, genera impugnaciones, con el consecuente retraso que todo ello implica para la tramitación de la causa.

Asimismo, tanto las Unidades especializadas de la FGE, como las memorias de varias fiscalías de diversas comunidades autónomas, concluyen que con el otorgamiento de esta función se dotaría a la investigación penal de mayor celeridad procesal y una especialización que el actual panorama delictual exige para poder dar una respuesta rápida, eficaz, basada en la protección de la víctima y de los principios en los que se asienta el Estado de Derecho. Se añade que, con ello, se estaría acomodando el modelo procesal penal al del resto de los países en los que el fiscal ya tiene otorgada la instrucción y que así se daría cumplimiento al mandato que el artículo 117 de la CE establece a los jueces, quienes tienen encomendada la misión de «juzgar y hacer ejecutar lo juzgado» al pasar a un modelo centrado en el principio acusatorio.

Por último, con esta atribución se aseguraría la efectividad de una investigación asentada en los principios de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación, ubicuidad y especialización; pero para ello se insiste en cada uno de los textos que ha sido aportado en la necesidad de que esta reforma vaya acompañada de la adecuada dotación de medios personales y tecnológicos, siendo necesario un aumento de plantilla, así como de funcionarios integrantes de las oficinas fiscales, e incluso aplicaciones informáticas propias que sean únicas para todo el territorio nacional. Y se concluye que se estima indispensable igualmente, que se otorgue al Ministerio Fiscal de autonomía funcional, presupuestaria y formativa, así como de un nuevo estatuto orgánico que garantice la plena autonomía en el desarrollo de la función instructora.

Se cierra este capítulo, agradeciendo la generosidad y profesionalidad de todos/as los/as compañeros/as que han participado en su elaboración, pues de sus textos no sólo se infiere el extraordinario trabajo que se realiza cotidianamente, sino que, además, su difusión permite valorar y visibilizar la actuación del Ministerio Fiscal como futuro encargado de la instrucción penal; ilusionante labor que será acometida por la totalidad de las y los fiscales que conforman la Institución con la debida entrega y rigor jurídico en aras de prestar servicio a la ciudadanía en los términos recogidos en el art. 124 de la CE.

CAPÍTULO VI

PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS

1. REFORMA DEL ART. 1 DE LA LEY ORGÁNICA 5/1995, DE 22 DE MAYO, DEL TRIBUNAL DEL JURADO

En el ejercicio memorial se cumplieron los treinta años de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado* y esta efeméride nos sirve ahora como punto de inflexión para retomar, una vez más y a la luz del actual contexto normativo y jurisprudencial, las propuestas de reforma de la misma que ya fueron objeto de análisis en anteriores memorias, singularmente en las de los años 2019 y 2023.

En ambas se ponía en cuestión la pertinencia de incluir en el catálogo de infracciones penales competencia de dicho tribunal (art. 1 LOTJ) los delitos de amenazas condicionales (art. 169.1.º CP), allanamiento de morada (arts. 202 y 204 CP) y omisión del deber de socorro (arts. 195 y 196 CP). Se alegaban entonces a favor de su exclusión del ámbito objetivo de aplicación de este procedimiento especial, fundamentalmente, razones de eficacia, racionalidad procesal y la inadecuación de un trámite que, para determinados delitos cuya complejidad es reducida o cuya tramitación exige agilidad, resulta complicado, costoso y alarga tiempos y actuaciones procesales que parecen innecesarias.

En este sentido, son varias las fiscalías provinciales (Bizkaia, Córdoba o La Rioja, entre otras) que han recogido en sus memorias alguna propuesta de reforma del art. 1 LOTJ en el sentido expuesto y, mayoritariamente también, con relación a la exclusión del ámbito de aplicación de este procedimiento de las tres figuras delictivas señaladas.

Por otra parte, la publicación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, ha suscitado importantes problemas interpretativos con respecto al delito de allanamiento de morada al permitir su tramitación por el procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados

delitos (Título III del Libro IV LECrim), pero sin modificar de forma paralela la LOTJ, manteniendo en consecuencia esta infracción penal también dentro del ámbito objetivo del procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

Esta situación fue objeto de un estudio detallado en la Circular de la FGE núm. 1/2025, de 26 de junio, *sobre los delitos de usurpación y allanamiento de morada y el instituto de la conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado*, que abogó por una interpretación lógica e integradora de los arts. 795 LECrim y 1 LOTJ, desde la perspectiva en todo caso del respeto al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, así como del derecho a la tutela judicial efectiva.

No obstante lo anterior, y haciéndonos eco de esas demandas procedentes de distintas fiscalías provinciales, la modificación del art. 1 LOTJ en el sentido expuesto, mediante la exclusión de su ámbito de aplicación de, al menos, las tres figuras delictivas señaladas, otorgaría una solución definitiva a la posible controversia y redundaría en una mayor eficacia y agilidad procesales. Ello en la medida en la que, por las penas que llevan aparejadas, se trata de delitos susceptibles de tramitación por medio del procedimiento para el enjuiciamiento rápido y algunos de ellos, además, resultarían acreedores a una posible conformidad beneficiada con la reducción del tercio de la pena.

2. PROTECCIÓN DE TESTIGOS

2.1 Nueva ley de testigos protegidos

La Fiscalía de la Audiencia Nacional pone de relieve que la naturaleza y gravedad de los delitos de los que conoce ese órgano pueden provocar que las personas que deben participar en el procedimiento, tales como testigos y peritos, estén expuestas a represalias, ellos mismos o su entorno. La LO 19/1994, de 23 de diciembre, *de protección a testigos y peritos en causas criminales*, precisa de una reforma urgente, amplia y detallada que abarque todas las situaciones que se han producido con el avance de la delincuencia.

Lo que se buscaría con esta reforma es una normativa que ofrezca un sistema eficaz y ágil que responda a las necesidades de protección de testigos y peritos, coordinando, centralizando y brindándola a todos los intervinientes en el proceso que hayan sido declarados «protegidos».

La reforma debería contener, al menos:

1. Un programa de seguridad personal elaborado por miembros del Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil o cuerpos policiales autonómicos adscritos a este tipo de servicio y especializados en la materia.
2. Información clara y fácilmente comprensible acerca de la mecánica y evolución del proceso penal y de la posición del testigo/perito en el mismo.
3. Asistencia integral y especializada que incluya: terapia psicológica continuada, facilitación de recursos para un alojamiento seguro, apoyo para la reinserción laboral, social y familiar y ayuda y acompañamiento en todo tipo de gestiones administrativas.
4. Facilitación de cualquier cambio de identidad que sea necesario practicar como consecuencia de su condición de «protegido», asegurando que las resoluciones judiciales que así lo acuerden sirvan para realizar rectificaciones de asientos registrales si fuera preciso.
5. Información acerca de las ayudas económicas que pudieran corresponder, así como su solicitud ante el órgano administrativo que corresponda.
6. Acompañamiento del testigo en sus comparecencias en dependencias policiales y órganos judiciales para la práctica de diligencias y en la celebración de la vista oral.
7. Activación de alertas penitenciarias que permitan conocer, con antelación, las salidas de los autores del delito como consecuencia de permisos penitenciarios o por licenciamiento definitivo y reforzar las medidas de seguridad adoptadas, en caso de ser preciso.

2.2 Regulación legal de la figura del colaborador con la justicia

Desde la Fiscalía Especial Antidroga se pone de manifiesto que las propuestas de delincuentes arrepentidos que quieren colaborar con la justicia a cambio de beneficios penales se presentan hoy en día como situaciones cada vez más frecuentes. Sin embargo, cuando se trata del crimen organizado, de las formas más graves de delincuencia, para poder llevarse a efecto esa colaboración necesariamente ha de serlo de manera reservada en el marco de la investigación policial.

Esto se produce porque la dinámica de violencia que rodea al crimen organizado llegaría a poner en serio compromiso la vida e integridad física del colaborador y su familia si llegara a conocimiento de la organización la colaboración prestada. La imposibilidad de reflejar en el procedimiento la colaboración del arrepentido impide, sin

embargo, la concesión de los beneficios penales que realmente busca con esta, lo que en la práctica viene siendo un grave obstáculo para la lucha contra la criminalidad organizada.

Una gran evidencia de lo que se expone la encontramos en la escasísima –si no nula– aplicación en los últimos años de las previsiones contenidas en el art. 376 CP. La descripción del art. 376 es inadecuada al limitar la colaboración en relación con la misma organización a los delitos concretos investigados cuando, en la mayoría, la información útil de la que se dispone no se circunscribe al concreto delito o a la organización con la que ha colaborado sino a otras.

Es imprescindible redefinir la colaboración que puede dar lugar a beneficios y concretar una debida gestión procesal que evite malas prácticas y garantice la confidencialidad y la seguridad del colaborador con un debido control del Ministerio Público.

Una posible solución al problema detectado podría venir dada por la regulación de una situación o estatuto especial para la figura del «colaborador», que podría enmarcarse en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, *de protección a testigos y peritos en causas criminales*, consistente en la incoación de un expediente de colaboración en la propia fiscalía que permaneciera reservado, pero que pudiera ser controlado judicialmente en caso de resultar necesario. Dicho expediente, siempre ajeno al concreto procedimiento, podría llegar a constituir el fundamento de ciertos beneficios penales que el Ministerio Fiscal propusiera en el proceso penal que se siguiera contra el colaborador.

3. DERECHO ORGÁNICO Y PROCESAL

3.1 **Modificación del art. 65 de la Ley Orgánica 6/1985, del 1 de julio, del Poder Judicial**

El actual marco de competencias de la Audiencia Nacional ha quedado obsoleto y sobrepasado por la realidad jurídica (nacional e internacional). La lucha contra la criminalidad organizada y los tipos más complejos y especializados de delincuencia, en todas sus facetas, se ha convertido en uno de los ejes fundamentales de la política de la Unión Europea.

En estos supuestos resulta obvia la necesidad de un órgano jurisdiccional único, especializado y centralizado como eje de lucha contra esta criminalidad.

Se insiste por ello, como se ha hecho en las memorias de los dos últimos años, en la necesidad de modificar las competencias en materia penal de la Audiencia Nacional que aparecen definidas en el art. 65 LOPJ. El paso del tiempo ha producido importantes cambios en todas las áreas, incluida la jurídica, y por ello se hace necesaria una respuesta penal más eficaz, rápida y especializada, siendo la Audiencia Nacional el órgano adecuado para ello, mediante una redefinición de sus competencias para convertirla en un órgano judicial con competencias adaptadas a la realidad social actual. Con esta finalidad, se proponen las siguientes modificaciones:

- Ampliación de la competencia en delitos de trata de seres humanos, mediante la incorporación de un nuevo apartado al artículo 65.1 LOPJ que atribuya a la Audiencia Nacional la competencia para conocer de los delitos de trata de seres humanos en todas sus formas de explotación, cuando sean cometidos por organizaciones criminales con dimensión transnacional o que operen en un ámbito territorial que exceda el de una comunidad autónoma.

- Atribución de competencia en delitos de criminalidad organizada a través de una modificación del art. 65 LOPJ para incluir un apartado específico que atribuya a la AN la competencia para conocer de los delitos cometidos por organizaciones criminales que cumplan con los siguientes requisitos:

- Estructura organizada y jerarquizada.
- Ámbito de actuación transnacional o que afecte a un número significativo de personas en un territorio que exceda el de una comunidad autónoma.
- Utilización de medios sofisticados o violentos para la comisión de delitos.

- Delitos contra el medio ambiente de especial gravedad, en particular, de aquellos que causen un grave daño al medio ambiente y que tengan una dimensión transnacional o que afecten a un territorio que exceda el de una comunidad autónoma.

- Delitos relativos a la ciberseguridad, en concreto los que pongan en peligro la seguridad de infraestructuras críticas, como redes eléctricas, sistemas de transporte o instituciones financieras.

- Delitos de tráfico ilícito de bienes culturales que tengan una dimensión transnacional o que afecten a un patrimonio cultural de especial relevancia.

- Delitos de blanqueo de capitales de organizaciones criminales transnacionales, lo cual se justifica por la necesidad de centralizar la

investigación de delitos complejos que requieren una visión global y recursos especializados. La Audiencia Nacional, con su jurisdicción en todo el territorio nacional, es el órgano idóneo para combatir este tipo de delincuencia por la dimensión que excede del territorio nacional y complejidad de la misma y la sofisticación financiera con la que actúan aquellas organizaciones (uso de paraísos fiscales, empresas pantalla, disponibilidad de criptoactivos, etc.).

La centralización de la competencia en la AN permite una mayor coordinación entre fuerzas de seguridad, autoridades judiciales y organismos internacionales y optimiza el intercambio de información y la colaboración en investigaciones transfronterizas. Este órgano cuenta además con unidades especializadas en delitos económicos y financieros, así como con acceso a herramientas y bases de datos avanzadas, garantizando una investigación más eficaz y exhaustiva.

– Ampliación de la competencia a los delitos contra la forma de gobierno y el orden constitucional, más allá de las altas instituciones del Estado, lo que responde a la necesidad de proteger el sistema democrático en su conjunto. Esto incluye también los delitos que, sin afectar directamente a las altas instituciones, buscan subvertir el orden constitucional establecido o atentan contra los fundamentos del sistema democrático y el Estado de derecho (rebelión, sedición, delitos electorales graves, cualquier intento de modificar la Constitución por vías de hecho...).

En definitiva, con la modificación propuesta se trataría de incorporar al artículo 65 LOPJ una disposición que defina con precisión los criterios para determinar la competencia de la AN en los delitos antes descritos, centrados en la naturaleza transnacional de la organización criminal, el ámbito territorial de actuación de la organización, la gravedad y complejidad de los delitos cometidos, la importancia del medio ambiente en una sociedad moderna y comprometida con su preservación, la importancia de la defensa de las infraestructuras críticas para la seguridad nacional y la necesidad de preservar el patrimonio cultural como un bien que trasciende su localización y que hace referencia a la memoria colectiva de la humanidad. La clarificación de los criterios de competencia evitará conflictos y garantizará una aplicación uniforme de la ley.

3.2 Efectiva implantación de la doble instancia penal

Desde la Fiscalía Togada de lo Militar se expone que las razones que han llevado al legislador, a través de la Ley 41/2015, de 5 de octu-

bre, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales*, a generalizar la doble instancia en el ámbito de la jurisdicción penal común concurren igualmente en el ámbito de la jurisdicción militar, puesto que, por una parte, también le vinculan el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 2 del Protocolo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (con las interpretaciones que de los mismos realizan, respectivamente, el Comité de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) y, por otra, la regulación del recurso de casación es semejante en una y otra jurisdicción.

Por ello y por pura coherencia con el resto del ordenamiento jurídico español, no parece tener justificación que la jurisdicción militar permanezca al margen de la implantación generalizada de la doble instancia.

Por su parte, la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática pone de manifiesto la limitación al derecho a la segunda instancia penal existente en nuestro sistema cuando concurren ciertos aforamientos. Esta limitación, que ha sido convalidada por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, sin embargo ha dado lugar a que varios dictámenes del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas hayan declarado la vulneración por parte de nuestro país de dicha garantía (*vid.* Hachuel Moreno c. España; García Sánchez y González Clarés c. España; Conde Conde c. España; Gomariz Valera c. España; Terrón c. España; Garzón c. España; Mangouras c. España).

La Circular FGE 1/2018, de 1 de junio, *sobre algunas cuestiones que suscita la nueva regulación de la segunda instancia en materia penal*, describe la situación de nuestro sistema al afirmar:

La instauración de una segunda instancia mediante la que un tribunal superior, en atención a su experiencia y por composición, reexamina el pronunciamiento penal, es sin duda una vía para minimizar fallos humanos.

El fundamento del establecimiento de un recurso de apelación es pues la introducción de mecanismos que permitan revisar posibles errores en la aplicación de las normas procesales y sustantivas y en la valoración de la prueba.

El derecho a la doble instancia deriva de lo dispuesto en diversos instrumentos internacionales. Así, la Declaración Universal de Dere-

chos Humanos de 10 de diciembre de 1948, en su art. 8 establece que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley. El art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 establece que toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la Ley. Por su parte, el art. 2.1 del Protocolo adicional n.º 7 de 1 de noviembre de 1988 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales dispone que: Toda persona declarada culpable de una infracción penal por un tribunal tendrá derecho a que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por un órgano jurisdiccional superior. El ejercicio de ese derecho, incluidos los motivos por los que podrá ejercerse, se regularán por ley.

Por lo tanto, la doble instancia penal aparece como un derecho de configuración legal que se atribuye a la persona condenada, pero no necesariamente a las acusaciones, cuyas capacidades impugnatorias pueden estar limitadas, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de interpretar y aplicar la normativa vigente sobre esta cuestión.

El Tribunal Constitucional (STC n.º 123/2005, de 12 de mayo) ha estimado que «el derecho al recurso contra sentencias penales condenatorias (...) se debe interpretar no como el derecho a una segunda instancia con repetición íntegra del juicio, sino como el derecho a que un Tribunal superior controle la corrección del juicio realizado en primera instancia, revisando la correcta aplicación de las reglas que han permitido la declaración de culpabilidad y la imposición de la pena en el caso concreto (...) el derecho fundamental al recurso contra sentencias penales condenatorias sólo alcanza a la necesidad de que se configure legalmente un recurso que posibilite una revisión íntegra de la condena y la pena y, en consecuencia, no es exigible constitucionalmente que dicho recurso implique la celebración de un nuevo juicio íntegro; y, en segundo lugar, que el legislador tiene libertad para establecer tanto cuál deba ser el Tribunal superior como el modo en que éste haga efectiva la revisión de la condena y la pena y, por tanto, el legislador tiene libertad de configurar el recurso bien como un nuevo juicio, bien como una revisión del fallo condenatorio y de la pena».

(...) La generalización de la apelación no es total, pues las sentencias dictadas en primera instancia por los TSJ solo son recurribles en casación –art. 847.1.a). 1.º LECrim–, y las pronunciadas en primera

instancia por el Tribunal Supremo son irrecurribles. Estas excepciones son compatibles con el apartado 2 del art. 2 del Protocolo n.º 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos que permite que el derecho a la segunda instancia pueda «ser objeto de excepciones para infracciones penales de menor gravedad según las define la ley, o cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto órgano jurisdiccional o haya sido declarado culpable y condenado a resultas de un recurso contra su absolución».

Asumiendo, como no puede ser de otra forma, la doctrina de la Fiscalía General del Estado y la jurisprudencia del nuestro Tribunal Constitucional (artículo 5.1 LOPJ) al establecer el derecho a la segunda instancia en el proceso penal como una manifestación más del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE), en virtud de la obligatoria vinculación que el artículo 10.2 CE fija con el artículo 14.5 PIDCP, se somete a la consideración del legislador, en aplicación del principio *pro homine* recogido en el artículo 5.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 53 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, garantizar este derecho fundamental en la totalidad de nuestro ordenamiento jurídico, adoptándose para ello la fórmula que se considere más adecuada.

La limitación que al derecho a la segunda instancia penal reconoce el art. 2.1 del Protocolo Adicional n.º 7, de 1 de noviembre de 1988, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto órgano jurisdiccional, debe ser analizado desde la perspectiva del artículo 53 del Convenio cuando afirma que *[n]inguna de las disposiciones del presente Convenio se interpretará en el sentido de limitar o perjudicar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que podrían ser reconocidos conforme a las leyes de cualquier Alta Parte Contratante o en cualquier otro Convenio en el que ésta sea parte*, debiendo vincularse dicha afirmación con el artículo 14.5 PIDCP.

Por ello, se considera recomendable que, en aras al respeto de los máximos estándares de protección de los derechos humanos a los que España viene obligada en aplicación del artículo 10.2 de la CE, se superen las excepciones que a la segunda instancia penal siguen estando vigentes en nuestro sistema, dando con ello efectivo cumpli-

miento a la Observación General n.º 32 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (párrafos 45 a 51).

3.3 Modificación de las competencias de la Audiencia Nacional en relación con la Ley de Reconocimiento Mutuo

La Fiscalía Especial Antidroga estima preciso concretar una reforma de las competencias de la Audiencia Nacional en relación con el reconocimiento y ejecución de las OEIs pasivas. La competencia nacional de la Audiencia Nacional para los delitos contra la salud pública no es exactamente la prevista en el artículo 187 de la LRM, a tenor del art. 65 LOPJ, dado que cuando hay ausencia de un vínculo territorial –o incluso para la notificación prevista en el art. 222–, la norma citada del art. 187 de la LRM se olvida de la competencia de la AN. En parte bastaría con una remisión genérica de la norma del art. 187 a la inclusión en el formulario de la autoridad de emisión de la existencia de una organización criminal en el listado de eurodelitos del Anexo A, o bien en el propio relato de la Sección G del mismo formulario cuando se trate de tráfico de drogas.

La actual definición de la competencia por delitos o por ausencia de vínculo territorial específico no soluciona los enormes problemas de coordinación que supone la ejecución de una OEI cuando se trata de operaciones concertadas y sincronizadas en lo que en Eurojust se define como «días de acción». Cuando la Audiencia Nacional ha venido ejecutando múltiples medidas de investigación con diversas OEIs, la atribución de las medidas finales el día de la explotación operativa con registros en distintos puntos del territorio nacional, detenciones, etc., debería ser asumida por el órgano de la Audiencia Nacional que ha llevado la ejecución previa de esas OEIs.

Por ello se propone una modificación del artículo 187.3 b) de la LRM a fin de incluir de forma expresa, dentro de las competencias que dicho apartado determina como propias de los jueces centrales de instrucción para el reconocimiento y ejecución de órdenes europeas de investigación que contengan alguna medida limitativa de derechos fundamentales, los supuestos en los que el órgano judicial haya ejecutado con anterioridad otras peticiones relativas a la misma OEI cuando esta última alcance el momento de ejecución definitiva, y ello con independencia del territorio donde deban practicarse las diligencias.

4. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

4.1 Dictámenes de los Comités de la Organización de Naciones Unidas en materia de derechos humanos

Tanto la sección de lo contencioso-administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo como de la Fiscalía de la Audiencia Nacional (así como varios fiscales especialistas de diferentes fiscalías provinciales y autonómicas) advierten en sus respectivas memorias sobre la necesidad de regular expresamente la tramitación procesal que debe seguirse para dar cumplimiento a las obligaciones para España en materia de derechos humanos, que son acordadas en dictámenes de los diversos comités de la Organización de Naciones Unidas. Estos dictámenes se emiten con motivo de quejas formuladas por ciudadanos españoles, ante la inactividad o desestimación por los diversos poderes públicos.

La ausencia de previsión normativa expresa está dando lugar a resoluciones contradictorias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4.^a, núm. 1263/2018, de 17 de julio; núm. 786/2023, de 13 de junio; núm. 1597/2023, de 29 de noviembre; y Providencia STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1.^a, de 28 de septiembre de 2023, recurso casación núm. 4140/2023, sobre inadmisión a trámite).

4.2 Reformas procesales

Desde la Fiscalía de la Audiencia Nacional se proponen diferentes reformas de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, en relación con las siguientes materias:

- i) Sociedad de la información.

Se estima conveniente la conversión de los dos procedimientos previstos en el art. 122 bis LJCA, relativos a los servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, en un solo procedimiento de ámbito general, habida cuenta que su objeto procesal queda reducido, por un lado, a las cuestiones identificativas de los responsables (art. 122 bis.1 LJCA) y, por otro, a las cuestiones procedentes de la Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual sobre derechos fundamentales del art. 20.1 CE.

En el mismo sentido, se propone convertir e integrar en un solo procedimiento la autorización judicial de medidas administrativas limitativas de derechos fundamentales, lo que permitiría prever el vacío legal ante limitaciones de cualesquiera derechos fundamentales no contenidos en el art. 20.1 CE, así como, y en especial, el «secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial» del art. 20.5 CE, reclamado por la STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4, 1231/2022, de 3 de octubre, rec. 6147/21.

ii) Partidos políticos.

De forma análoga, en esta materia se propugna la conversión e integración del procedimiento especial para la declaración judicial de extinción de partidos políticos del art. 127 quinquies LJCA, en el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona de los arts. 114 y ss. LJCA. Se trata de un procedimiento contencioso-administrativo que presenta la peculiaridad de ser la demandante la Administración pública y la parte demandada un administrado (partido político), en el que el derecho fundamental concernido es el derecho de asociación (art. 22 CE).

La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, en su exposición de motivos, justificó su creación por la necesidad de «depuración y una mejora del funcionamiento del Registro de Partidos Políticos al permitir, mediante la tramitación de un procedimiento en el que se garantiza la intervención judicial, cancelar la inscripción registral de partidos que, en atención a las circunstancias que se contemplan, se consideran inactivos».

La casi totalidad de los asuntos tramitados a través del procedimiento abreviado (art. 78 LJCA) se refieren a partidos inactivos, que ya no existen y de los que tan solo queda su reflejo registral; por consiguiente, no existe afectación al derecho fundamental de asociación. La doctrina reiterada de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la AN, a instancia del Ministerio Fiscal, ha declarado que se trata de un «procedimiento de depuración», de carácter eminentemente formal, de naturaleza autorizante y que tiene por objeto comprobar si el partido político está o no activo (SSAN de 17 de noviembre de 2021, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5.^a, recursos núm. 85/2021 y 88/2021, reiterada, entre otras, por las SSAN de 27 de abril de 2022 recurso núm. 94/2021 y 8 de junio de 2022 recurso núm. 19/2022).

5. SOCIAL

5.1 Propuestas de reformas legislativas en materia de derecho procesal laboral

Desde la Sección de lo Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo se advierte que la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, el día 3 de abril de 2025, ha afectado tanto a determinados procedimientos ante los juzgados de lo social como a la tramitación y requisitos del recurso de casación para la unificación de doctrina.

En particular, dicha ley orgánica ha introducido, mediante la modificación de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, *reguladora de la jurisdicción social*, como requisito *sine qua non* para la admisión del recurso de casación para la unificación de doctrina, que la Sala de lo Social del Tribunal Supremo aprecie que el recurso presenta interés casacional objetivo, conforme establece el reformado art. 219.1 LRJS.

Ello ha dado lugar a que se hayan empezado a remitir a la Fiscalía recursos de casación para la unificación de doctrina en los que se solicita un informe sobre inadmisión por haber apreciado la Sala, entre otros motivos, «la falta de interés casacional objetivo» prevista en el nuevo art. 225.4.f) LRJS como causa de inadmisión.

Cabe avanzar que, en principio, aún cuando no se pueden cuantificar en este momento el número de asuntos, la gran mayoría de inadmisiones remitidas a la Fiscalía en el año 2025 por falta de interés casacional objetivo lo han sido, no por una cuestión de fondo atinente a la concurrencia o no de dicho interés casacional objetivo, sino por motivos formales; esto es, bien por no exponer de manera sucinta las razones por las que la cuestión suscitada posee interés casacional objetivo en el escrito de preparación del recurso como preceptúa el modificado art. 221.2.c) LRJS, bien por no efectuar una exposición argumentada de la concurrencia del interés casacional objetivo en el escrito de interposición, conforme al nuevo art. 224.1.c) LRJS.

La postura del Fiscal en estos casos ha sido la de entender impropio la admisión del recurso al no respetar los requisitos formales exigidos por la LRJS para que prospere su admisión.

Asimismo, es de reseñar que la LO 1/2025 dispone expresamente que si la Sala estimara que concurre alguna de las causas de inadmisión referidas dictará, en el plazo de tres días, providencia sucinta-

mente motivada declarando la inadmisión y la firmeza de la resolución recurrida, conforme al nuevo art. 225.5 LRJS, por lo que se mantiene la imposibilidad de recurso frente a las ahora providencias de inadmisión.

Por otra parte, la LO 1/2025 amplía la legitimación especial del Ministerio Fiscal para interponer directamente el recurso de casación para la unificación de doctrina cuando la cuestión debatida presente interés casacional objetivo, tal y como preceptúa el art. 219.3.e) LRJS.

Sin embargo, sorprendentemente, la reforma omite, sin duda por error involuntario, los seis párrafos siguientes del art. 219.3 LRJS que regulaban las especialidades de la tramitación de dicho recurso, cuando se interponía por el Fiscal.

En particular, cuestiones como el plazo para la preparación del recurso así como el contenido del escrito de preparación, su presentación ante la Sala que dictó la resolución impugnada, la posibilidad de que las partes soliciten que en el recurso el Ministerio Fiscal interese la alteración de la situación jurídica particular resultante de la sentencia recurrida y el contenido de las pretensiones que el Ministerio Público habría de formular en su nombre en tal caso, la elevación de los autos a la Sala de lo Social del Tribunal Supremo junto con los escritos de preparación que se hubieran presentado y las actuaciones que se hubieran practicado hasta ese momento en el estado en que se encuentren –previo emplazamiento de las partes–, la previsión de que, en caso de estimación del recurso, la sentencia fije en el fallo la doctrina jurisprudencial que podrá afectar a la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida conforme a las pretensiones oportunamente deducidas por el Ministerio Fiscal y por las partes, o la publicación del fallo que fijará la doctrina jurisprudencial en el *Boletín Oficial del Estado* y que, a partir de su inserción en él, complementará el ordenamiento jurídico, vinculando en tal concepto a todos los jueces y tribunales del orden jurisdiccional social diferentes al Tribunal Supremo, son trámites procedimentales que no aparecen previstos en el art. 219.3 LRJS resultante de la reforma introducida por la LO 1/2025.

Tan anómala situación genera una auténtica incertidumbre en cuanto al modo de tramitar el recurso de casación para la unificación de doctrina cuando éste es preparado por el Fiscal. Urge, por consiguiente, que mediante la oportuna reforma legislativa se complete el art. 219.3 LRJS, incluyendo la forma y requisitos para la tramitación de estos recursos preparados por el Ministerio Fiscal.

6. FISCALÍA TOGADA DE LO MILITAR

Se pone de manifiesto en primer lugar la necesidad de reintroducir en el Código Penal Militar, Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, el delito de extralimitación dolosa en ejecución de acto de servicio de armas, o fuera de él, con resultado de muerte, lesiones o daños, cuya omisión parece debida a un olvido del legislador. En el mismo orden de reformas legales sustantivas, se considera necesario incorporar al Código Penal Militar los delitos contra la Administración de Justicia en el ámbito militar, extrañados del texto castrense de 2015 como delitos militares, pero acogidos a la competencia de la jurisdicción militar, no obstante su consideración de delitos comunes, en virtud de la regla excepcional recogida en el artículo 12.1 bis) de la Ley Orgánica 4/1987, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, distorsionándose el principio general establecido en el artículo 12.1 de la misma Ley Orgánica.

Debe exponerse también la necesidad de abordar la reforma de la Ley Procesal Militar (Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril), adoptando como medidas más perentorias, las siguientes:

- La introducción de un procedimiento abreviado para el enjuiciamiento de los delitos militares castigados con pena privativa de libertad no superior a cinco años, siguiendo como modelo el regulado en el título II del libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

- La reforma de la regulación de la prisión provisional para adaptarla a la reforma operada por la Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre.

- La incorporación de cuantas otras medidas resultan compatibles con la jurisdicción militar de entre las adoptadas, tanto en la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica*, como en la Ley 41/2015, de la misma fecha, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales*.

- La reforma urgente del quinto párrafo del artículo 395 de la Ley Procesal Militar, que regula la sentencia de conformidad en las diligencias preparatorias, para adaptarlo, en supuestos de desavenencia del tribunal con la conformidad pactada por las partes, a los términos previstos en el actual art. 787 ter. 3 LECrim, reforzando así la vinculación del Juez o Tribunal a la conformidad pactada e imponiendo la

celebración del juicio cuando la parte acusadora no acepte la tesis alternativa del Tribunal.

Finalmente, otra reforma que debería abordarse es aquella que haga posible la intervención de la Fiscalía Jurídico Militar en los recursos contencioso-disciplinarios ordinarios, en los que, hoy por hoy, no participa por falta de legitimación, ni siquiera en los casos en que la pretensión deducida en la demanda se fundamenta en la vulneración de derechos fundamentales. A nuestro entender, resulta cuestionable que, en el ámbito disciplinario militar, en el que se prevé la imposición de sanciones privativas de libertad (el arresto), el fiscal no intervenga más que de un modo ocasional, esto es, cuando el sancionado decide entablar la vía del recurso contencioso disciplinario preferente y sumario.

7. TRATA DE PERSONAS Y EXTRANJERÍA

En primer lugar, nos gustaría reiterarnos en la necesidad de algunas de las reformas legislativas que se propusieron por esta Unidad en anteriores memorias, ninguna de las cuales ha sido abordada aún, en particular las referentes a la adecuada regulación de los delitos finales de explotación (trabajos forzados, esclavitud y servidumbre), así como de los delitos relativos a la prostitución, adoptándose respecto a este último punto, un modelo abolicionista, al estilo del seguido por el Derecho francés, que fundamentalmente penalice cualquier forma de lucro obtenido mediante la prostitución ajena.

Así mismo, se insiste en la necesidad de contar con una regulación legal o reglamentaria de los centros de atención temporal de extranjeros, CATES, y de las salas de inadmitidos y peticionarios de protección internacional de los aeropuertos, excluidos expresamente en el RD 162/14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

7.1 **Modificación del art. 177 bis CP relativo a la trata de seres humanos**

La modificación del citado precepto deviene imprescindible para adaptarlo a la Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de

seres humanos y a la protección de víctimas, que deberá ser traspuesta como muy tarde el 15 de julio de 2026.

Sin perjuicio de otros extremos que puedan ser modificados a la luz de la nueva regulación y tomando en consideración que muchas de las previsiones que contempla ya se incluyen en nuestra legislación, se considera necesario que el art. 177 bis CP sea reformado al menos en los siguientes aspectos:

- Incluir entre las formas de explotación, además de las actualmente previstas, la explotación de la maternidad subrogada y de la adopción ilegal.
- Incluir como circunstancia agravante el hecho de que el sujeto activo haya facilitado la difusión o haya difundido, a través de tecnologías de la información y la comunicación, imágenes, vídeos o material similar de carácter sexual que impliquen a la víctima.
- Establecer las medidas necesarias para asegurarse de que, cuando se trate de un acto intencionado, el uso de servicios prestados por víctimas de trata constituya una infracción penal, siempre que el usuario tenga conocimiento de que la persona que los presta es víctima de ese delito.

En otro orden de cosas, si bien como recoge la propia Directiva en el ámbito de la definición de «trata de seres humanos» ya se incluyen los delitos cometidos con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación –por ejemplo, en la captación y explotación de las víctimas, la organización de su transporte y alojamiento, publicitar en línea a las víctimas y el contacto con clientes potenciales, el control de las víctimas y la comunicación entre los autores, incluidas todas las transacciones financieras conexas–, a nuestro criterio se debe dar un paso más, consistente en incluir la utilización de las TRICS (tecnologías de la relación, la información y la comunicación) como una acción típica, considerando que no resulta necesario el traslado físico de la víctima en estos supuestos.

Al menos en nuestro derecho la trata de seres humanos se concibe todavía como un delito «de movimiento», exigiendo la captación para el traslado, el traslado mismo o la recepción tras este (así se deriva del estudio de la Circular de la FGE núm. 2/2011 y de reiterada jurisprudencia), diferenciándose de este modo la trata como delito antecedente de la explotación en si misma considerada.

Sin embargo, estimamos que en la actualidad la realidad virtual es para muchas personas, especialmente las más jóvenes, su ámbito de relación habitual, no resultando ya necesario el proceso movilizador del traslado para producir la desvinculación de la víctima de su

entorno inmediato referencial, siendo así que la víctima puede sentirse tan aislada delante de un ordenador en su propia habitación como si hubiera sido trasladada materialmente a otro lugar geográfico, provocando por tanto la misma vulnerabilidad.

7.2 Modificación del art. 17 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal a fin de excluir, respecto de los delitos de trata con fines de explotación sexual cuando la víctima sea mujer, la aplicación de la norma de conexidad actualmente prevista

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, ha modificado el art. 89 LOPJ para atribuir a las secciones de violencia sobre la mujer de los tribunales de instancia la competencia para conocer de la instrucción, entre otros, de los delitos de trata con fines de explotación sexual cuando la persona ofendida por el delito sea mujer (art. 89. 5 h) LOPJ).

Que la trata de seres humanos con fines de explotación sexual contra mujeres es una forma intolerable de violencia de género resulta incuestionable.

El delito de trata, cualquiera que sea la finalidad que persiga, constituye una figura delictiva compleja, con una idiosincrasia específica de múltiples aristas, hasta el punto que el Código Penal le dedica un título propio (Título VII bis del Libro II), resultando asimismo que, en la mayoría de las ocasiones, se encuentra vinculado con la delincuencia organizada transnacional, como lo demuestra el hecho de que la configuración moderna de esta forma de esclavitud se consolida y conceptualiza desde un punto de vista legal en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niñas (el conocido como Protocolo de Palermo, 2000), que es uno de los protocolos que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Esto implica investigaciones complicadas que conllevan en múltiples ocasiones la necesidad de acudir a medios investigativos tecnológicos y herramientas de cooperación internacional, así como complejos mecanismos para garantizar la protección y seguridad de las víctimas, como la concesión a las mismas, con carácter generalizado, del estatuto de testigo protegido (con la consecuente valoración previa del riesgo y de las medidas precisas a adoptar en cada caso) y la necesidad de la toma de declaración como prueba preconstituida, con las complicaciones que a veces supone su desarrollo para garantizar el principio de contradicción.

Asimismo, la realidad criminológica demuestra que la trata de mujeres rara vez se presenta de forma aislada. Con frecuencia, la explotación sexual concurre con otras finalidades de las previstas en el artículo 177 bis CP, especialmente con explotación laboral, o con la comisión de otras conductas delictivas (v.g., en numerosas ocasiones a las mujeres se las obliga a ejercer prostitución y a vender droga a los clientes o a sustraerles sus pertenencias), o bien se presenta en concurso con otros delitos como los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, contra los derechos de los trabajadores, contra la salud pública, contra el patrimonio (el legislador de la LO 5/2010 que introduce en el Código Penal el art. 177 bis, consciente de esta realidad, ya prevé de forma expresa en su número 9 este tipo de concursos).

Del mismo modo, en no pocos supuestos confluyen hombres y mujeres como víctimas de una misma organización, siendo explotados con la misma o distinta finalidad, sin olvidar que muchas de las personas investigadas y condenadas son mujeres. Ignorar esta complejidad supone fragmentar la respuesta judicial y, en consecuencia, debilitar la protección integral que exige la dignidad humana.

Es evidente que una investigación y un enjuiciamiento eficaz de estos asuntos complejos exige que sean objeto de un mismo procedimiento, sin que se rompa la continencia de la causa. La fragmentación procesal no solo comprometería la coherencia del sistema judicial, sino que supondría, inevitablemente, una revictimización de las supervivientes de la trata que se verían abocadas a participar en diferentes procedimientos, en múltiples y reiteradas pruebas, personaciones y juicios, que además podrían determinar resoluciones contradictorias.

A la vista de todo lo anterior, no podemos ignorar los numerosos procedimientos en los que se van a plantear cuestiones competenciales con la consiguiente demora hasta su resolución y con los perjuicios que ello supone para la investigación, los investigados y, especialmente, para las víctimas.

En consecuencia, conforme a todo lo anteriormente expuesto, se realiza propuesta de modificación legislativa, en el sentido de que se modifique el art. 17 bis de la LECRIM para sustraer de su aplicación los supuestos de trata con fines de explotación sexual cometidos contra mujeres, debiendo ser de aplicación en estos casos lo dispuesto con carácter general en el art. 17 del mismo texto legal, evitando de este modo que se produzca la ruptura de la continencia de la causa y los indeseables efectos ya referidos.

8. SEGURIDAD VIAL

8.1 **Tipificación de la conducta de conducción de vehículos de motor y ciclomotores tras la pérdida de vigencia judicial del permiso o licencia *ex art. 47.3 CP***

La Circular de la FGE núm. 10/2011 de 17 de noviembre, *sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de Seguridad Vial*, entendía subsumibles en el delito de quebrantamiento de condena previsto en el art. 468 CP las conducciones de vehículos de motor y ciclomotores realizadas tras haberse declarado la pérdida de vigencia judicial del permiso o licencia por aplicación del art. 47.3 CP, una vez cumplida la pena de privación del derecho a conducir impuesta por tiempo superior a dos años.

Ahora bien, esta solución había provocado problemas aplicativos y dificultades de subsunción en el tipo penal —que se pusieron de relieve en las conclusiones de las Jornadas de Fiscales Especialistas en seguridad vial de los años 2021, 2023 y 2024, planteando la necesidad de su eventual revisión—, y ha resultado definitivamente descartada tras el dictado de la STS (Sala 2.^a) 850/2025, de 16 de octubre, y la Consulta de la FGE núm. 1/2026, de 5 de marzo, *sobre la tipicidad de la conducción de vehículos de motor o ciclomotores tras la pérdida de vigencia del permiso o licencia y una vez cumplida la pena de privación del derecho a conducir*. Tanto una como otra, por las razones en ellas expuestas de forma pormenorizada, han establecido la imposibilidad de subsumir la conducta analizada en ninguno de los supuestos típicos de los arts. 384 y 468 CP, declarando, por ello, su atipicidad.

En este estado de cosas, el vacío normativo que, por exigencias del principio de taxatividad —*lex certa*— de los tipos penales, han puesto de manifiesto las precitadas STS 850/2025 y Consulta FGE 1/2026, impide en la actualidad la persecución penal de estas conductas que atentan contra la seguridad vial de forma paralela y con al menos la misma gravedad que otras expresamente tipificadas como delitos viales de peligro. A ello apunta la sentencia referida cuando señala que (...) *sería necesario para proceder a la condena de esta conducta una modificación legislativa que superase los problemas de tipicidad que advertimos en la actual regulación del Código Penal*.

Efectivamente, se puede apreciar en las conductas que nos ocupan, consistentes en la conducción tras pérdida de vigencia judicial *ex art. 47.3 CP* del permiso o licencia, un contenido de injusto material similar —si no superior— al de otras expresamente tipificadas, en

concreto las castigadas en el art. 384.1 CP, a saber, la conducción de un vehículo de motor o ciclomotor en los casos de pérdida de vigencia del permiso o licencia por pérdida total de los puntos asignados legalmente.

En esta misma línea de pensamiento se posicionaba la Circular de la FGE núm. 10/2011 al señalar que *la pérdida de vigencia por pérdida de puntos y la que se produce por efecto de la condena a una pena de privación del permiso de conducir de más de dos años tienen similar naturaleza*, en cuanto la primera deriva de infracciones administrativas y la segunda de una infracción penal, añadiendo que *argumento en la misma línea sería la parificación entre ambas que se observa en el régimen de recuperación de la vigencia*, pues el actual art. 73.1 LSV, aplicable a los supuestos de pérdida de vigencia del art. 47.3 CP, remite al art. 71.2 LSV, que a su vez regula los supuestos de recuperación de la vigencia perdida por agotamiento del saldo de puntos (realización y superación de un curso de sensibilización y reeducación vial y posterior superación de las pruebas reglamentarias).

Es decir, ambas clases de pérdida de vigencia –la administrativa del art. 71 LSV, que se produce como consecuencia de la reiteración de sanciones de esa misma naturaleza hasta agotar el saldo de puntos, y la judicial del art. 47.3 CP, por la existencia de una condena penal de cierta gravedad–, tienen un mismo origen sancionador y están sometidas a idéntico régimen en cuanto a la recuperación de la vigencia perdida, por lo que participan de la misma o similar naturaleza, a diferencia de otras clases de pérdida de vigencia previstas en la normativa administrativa, como la regulada en el art. 70 LSV, que se produce por la desaparición de los requisitos exigidos para el otorgamiento de la autorización –por ejemplo, por la pérdida de aptitudes psicofísicas–.

En definitiva, la identidad –o, cuando menos, similitud– de naturaleza y gravedad de injusto avalarían la tipificación expresa de la conducción realizada tras pérdida de vigencia judicial del art. 47.3 CP como delito contra la seguridad vial, de forma paralela a la previsión y castigo que en el art. 384.1 CP se realiza de la conducción tras pérdida de vigencia por pérdida de puntos.

Las consideraciones efectuadas por la doctrina jurisprudencial de la Sala 2.^a del TS recaída en torno a la naturaleza y bien jurídico protegido por el tipo del art. 384.1 CP justifican las mismas consideraciones. Ya desde la STS 612/2017, de 13 de septiembre (con base en la previa STS –Pleno– 369/2017, de 22 de mayo, y de otras dictadas en procedimientos de revisión), cuya doctrina es reiterada por otras muchas posteriores (entre otras, SSTs 715/2017, de 31 de

octubre, y 36/2018, de 24 de enero), se viene señalando que el delito del art. 384.1 CP es un tipo de peligro abstracto cimentado sobre un pronóstico de riesgo para la seguridad vial, bien jurídico protegido por el tipo (bien intermedio directamente afectado, sin perjuicio de la protección de la vida e integridad física de los sujetos como bienes indirecta o mediatamente tutelados), en cuanto castiga al conductor que ha evidenciado un comportamiento peligroso, pues *la pérdida de puntos del permiso de conducción por las sanciones recibidas, es indicativo de que se carece de las características adecuadas para conducir un vehículo en tanto que el conductor desprecia las normas de circulación legalmente dispuestas para ello, y tal desprecio ha puesto reiteradamente en peligro el bien jurídico protegido*.

Este pronóstico de riesgo –como peligro abstracto– puede igualmente predicarse del conductor que, en los supuestos del art. 47.3 CP, ha perdido la vigencia de su permiso por una condena penal de cierta gravedad –consistente en una pena de privación del derecho a conducir de una duración superior a dos años–, lo que igualmente evidencia el desprecio del conductor –determinante de la condena– a las más elementales normas de circulación y justificaría, por ese mismo pronóstico de riesgo abstracto, aunque fundado más en la gravedad que en la reiteración de conductas infractoras, la previsión de responsabilidad penal por las conducciones realizadas subsistente la pérdida de vigencia judicial del art. 47.3 CP, de forma paralela a la previsión del art. 384.1 CP para la pérdida de vigencia por pérdida de puntos. En palabras de la precitada STS 36/2018 en relación con este último delito, trasladable igualmente a la recuperación de la vigencia y cese del pronóstico de riesgo en los supuestos del art. 47.3 CP, *solo decae esa presunción –peligrosidad implícita– cuando se recuperan los puntos realizando los oportunos cursos en la forma establecida normativamente*.

En conclusión, a fin de llenar el vacío normativo advertido por la STS 850/2025 y la Consulta FGE 1/2026 en relación con conductas que atentan contra la seguridad vial con la misma gravedad de injusto material que otras expresamente tipificadas, se propone la reforma del art. 384.1 CP para tipificar de forma expresa la conducta de conducción de un vehículo de motor o ciclomotor en los casos de pérdida de vigencia del permiso o licencia, no solo por pérdida del total de los puntos asignados legalmente, sino también en los supuestos en los que ello sea consecuencia de la aplicación del art. 47.3 CP.

9. MENORES

9.1 **Regulación de la interrupción de los plazos de prescripción del art. 15 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores***

Al igual que se hacía en la Memoria del año pasado, por parte de la Unidad especializada de Menores de la FGE, acogiendo las demandas de la inmensa mayoría de los delegados y delegadas provinciales, se insta a que se aborde la modificación del Código Penal y de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, en materia de prescripción a fin de atribuir eficacia interruptiva del plazo de prescripción al decreto del fiscal de menores incoando expediente.

Específicamente, se solicita que se proceda de forma análoga a lo sucedido con la Fiscalía Europea cuando se incluyó en el artículo 132 del Código Penal un nuevo apartado cuarto –a través de la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, *de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*–, en el que se reflejan los motivos de interrupción del plazo de prescripción en los procedimientos cuya investigación haya sido asumida por dicha fiscalía.

Todo ello ante la actual situación de inseguridad jurídica que se produce al no contener la LORPM precepto alguno que regule la interrupción de los plazos de prescripción reflejados en el art. 15 de dicho texto legal y la diferente interpretación que las audiencias provinciales han venido haciendo hasta ahora del art. 132 CP, aplicado como derecho supletorio a tenor de lo dispuesto en la disposición final primera de la propia LO 5/2000.

10. COOPERACIÓN PENAL INTERNACIONAL

10.1 **Consideraciones generales y contexto estratégico**

El ejercicio 2025 ha confirmado la consolidación de la cooperación penal internacional como uno de los ejes estructurales del sistema de justicia penal, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en la cooperación con terceros países. La evolución de la criminalidad organizada transnacional, caracterizada por su creciente sofisticación, digitalización y versatilidad, exige una respuesta desde la primacía del

Estado de derecho basada en la eficacia operativa, la especialización, la digitalización y la coordinación que solo puede darse por los Ministerios Públicos.

En este contexto, la experiencia acumulada por el Ministerio Fiscal español evidencia la necesidad de acometer una serie de reformas normativas orientadas a reforzar el carácter del Ministerio Fiscal como autoridad judicial de referencia en la cooperación penal internacional, superando las disfunciones estructurales del modelo vigente para optimizar la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo en el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia (ELSJ) europeo, desde la adaptación a los nuevos desafíos derivados de la digitalización y buscando la eficacia en la recuperación de activos.

10.2 Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal: el Ministerio Fiscal como autoridad judicial de referencia en materia de cooperación judicial internacional

La práctica operativa ha demostrado que la designación del Ministerio Fiscal como autoridad de recepción de OEIs ha generado un modelo eficaz, racional y homogéneo de ejecución de solicitudes de obtención de prueba.

Por ello, el eje vertebrador de las propuestas de reformas que se vienen planteando de manera reiterada desde la Fiscalía General del Estado en sus memorias se basan en la consideración del Ministerio Fiscal como *autoridad judicial*, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE forjada en la aplicación de diferentes instrumentos de reconocimiento mutuo [entre otras, sentencias de 10/11/2016 en asunto C-453/16 PPU *Özçelik*; de 9/10/2019 en el asunto C-489/19 PPU –N J–; de 12/12/2019 en Asuntos C-566/19 PPU y C-629/19 PPU (J. R. y Y. C.); asunto C-625/19 PPU (X. D.) y Asunto C-627/19 PPU (Z. B.) y de 08/12/2020 en el asunto C-584/19 (*Staatsanwaltschaft Wien* vs. A y otros) y la sentencia de 30 de abril de 2024 dictada en el asunto C-670/22 *Enchochat*].

El Informe de la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre la aplicación de la OEI en España, publicado por el Consejo de la UE el 8 de octubre de 2024¹, es un merecido reconocimiento público de las instituciones europeas al papel protagonista que ejerce el Ministerio Fiscal en materia de cooperación internacional y del impacto positivo de esta designación legal del Ministerio Fiscal como autoridad judi-

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13641-2024-REV-1/en/pdf>

cial de ejecución de referencia española en relación con el principal instrumento de obtención de prueba del Derecho de la Unión. Es también, por ello, nuestro mejor argumento, para defender, no solo la designación del Ministerio Fiscal como autoridad de referencia en la recepción de aquellos instrumentos de reconocimiento mutuo en los que esta decisión pueda aportar un valor añadido, como es el caso de las certificaciones de embargo y decomiso.

En consecuencia, se propone el reconocimiento y la definición expresa del Ministerio Fiscal como autoridad judicial en la legislación nacional en materia de cooperación penal, con la adecuación sistemática oportuna de las referencias normativas en la legislación procesal y orgánica.

Para ello se considera prioritaria la elaboración de una Ley de cooperación internacional en materia penal, semejante a la ya existente en materia civil (Ley 29/2015, de 30 de julio, *de cooperación jurídica internacional en materia civil*), que supere la actual fragmentación normativa, cuyos elementos rectores deberían ser la generalización del principio de transmisión directa entre autoridades judiciales, y en donde se designe al Ministerio Fiscal como autoridad central de la cooperación judicial penal, siguiendo el modelo de éxito de países de nuestro entorno².

Consideramos que el modelo vigente, basado en la intervención del Ministerio de Justicia como autoridad central, resulta insuficiente para responder a las exigencias actuales, generando dilaciones y limitaciones operativas incompatibles con la lucha eficaz contra la criminalidad organizada³.

Esta reforma es clave para que el Ministerio Fiscal, como autoridad judicial que es parte en todos los procedimientos penales, intervenga como *intermediario activo*, en la promoción de la cooperación internacional en materia penal, extrapolando los beneficios del Espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), donde rige el principio de transmisión y comunicación directa entre autoridades judiciales competentes, judicializándola, acelerándola y dinamizándola, hasta el punto de hacerla tan directa como inmediata y eficaz.

² La *Lei da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal* n.º 144/99, de 31 de agosto, de Portugal, recoge en su artículo 165 que las competencias del Ministro de Justicia pueden delegarse en el Procurador Geral de la Republica, tal y como establece el art. 21 del Decreto 1246/2016, de 12 de enero, que designa a la Procuraduría General de la República como autoridad central para la recepción y transmisión de solicitudes de cooperación judicial internacional en materia penal.

³ <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA-2025.pdf>

De ese modo, los beneficios de la especialización, digitalización avanzada y posibilidades de coordinación centralizada que ofrece el Ministerio Fiscal en estos momentos y de los que disfrutamos en el ámbito del ELSJ, serían aprovechados también, plenamente, en relación con terceros países no comunitarios, facilitando la imprescindible agilización de la cooperación internacional como uno de los cuatro ejes centrales para luchar eficazmente contra la criminalidad organizada, de acuerdo con la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025⁴.

Es más, una versión avanzada de la digitalización en desarrollo, permitirá una asistencia mutua más rápida y automatizada, con sustancial mejora de la cooperación transfronteriza, gracias a las plataformas y aplicaciones digitales impulsadas y gestionadas por inteligencia artificial que agilizarán el procesamiento de solicitudes de asistencia jurídica mutua e instrumentos de reconocimiento mutuo, potenciada mediante su análisis de contenidos y verificación del cumplimiento de los criterios legales automatizado, lo que junto a herramientas de procesamiento del lenguaje natural (PLN) permitirá la traducción e interpretación legal instantánea entre jurisdicciones.

Desde un punto de vista institucional, conseguir que una autoridad judicial pueda desempeñar estas funciones operativas reforzadas y sea una realidad en un contexto plenamente judicializado, precisaría situar a la Fiscalía General del Estado como autoridad judicial central, cediendo este espacio los Ministerios de Justicia como ocurrió en el ELSJ a finales del siglo pasado y a partir de la supresión gradual de fronteras con los Acuerdos de Schengen.

En línea con lo expuesto y en tanto no exista la demandada ley de cooperación penal proponemos al menos la definición del Ministerio Fiscal como autoridad judicial en relación con los instrumentos de reconocimiento mutuo mediante la reforma en del propio artículo 1 de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea* (LRM), de acuerdo con la interpretación del TJUE de este concepto autónomo del Derecho de la Unión. En coherencia con lo anterior, la exposición de motivos debería reflejar que la expresión «autoridad judicial», incluye en materia de cooperación internacional penal, al Ministerio Fiscal.

Por otra parte, hay que recordar que el 22 de diciembre de 2022 el Consejo de Ministros aprobó un anteproyecto de paquete legislativo tipo «ómnibus» que comprendía la reforma de la LOPJ, la LECrim y la

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0170>

Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea* (LRM), para adaptarla al Reglamento (EU) 2018/1805 sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso. El texto proyectado fue informado por el Consejo Fiscal, conforme a lo previsto en el artículo 14.4 j) del EOMF, el pasado 3 de enero de 2025 en un extenso y detallado análisis de las reformas legales propuestas de la LRM, proponiendo la designación del Ministerio Fiscal como única autoridad de recepción de certificados de embargo y decomiso, a fin de mejorar la recuperación de activos como mecanismo eficaz en la lucha contra la delincuencia organizada, garantizando que el delito no resulte provechoso, mediante el refuerzo de las capacidades del Ministerio Fiscal como autoridad judicial interviniente en las primeras fases de dicho ciclo.

De ese modo, creemos que se profundizaría en el planteamiento que inspira la notificación realizada por España a la Secretaría General de la Comisión Europea, el 18 de diciembre de 2020, en relación con el art. 2 (8) y (9) del Reglamento referido a las autoridades de ejecución, que incluye a la UCIF como autoridad de recepción de los certificados de embargo y decomiso «a los solos efectos de determinar la ubicación del bien a embargar», si la autoridad emisora no conociera el lugar de su ubicación y/o cuando la autoridad emisora no conociera el lugar de ubicación del bien a decomisar «ni el lugar de residencia o domicilio social de la persona frente a la que se dictó la resolución».

En todo caso, la reforma legal que se propone debiera generalizar dicho planteamiento, reconociendo legalmente y no en una mera notificación gubernamental, al Ministerio Fiscal como autoridad judicial de reconocimiento y en su caso ejecución de las resoluciones remitidas a España.

Dicha previsión, además, permitiría superar las actuales disfunciones derivadas de la triple competencia existente para el reconocimiento de resoluciones que están claramente interrelacionadas –fiscal para la OEI, juez de instrucción para certificados de embargo y juez de lo penal para certificados de decomiso–, que genera gran confusión en la autoridad de emisión europea.

En esta línea, debemos insistir en que la designación del Ministerio Fiscal como autoridad de recepción, simplificaría en la práctica los supuestos de ejecuciones coordinadas de diferentes instrumentos de reconocimiento mutuo que revisten en la actualidad gran complejidad, entre otras razones por la falta de una previsión legal a nivel europeo y nacional. Esto ocurre cuando se recibe en la fiscalía una OEI y el certificado de embargo vinculado a la obtención de la información bancaria contenida en la primera.

Por último, pero no menos relevante, la reforma propuesta facilitaría a su vez la dación de cumplida y fiable cuenta de las estadísticas, conforme al art. 35 del Reglamento (UE) 2018/1805, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, *sobre reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso*, que obliga a los Estados miembros a recopilar datos sobre las resoluciones de este tipo que se hayan recibido y ejecutado, debiendo remitirse estadísticas anuales a la Comisión.

A su vez, la transposición de la nueva Directiva (EU) 2024/1260, de 24 de abril, sobre recuperación y decomiso de activos, en el ordenamiento jurídico español (que ha de realizarse antes del 23 de noviembre de 2026), es una ocasión significadamente oportuna para que el legislador español otorgue de manera generalizada al Ministerio Fiscal la competencia para adoptar provisionalmente *medidas inmediatas*, cuando exista un riesgo inminente de desaparición de los bienes identificados por el Ministerio Fiscal en las investigaciones financieras acordadas en el marco de los expedientes de cooperación internacional dirigidos por el Ministerio Fiscal como autoridad judicial de ejecución de OEIs o, en su caso, como única autoridad de recepción de certificados de embargo y decomiso, sin perjuicio de la posterior ratificación de dichas medidas por una sección de instrucción del tribunal de instancia correspondiente.

Un precedente legislativo en esta dirección, que se puede extender de manera natural al ámbito del reconocimiento mutuo, lo encontramos en el art. 53 de la LO 9/2021, de 1 de julio, *de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*, que atribuye al Fiscal Delegado Europeo la competencia de embargar preventivamente, sin perjuicio de la posterior ratificación judicial. Ello supone utilizar una solución inexplorada hasta el momento en nuestro país, a diferencia del resto de los Estados miembros de la UE, que por la condición de autoridad judicial nacional del Ministerio Fiscal debería considerarse con carácter previo y prioritario en la reforma de la LRM.

10.3 Propuestas de reforma en relación con el APL de los Equipos Conjuntos de Investigación

Como hemos ya remarcado en anteriores memorias, cualquier versión de una nueva ley nacional sobre ECIs debería extender el ámbito de aplicación territorial existente, desde la Unión Europea a

los terceros países, superando la limitación territorial o regional existente, marcada desde el propio título de la Ley 11/2003, de 21 de mayo. Tal y como preveía el APL de 2022, se debe colmar el vacío normativo nacional existente que impide la adecuada constitución de ECIs con terceros Estados, proporcionado a los operadores jurídicos nacionales la seguridad jurídica necesaria que no se colma con la forzada aplicación analógica de la Ley 11/2003, teniendo en cuenta que estamos en presencia de una medida de investigación de clara naturaleza procesal penal.

La deseable certidumbre y consistencia jurídica propia de una medida emanada del derecho procesal penal, concretamente relacionada con la obtención de prueba transnacional, requiere y demanda urgentemente una normativa nacional que contemple y regule, adecuadamente, la constitución de ECIs con terceros países.

En relación con los terceros países existe un marco legal múltiple y disperso que puede resultar confuso para las autoridades judiciales y demasiado genérico. Así nos encontramos con disposiciones contenidas en convenios emanados del marco de Naciones Unidas, como el artículo 9 de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, adoptada en Viena el 19 de diciembre de 1988; el artículo 19 de la Convención contra la Criminalidad Organizada Transnacional, firmado en Palermo el 15 de octubre de 2000 y el artículo 49 de la Convención contra la Corrupción firmado en Mérida en 2003, que siguen siendo los instrumentos legales multilaterales a utilizar como paraguas normativo de referencia a nivel global, si bien su redacción genérica y poco precisa no ayuda, precisamente, a la necesaria certidumbre jurídica que demandan las autoridades nacionales que pretenden constituir un ECI.

Por último, conviene destacar que en el supuesto de que España no hubiere ratificado cualquiera de los instrumentos legales supranacionales existentes a nivel bilateral o multilateral, hipotéticamente podrán constituirse equipos conjuntos de investigación con un tercer país en base al principio de reciprocidad, recogido en el art. 193 de la LECrim. En ese sentido, la Décima Reunión anual de Expertos de la Red Europea en Equipos Conjuntos de Investigación, celebrada en La Haya en el año 2014, confirmó que, en ausencia de base legal nacional o supranacional aplicable, el principio de reciprocidad puede servir como base legal para constituir un ECI. En este supuesto, la valoración a realizar antes de la declaración de reciprocidad deberá abordar aspectos relacionados con los estándares normativos en materia de protección de datos, confidencialidad, admisión de prueba y cuestiones relacionadas con el respecto a los derechos humanos.

Es por ello por lo que, regular la constitución y el funcionamiento de los ECIs con terceros países debería ser uno de los objetivos primordiales de cualquier reforma que se reanude en esta materia.

Continuando con las reformas normativas relativas a la conformación de ECIs, pero centrándonos ahora en la necesidad de un régimen jurídico homogéneo cuando nos hallamos ante ECIs entre países miembros de la UE, quizás la cuestión más debatida de la legislación vigente se refiera al régimen de autorización heterogéneo previsto para la válida constitución de un ECI en el artículo 3 de la Ley 11/2003, donde se diferencia entre los ECIs judiciales constituidos en procedimientos ante la Audiencia Nacional y el resto de los órganos judiciales de nuestro país. En el primer caso, es la propia Audiencia quien autoriza la constitución, mientras que, en el segundo, esta competencia corresponde al Ministerio de Justicia.

La jurisdicción penal española es única y es ejercida por los diferentes órganos jurisdiccionales españoles en función de las normas de competencia objetiva, territorial y funcional establecidas a nivel interno. En este esquema, ni la Audiencia Nacional ni ningún otro órgano jurisdiccional creemos que pueda ostentar una suerte de jurisdicción penal privilegiada que motive una distinción como la que realiza la Ley 11/2003.

Resulta evidente que el sistema vigente de autorización administrativa en los ECIs judiciales debe superarse y simplificarse estableciendo un único y homogéneo régimen de autorización.

El APLO de 2022, que trataba este tema, resolvía con solvencia la intervención del Ministerio de Justicia en la constitución de los ECIs, quedando restringida su intervención a los equipos con participación de terceros países, en coherencia con su condición de autoridad central en materia de cooperación internacional respecto de los Estados no pertenecientes a la UE. Por lo tanto, en el ámbito de los ECIs entre Estados de la UE la regulación que más se compadece con el protagonismo de las autoridades judiciales en la cooperación internacional del Espacio Judicial Europeo es aquella que prevea que las autoridades judiciales competentes españolas puedan constituir directamente un ECI judicial con las autoridades competentes de otro Estado miembro, así como adherirse de la misma forma a equipos ya constituidos.

Por otro lado, como proponíamos en la Memoria del año pasado, en cualquier iniciativa normativa en materia de ECIs, resulta ineludible abordar la cuestión debatida de la participación del Ministerio Fiscal como jefe del mismo, compartiendo dicha función con el juez de instrucción. El *coliderazgo* es consecuencia del reconocimiento del fiscal como autoridad judicial. Por seguridad jurídica, creemos que el

legislador no puede dejar de regular esta cuestión, ya que dejar la misma a la decisión de cada juez de instrucción, provocaría mantener la disparidad de criterios existentes, que además dan lugar a diferentes decisiones de las audiencias provinciales.

Por ello, la nueva ley debería reconocer la realidad existente y, con ella, el papel que el Ministerio Fiscal viene asumiendo de manera pacífica, consolidada y exitosa en el plano de la cooperación jurídica internacional, como hasta ahora ha venido ocurriendo en la mayoría de los casos en los que se ha optado por el *coliderazgo*.

Lejos de existir dudas de constitucionalidad en relación a esta solución legal, el propio Tribunal Constitucional, en el Auto n.º 122/2016, reflejaba esta posibilidad y declaraba que la cooperación penal internacional dentro de la fase de investigación no implica ejercicio de una potestad jurisdiccional *strictu sensu*, ni está por ello reservada constitucionalmente a jueces y magistrados.

En ese sentido, se propone que una eventual reforma de la Ley 11/2003, o una nueva ley de equipos conjuntos de investigación, contenga un artículo que, expresamente, considere al Ministerio Fiscal como autoridad competente para constituir un ECI. Asimismo, que lo reconozca como jefe del ECI en régimen de *coliderazgo* con el juez de instrucción, mientras persista esta figura en el sistema legal español.

10.4 Reforma de la Ley 29/2022, de 21 de diciembre, *por la que se adapta el ordenamiento nacional al Reglamento (UE) 2018/2017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre Eurojust*

Para garantizar una adaptación real al Reglamento (UE) 2018/1727 y reforzar la coherencia institucional del Ministerio Fiscal en materia de cooperación penal internacional, se propone una reforma de determinados aspectos de la Ley 29/2022, de 21 de diciembre, *por la que se adapta el ordenamiento nacional al Reglamento (UE) 2018/2017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre Eurojust*, que se detallan a continuación. Estas reformas queremos señalar que van en línea con la proyectada reforma del Reglamento anunciado por la Comisión Europea para el próximo año y con la propia visión estratégica diseñada por Eurojust para el horizonte 2035.

Partimos por tanto de que existe una voluntad política clara por parte de las instituciones de la UE para profundizar en la dimensión judicial de Eurojust.

Ello requiere a nuestro juicio de una reforma de la ley nacional para reforzar la capacidad operativa del Miembro Nacional en sus relaciones con las autoridades judiciales, garantizando el ejercicio efectivo y coordinado de sus competencias con las autoridades judiciales nacionales, siendo su principal interlocutor el Ministerio Fiscal Español, dada su capacidad operativa en todo el territorio nacional y su demostrada capacidad operativa a nivel internacional.

Esta idea se ve también reforzada con la proyectada reforma de modelo de investigación penal en nuestro país, reforma que no olvidemos goza del máximo consenso tras el informe emitido por el propio CGPJ.

Así, a fin de garantizar la autonomía del miembro nacional, su capacidad operativa y su principal función de asistencia a las autoridades nacionales en materia de cooperación judicial internacional, en línea con la mayoría de los miembros nacionales destacados en Eurojust, se propone dar un paso más en nuestra legislación nacional, ubicando funcional y orgánicamente al miembro nacional de España en Eurojust dentro del Ministerio Fiscal español.

Se considera que este cargo, y la función de promoción de acción de la justicia en el ámbito de la cooperación internacional inherente al mismo, debería ser desempeñado por un miembro del Ministerio Fiscal en servicio activo, designado, previo concurso discrecional convocado al efecto y oído el Consejo Fiscal, a propuesta de la persona titular de la Fiscalía General del Estado.

En ese sentido, sería necesaria la reforma del art. 5 de la mencionada ley y del EOMF (art.36.1) para establecer que, para optar a los cargos de miembro nacional, de adjunto y de asistente en Eurojust, será necesario pertenecer a la primera o segunda categoría fiscal, estar en servicio activo en la carrera fiscal, además de contar con la antigüedad necesaria y resto de requisitos establecidos en el artículo 5 de la Ley 29/2022, de 21 de diciembre.

A su vez, será preciso llevar a cabo la correspondiente modificación de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal, a fin de incluir la plaza de Miembro Nacional, así como las de Miembro Nacional Adjunto y Asistentes dentro de la misma. Ninguna de estas reformas conllevaría gasto adicional para el Ministerio.

Por otra parte, la experiencia y datos recabados hasta el momento y reflejada en los Informes anuales de Eurojust, las memorias del Miembro Nacional y las memorias de la FGE, evidencia una disfunción concreta: en 2025 España participó en 85 reuniones de coordinación de Eurojust, pero en 17 no acudió ningún fiscal español y la UCIF solo fue invitada una vez; por ello, se hace una propuesta con-

creta de reforma legislativa para mejorar esta situación e incluir en la Ley 29/2022 obligaciones expresas de información recíproca y temprana entre la delegación española en Eurojust y la FGE en toda actuación operativa relevante.

El objetivo sería evitar que la relación se base en contactos fragmentados, erosionando la unidad de actuación.

Esta propuesta afectaría al art. 11 de la Ley 29/2022, al que se añadirá un inciso que recoja los deberes de información recíproca y temprana entre el miembro nacional y la FGE.

La segunda reforma prioritaria que consideramos necesaria para revertir esta situación debería consistir en reordenar el Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust (SCNE), restableciendo el modelo que la propia FGE ha venido defendiendo y que considera más eficaz para garantizar el flujo de información, la selección de casos y la coherencia del sistema.

Para ello se propone la reforma de los arts. 13, 16 y concordantes de la Ley 29/2022 y, en su caso, de la normativa reglamentaria o de nombramientos, para residenciar la figura del Coordinador Nacional del SNCE en la Fiscalía con el fin de reforzar expresamente la función del SCNE como instrumento de apoyo operativo, no como estructura meramente formal.

Dicha propuesta de reforma del SCNE se compadece con las funciones eminentemente operativas de esta estructura nacional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20 (7) del Reglamento de Eurojust 2018/1727, y con el modelo existente en la gran mayoría de Estados miembros, que localizan el SNCE en la Fiscalía.

11. DELITOS DE ODIO Y DISCRIMINACIÓN

11.1 **Unificación en todos los tipos penales de los motivos de discriminación protegidos y ampliación de otros nuevos**

A pesar de que la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, pretendía avanzar hacia la unificación de los motivos de discriminación contemplados en los distintos tipos penales, dicho objetivo no llegó a materializarse plenamente. Posteriormente, la reforma de determinados preceptos del Código Penal llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2022, de 12 de julio, complementaria de la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, introdujo de forma acertada el antigitanismo como motivo específico de

discriminación. Sin embargo, esta reforma supuso igualmente una oportunidad perdida para establecer un catálogo homogéneo y sistemático de motivos discriminatorios aplicable de manera uniforme a todos los tipos del Código Penal.

Resultaría deseable avanzar hacia una armonización global entre los motivos de discriminación contemplados en la Ley 15/2022, de 12 de julio, y los previstos en el Código Penal.

Además, dentro del propio Código Penal no existe uniformidad en la enumeración de los motivos de discriminación entre sus distintos preceptos, tanto en la parte general como en la parte especial.

A título meramente ejemplificativo, la edad se contempla como motivo discriminatorio en la agravante genérica del artículo 22.4 CP, pero no figura en los artículos 510, 511, 512 o 515.4. Del mismo modo, motivos como el origen nacional o la situación familiar no están incluidos en dicha agravante, pese a aparecer expresamente recogidos en otros de los preceptos citados, lo que genera disfunciones sistemáticas.

En definitiva, el catálogo de motivos de discriminación no sólo no es idéntico en todos los preceptos discriminatorios del Código Penal, sino que resulta claramente insuficiente para abarcar todas las conductas de odio y discriminación.

Habida cuenta de que el propio Tribunal Supremo ya puso de manifiesto, en la STS 1160/2006, de 9 de noviembre (FJ 23.º), que el catálogo de motivos de discriminación previsto en el artículo 22.4 CP tiene carácter cerrado y no constituye un *numerus apertus*, y dado que resulta jurídicamente inviable una interpretación extensiva o analógica *in malam partem*, se hace necesaria una reforma legislativa que permita la inclusión expresa de determinados motivos de discriminación actualmente no contemplados, entre los que cabe destacar los siguientes:

A. Origen nacional y ascendencia; se contempla en el art. 510 tras la reforma operada por LO 1/2015, pero no en el art. 22.4 CP y en otros preceptos del Código Penal.

B. Origen territorial dentro de España; la inclusión de este motivo de discriminación nos permitirá abarcar delitos cometidos por el mero hecho de ser catalán, vasco o extremeño, por ejemplo. Actualmente algunos de estos casos son enfocados como supuestos de discriminación por etnia, entendida como conjunto de personas que tienen una historia, lengua, cultura, costumbres (etc.) comunes, pero es una interpretación discutida, por lo que parece necesario su clarificación mediante su inclusión específica.

C. Idioma o lenguas; este motivo está en otros artículos como el art. 314 CP e inexplicablemente no se encuentra recogido en el art. 22.4 ni en los artículos 510, 511, 512 y 515.4 CP. El idioma es además uno de los motivos de discriminación que reconoce expresamente el artículo 21.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y que recoge también la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa en sus diferentes recomendaciones.

D. Aspecto físico; permitiría incluir los casos de discriminación por obesidad o sobrepeso o también otros casos de discriminación por no ajustarse la persona a los cánones estéticos predominantes. El aspecto físico está incluido a nivel administrativo en la Ley 17/2011, de 5 de julio, *de seguridad alimentaria y nutrición* como motivo de discriminación.

E. Estado serológico; como motivo específico de discriminación y diferenciado respecto de la enfermedad y la discapacidad.

El estado serológico debe ser reconocido como un motivo de discriminación autónomo, distinto de la enfermedad o la discapacidad, ya que una persona con resultado positivo frente a un agente infeccioso o microorganismo patógeno puede no encontrarse enferma ni presentar ninguna deficiencia física, sensorial, intelectual o mental. Esta distinción resulta especialmente relevante en el caso del VIH, respecto del cual los avances científicos y la generalización de los tratamientos antirretrovirales han permitido transformar la infección en una condición crónica controlable.

11.2 Artículo 57 del Código Penal

Se propone una reforma del artículo 57 CP a fin de incluir los delitos previstos en el art. 510 CP entre aquellos respecto de los que los órganos judiciales pueden acordar la imposición de una o varias de las prohibiciones contempladas en el artículo 48 CP en sus sentencias.

El artículo 57 no contempla en su redacción vigente los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas garantizados por la Constitución, previstos en la Sección 1.^a del Capítulo IV del Título XXI del Código Penal, concretamente los comportamientos tipificados en el artículo 510 CP, impidiendo de esta forma aplicar a dichos delitos con carácter general todo el régimen de prohibiciones contempladas en el artículo 48 CP.

Lamentablemente, en estos momentos estamos asistiendo a una proliferación masiva e indiscriminada de contenidos digitales discri-

minatorios que tienen en muchas ocasiones como víctimas a personas extranjeras, especialmente menores de edad migrantes sin referentes familiares en España, con la deliberada finalidad de difamarles o humillarles, asociándoles de forma generalizada con inseguridad en las calles, delincuencia o terrorismo.

Muchas de estas conductas producen gran afectación de la dignidad de las personas al verse expuestas públicamente a dichos contenidos que son incorporados a redes telemáticas con vocación de perpetuidad, pudiendo multiplicar su impacto mediante sucesivos y renovados actos de transmisión.

La propuesta de reforma formulada por esta Unidad permitiría la imposición de la pena de prohibición de acudir al lugar del delito prevista en el artículo 48.1 CP, tanto respecto de espacios físicos como virtuales. Se trata de una medida cuya incorporación tendría una notable eficacia desde la perspectiva de la prevención general y especial.

Esta posibilidad resulta particularmente relevante en supuestos de insultos o expresiones racistas, xenófobas u homófobas que, por su carácter vejatorio y despreciativo, incorporan un evidente componente de humillación pública que excede de la mera lesión del derecho al honor para afectar directamente a la dignidad y la integridad moral de las personas.

En este contexto, debe destacarse el preocupante incremento de actos de esta naturaleza con un marcado componente de humillación pública que se producen en escenarios como los estadios deportivos, no solo en el ámbito del deporte profesional practicado por personas adultas, sino de manera muy significativa en el deporte base, en el que participan o están presentes menores de edad.

Este tipo de hechos son susceptibles en ocasiones de ser calificados como un delito de lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios del artículo 510.2 a) CP. Sin embargo, no resulta posible la imposición de la pena de prohibición de acercamiento a estadios deportivos y sus inmediaciones (artículo 48.1 CP), por no estar previsto dicho delito en el art. 57 CP.

Como alternativa, cabría valorar la incorporación en el propio artículo 510 de una previsión específica que habilite al órgano judicial para acordar en sentencia, durante el tiempo que se determine, alguna o algunas de las prohibiciones contempladas en el citado artículo 57, siguiendo un modelo similar al establecido en el artículo 578 del Código Penal, con el que presenta relevantes similitudes.

11.3 Artículo 510 del Código Penal

En relación, en primer lugar, con el art. 510.2 a) CP se propone trasladar la tipificación de las acciones que lesionan la dignidad de una persona concreta e individualizada por motivos discriminatorios a la que se considera su ubicación natural dentro de los delitos contra la integridad moral del art. 173.1 CP.

Se trata de un delito de resultado, tal y como pone de manifiesto la Fiscalía General del Estado en su Circular 7/2019, *sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal* y han señalado numerosas sentencias de audiencias provinciales y del propio Tribunal Supremo desde la STS 437/2022 hasta la reciente STS 114/2026.

Este tipo penal, cuando la conducta se dirige contra víctimas concretas e individualizadas, comparte, en esencia, la naturaleza de los delitos contra la integridad moral, en la medida en que la acción típica consiste en lesionar la dignidad de la persona, si bien con una motivación discriminatoria específica.

Desde esta perspectiva, su ubicación sistemática actual no resulta plenamente adecuada y genera, por un lado, una escasa visibilidad de esta figura delictiva y, por otro, provoca una notable confusión entre los operadores jurídicos, al mezclarse este supuesto con los comportamientos propios del discurso de odio regulados en el resto de los apartados del artículo 510 del Código Penal. Como consecuencia de ello, se observa con frecuencia en la práctica judicial que a este apartado específico (configurado claramente como un delito de resultado) se le aplican criterios jurisprudenciales elaborados para el análisis del discurso de odio y los límites a la libertad de expresión, propios del apartado primero del artículo 510, que responde a una lógica de delito de peligro abstracto.

En relación con lo anterior, entendemos que debería ubicarse, por tanto, como un tipo o subtipo agravado en el Título VII del Libro II del Código Penal dentro de los delitos contra la integridad moral y se mantendrían en el actual precepto los actos de difamación, descrédito, menosprecio u humillación de colectivos y como una forma de discurso de odio, diferente de la contemplada en el art. 510.1 a), sin exigir un perturbador requisito de efectiva lesión de la dignidad de estos, de la misma forma que lo hace el art. 578 CP y como lo hacen otros países de nuestro entorno como Países Bajos o Francia.

Desde el punto de vista de la penalidad y con el fin de reforzar el principio de proporcionalidad de las penas, ponemos de manifiesto la necesidad de revisar el régimen punitivo previsto en el artículo 510.1

del Código Penal, cuyas penas privativas de libertad alcanzan hasta cuatro años de prisión y que, además, deben aplicarse necesariamente en su mitad superior (esto es, con un mínimo de dos años y seis meses de prisión) cuando los hechos se cometen a través de medios de comunicación social, de internet o mediante el uso de tecnologías de la información, siempre que los contenidos resulten accesibles a un elevado número de personas, conforme a lo dispuesto en el artículo 510.3 CP.

El actual rigor punitivo de los artículos 510.1 y 510.3 CP puede resultar excesivo, al no permitir modular adecuadamente la respuesta penal en función de la entidad real del hecho y de las circunstancias concurrentes en el mismo.

En esta línea, y de conformidad con la Recomendación n.º 15 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa, de 8 de diciembre de 2015, así como con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se propone establecer un sistema sancionador más progresivo, flexible y graduado.

Así, por una parte, podrían reservarse las penas privativas de libertad para los supuestos más graves, con una duración máxima de tres años, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 3 de la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal.

Por otra, para los casos de menor gravedad, se sugiere prever, de forma alternativa, penas distintas a la prisión, tales como multas, privación de determinados derechos o trabajos en beneficio de la comunidad vinculados con la naturaleza del delito.

Estas medidas alternativas podrían orientarse especialmente a favorecer la reinserción social del penado a través del conocimiento y la comprensión del daño causado a las víctimas y a los colectivos afectados, incluyendo, entre otras posibilidades, la obligación de realizar actividades en entidades representativas de las víctimas o la participación en acciones educativas o de memoria.

11.4 Artículos 511 y 512 del Código Penal

La primera propuesta de mejora de estos preceptos, que permanecen prácticamente inalterados desde 1995, consiste en completar o sustituir la actual referencia a las «prestaciones» por la expresión «bienes y servicios», en coherencia con la terminología empleada en

la Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro. Esta modificación permitiría una mayor claridad conceptual y una adecuada armonización con el derecho de la Unión Europea.

La segunda propuesta se refiere a la configuración de la conducta típica de «denegación». Conforme a la definición de la Real Academia Española, «denegar» significa «no conceder lo que se pide o solicita». Sin embargo, el ámbito de protección penal del derecho a la igualdad de trato aconseja que, junto a la denegación expresa de bienes o servicios, se incluyan también aquellos supuestos en los que dichos bienes o servicios se proporcionan en condiciones abusivas, perjudiciales o significativamente inferiores a las habituales, sin una justificación objetiva y razonada.

El fundamento del reproche penal de tales conductas radica en que constituyen prácticas arbitrarias contrarias al derecho a la igualdad de trato, reconocido expresamente en el artículo 4.1 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*.

En tercer lugar, en los artículos 511 y 512 del Código Penal no se contempla la responsabilidad de las personas jurídicas (art. 31 bis y ss. CP) y consideramos que sería conveniente corregir esta ausencia, por ejemplo, mediante la introducción de un segundo apartado similar al texto del art. 510 bis CP. Ello resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que estos delitos suelen ser cometidos por empleados o asalariados de personas jurídicas, en contextos en los que puede apreciarse un incumplimiento grave de los deberes de supervisión, vigilancia y control por parte de la propia entidad, con el consiguiente riesgo de impunidad.

Por lo demás, se comprueba que por parte de algunos/as delegados/as provinciales de delitos de odio y discriminación se aboga por las mismas reformas ya propuestas desde la Unidad especializada. Así, los delegados de Barcelona, Cádiz y Murcia coinciden en apuntar la necesaria unificación de los motivos discriminatorios recogidos en los distintos artículos del Código Penal, la reubicación del delito del art. 510.2.a) CP en Título VII, Libro II, en atención a su naturaleza de delito contra la integridad moral, y la conveniencia de una revisión penológica de algunos tipos penales que castigan comportamientos de menor entidad con penas que, incluso, permitiesen su tramitación en el ámbito del procedimiento para el enjuiciamiento rápido.

12. DERECHOS HUMANOS Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

12.1 **Responsabilidad de las personas jurídicas en los delitos contra la Comunidad Internacional**

Uno de los cambios legislativos internacionalmente más significativos se ha producido en el ámbito del cumplimiento normativo, las acciones preventivas de cumplimiento y la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Ello ha de trasladarse al relevante papel que en la comisión de crímenes contra la humanidad han demostrado tener algunas corporaciones privadas.

En efecto, en los conflictos armados contemporáneos resulta cada vez más frecuente la contratación por parte de los Estados de empresas y compañías dedicadas a la industria bélica y de seguridad, y que proporcionan servicios privados militares a nivel logístico, de infraestructuras, de asesoramiento, vigilancia o telecomunicaciones, pero también de fuerza armada de combate, bien de manera autónoma bien complementaria a la actuación del ejército correspondiente.

Además de la eventual responsabilidad estatal, estas compañías o empresas privadas pueden ser responsables de las violaciones del Derecho Internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario perpetradas por quienes actúan por su cuenta o bajo su dirección, por lo que resulta necesaria la expresa referencia normativa a esta modalidad de autoría, estableciéndose la responsabilidad penal de las personas jurídicas en delitos como genocidio, lesa humanidad, contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado y otros recogidos en el derecho internacional, acreedores del principio de justicia universal.

Diversos organismos de Naciones Unidas como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Grupo de Expertos sobre la Explotación Ilegal de Recursos Naturales o el Grupo de Trabajo sobre la Utilización de Mercenarios, entre otros, han puesto de relieve la creciente participación de empresas multinacionales y nacionales en este tipo de criminalidad, así como de otras formas de personas jurídicas transnacionales, en la producción de abusos de los derechos humanos y crímenes internacionales a gran escala, de enorme impacto en las personas y las comunidades humanas. En este sentido, podemos citar el Informe A/HRC/51/25 sobre el acceso a la justicia, a la rendición de cuentas y a los recursos para las víctimas de los mercenarios, los agentes relacionados con los mercenarios y las empresas militares y de seguridad privada, de 5 de julio de 2022; el Informe A/HRC/78/535, sobre el entorno regulatorio de los mercena-

rios, agentes afines y empresas militares y de seguridad privadas: llamamiento a la acción; o el Informe A/HRC/42/42, sobre relación entre las empresas militares y de seguridad privadas y la industria extractiva desde una perspectiva de derechos humanos.

Se propone, por tanto, la introducción dentro del Capítulo IV del Título XXIV del Libro II del Código Penal, relativo a las disposiciones comunes a los delitos contra la comunidad internacional, de un nuevo artículo 616 ter en el que se determine la responsabilidad de las personas jurídicas conforme al art. 31 bis CP y respecto de todos los delitos comprendidos en ese título, con imposición de una pena de multa fijada sobre el beneficio obtenido y, asimismo, de las penas recogidas en las letras b) y g) del art. 33 CP con carácter facultativo.

13. PROTECCIÓN Y TUTELA DE LAS VÍCTIMAS EN EL PROCESO PENAL

13.1 **Propuesta de reforma de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita**

Por parte de quien ha ostentado el cargo de Fiscal de Sala delegada para la protección y tutela de víctimas en el procedimiento penal durante la mayor parte del ejercicio memorial (desde marzo a diciembre de 2025), actual Fiscal General del Estado, se advirtió, en su momento, de la situación que había generado la reforma operada por la Disposición final décima de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, en la Ley 1/1996, de 10 de enero, *de asistencia jurídica gratuita*, en concreto en su art. 2 h).

Este precepto preveía, en su redacción anterior, el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita a las víctimas menores de edad de delitos de homicidio, de lesiones de los artículos 149 y 150 CP, en el delito de maltrato habitual previsto en el artículo 173.2 CP, en los delitos contra la libertad, en los delitos contra la libertad e indemnidad sexual y en los delitos de trata de seres humanos.

Como consecuencia de la mencionada reforma, en la actualidad el mismo artículo no prevé la asistencia jurídica gratuita para las víctimas menores de edad, salvo que lo sean por delitos contra la libertad sexual previstos en el título VIII del libro II del Código Penal, los delitos de mutilación genital femenina, de matrimonio forzado y acoso con connotación sexual.

Tal situación resulta incongruente con la regulación contenida en la LO 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, que en su Preámbulo alude a los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia y hace referencia expresa a la asistencia jurídica gratuita, razón por la que en su Disposición final séptima modificó la Ley 1/1996, de 10 de enero, para reconocer «el derecho a la asistencia jurídica gratuita a las personas menores de edad y las personas con discapacidad necesitadas de especial protección cuando sean víctimas de delitos violentos graves con independencia de sus recursos para litigar».

La LO 1/2025, de 2 de enero, en su Preámbulo, al aludir a la atribución a las secciones de violencia sobre la mujer del conocimiento de la instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por los delitos contra la libertad sexual previstos en el título VIII del libro II del Código Penal, por los delitos de mutilación genital femenina, matrimonio forzado y acoso con connotación sexual, cuando la persona ofendida por el delito sea mujer –entendemos que tanto si es adulta como si es menor–, se refiere a la modificación de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita «en los términos previstos por la disposición final vigésimo primera de la misma Ley Orgánica 10/2022», que prevé el asesoramiento jurídico previo y asistencia jurídica gratuita en los procesos derivados de la violencia sexual, en los términos previstos en la legislación de asistencia jurídica gratuita [art. 33.1.e)] y la coordinación con las instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas (art. 35.3).

Pese a ello, tras la reforma operada por la LO 1/2025, la letra h) del artículo 2 de la Ley 1/1996, presenta la siguiente redacción:

«h) Con independencia de la existencia de recursos para litigar, se reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita, que se les prestará de inmediato, a las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas, así como a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección cuando sean víctimas de delitos de homicidio, de lesiones de los artículos 149 y 150, en el delito de maltrato habitual previsto en el artículo 173.2, en los delitos contra la libertad, en los delitos contra la libertad sexual y en los delitos de trata de seres humanos. También se reconoce este derecho, con independencia de la existencia de recursos para litigar, a las mujeres y personas menores de edad que sean víctimas de los delitos contra la libertad sexual previstos en el título VIII

del libro II del Código Penal, los delitos de mutilación genital femenina, matrimonio forzado y acoso con connotación sexual».

Con la redacción actual, las personas menores víctimas de los delitos apuntados, a no ser que sean personas con discapacidad, no tienen garantizado el derecho a la asistencia jurídica gratuita, lo que puede obedecer a un simple error del legislador, dado que nada se dice al respecto en el Preámbulo de la ley que permita entender la razón de esa omisión y que, en cualquier caso, se hace preciso corregir mediante la reforma del citado artículo y a fin de evitar una desprotección de las víctimas menores de edad en estos casos.

ANEXOS

Circular 1/2025, de 26 de junio, sobre los delitos de usurpación y allanamiento de morada y el instituto de la conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado

Índice: 1. Consideraciones preliminares. 2. Naturaleza jurídica del procedimiento para el enjuiciamiento rápido. 3. Título competencial del procedimiento ante el Tribunal del Jurado. 3.1 Derecho al juez ordinario predeterminado por la ley. 3.2 Regulación legal del título competencial del Tribunal del Jurado. 3.3 Posición del Tribunal Constitucional. 3.4 Posición del Tribunal Supremo. 4. Delito de usurpación. 4.1 Regulación legal. 4.2 Delito menos grave de usurpación. 4.3 Delito leve de usurpación. 5. Delito de allanamiento de morada. 5.1 Regulación legal. 5.2 Vigencia del art. 1.2 d) LOTJ. 5.3 Compatibilidad entre el art. 1.2 d) LOTJ y el art. 795 LECrim: fase de instrucción. 5.3.1 Incoación del procedimiento ante el Tribunal del Jurado. 5.3.2 Incoación de diligencias urgentes. 5.3.3 Incoación de diligencias previas. 5.4 Compatibilidad entre el art. 1.2 d) LOTJ y el art. 795 LECrim: fase intermedia. 5.4.1 Diligencias urgentes: instrucción finalizada con conformidad de la persona acusada. 5.4.2 Diligencias urgentes: instrucción finalizada sin conformidad de la persona acusada. 5.4.3 Diligencias urgentes: instrucción no finalizada. 5.4.4 Derecho a la tutela judicial efectiva. 5.4.5. Derechos fundamentales e interpretación conjunta de las normas competenciales del Tribunal del Jurado y del procedimiento para el enjuiciamiento rápido. 6. Conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado. 6.1 Regulación legal. 6.2 Derogación del art. 50.1 LOTJ. 6.3 Momentos procesales para alcanzar una conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado. 7. Conclusiones

1. Consideraciones preliminares

La Administración de Justicia presenta deficiencias estructurales que han derivado en un notable incremento de la duración media de los procedimientos judiciales, provocando que en muchas ocasiones el sistema no sea capaz de ofrecer una respuesta ágil, eficaz y útil a la ciudadanía.

En no pocas ocasiones, el legislador ha tratado de solventar esta situación dotando de más recursos personales y materiales a las instituciones que conforman el sector justicia. Al mismo tiempo, se han implementado reformas legislativas encaminadas a ofrecer respuestas alternativas a la judicialización y dotar de mayor rapidez a los procedimientos. Es evidente que hasta la fecha ninguna de esas soluciones ha tenido el éxito esperado.

En esa búsqueda de una justicia de calidad, sin merma de los derechos de los justiciables, se ha promulgado la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, que incluye todo un conjunto de reformas procesales encaminadas a dotar de agilidad a los procedimientos judiciales, precisamente con la finalidad de alcanzar una justicia que realmente aporte soluciones al conjunto de la sociedad.

En cuanto al orden jurisdiccional penal, la exposición de motivos de la Ley Orgánica deja claro que solo se introducen modificaciones puntuales, subrayando la necesidad de promulgar una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal «que diseñe un procedimiento penal del siglo XXI».

Con la finalidad de lograr esa pretendida agilización, la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, implementa dos modificaciones de importante calado y que son objeto de análisis en la presente Circular: de un lado, la posibilidad de tramitar los delitos de usurpación y allanamiento de morada por el procedimiento para el enjuiciamiento rápido; y, de otro, la viabilidad de alcanzar conformidades sin límite penológico alguno.

La trascendencia de las modificaciones implementadas y su acomodación al procedimiento regulado en la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado*, norma que no se ha visto modificada, aconseja la elaboración de criterios específicos sobre dichos aspectos que ya fueron tratados en la Nota

Interna 2/2025 de Secretaría Técnica de Fiscalía General de Estado, pero que ahora se desarrollan en la presente Circular con la finalidad de dotarlos de carácter vinculante, garantizando con ello el principio constitucional de unidad de actuación del Ministerio Fiscal.

2. Naturaleza jurídica del procedimiento para el enjuiciamiento rápido

El Título III del Libro IV LECrim regula, dentro de los procedimientos especiales (arts. 795 a 803), el denominado procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos. Dicho procedimiento se introdujo en virtud de la Ley 38/2002, de 24 de octubre, con el fin de dotar al sistema judicial de un cauce rápido y sencillo para ciertos ilícitos penales que, en principio, no requieren una instrucción compleja.

La exposición de motivos de la Ley 38/2002, de 24 de octubre, se refiere a las diligencias urgentes como «un proceso especial», describiéndolo como un «nuevo procedimiento» completo, con principio y final, pues afirma que se trata de un cauce procedimental «desde la incoación del proceso penal hasta la celebración del juicio oral [...] así como la emisión de la sentencia y la tramitación de los eventuales recursos».

La ubicación sistemática del procedimiento para el enjuiciamiento rápido dentro del Título III del Libro IV LECrim permite catalogarlo como procedimiento penal completo, más allá, incluso, de lo que expresa la exposición de motivos de la Ley 38/2002, de 24 de octubre, es decir, un procedimiento que tiene un comienzo como diligencias urgentes (art. 795 LECrim) y una finalización que aparece recogida en el art. 803 LECrim («de la impugnación de la sentencia»), siendo los trámites del procedimiento abreviado supletorios en todo aquello que no aparezca previsto en la regulación específica. A mayor abundamiento, el hecho

de que la LECrim dedique un título específico a esta modalidad procedimental —a continuación del procedimiento abreviado— evidencia que se trata de un procedimiento propio e individualizado, diferente a este y al resto de los que se contemplan en el mismo Libro de la ley ritualaria.

En idéntico sentido, la Circular de la FGE núm. 1/2003, de 7 de abril, sostuvo que «la Ley 38/2002 lleva a cabo una redefinición de dos modalidades de procedimiento —abreviado y rápido—, aplicables en función de la gravedad objetiva del delito, su naturaleza, su flagrancia y la complejidad de su instrucción (arts. 757 y 795)», aseverando que «la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) operada por la Ley 38/2002 y la LO 8/2002 —objeto de estudio en esta Circular—, además de crear un nuevo procedimiento especial ha introducido también ciertas modificaciones en el procedimiento abreviado». Por ello, llegó a la conclusión de que «no se trata, como aquellos, de una mera especialidad del procedimiento abreviado, tendente a acelerarlo. Estamos ante un verdadero proceso especial».

A tenor de lo expuesto, el procedimiento para el enjuiciamiento rápido se concibe como un procedimiento especial, que tiene unos mecanismos para su incoación, desarrollo y finalización y que no se configura como una especialidad de otro procedimiento, sino como un bloque compacto, un cauce procedimental propio y diferenciado del resto de los contemplados en el ordenamiento jurídico procesal.

3. Título competencial del procedimiento ante el Tribunal del Jurado

3.1 Derecho al juez ordinario predeterminado por la ley

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado*, dispone que «por encima de concepciones pro o antijuradistas,

nuestra Norma Fundamental enlaza el instrumento del jurado, de forma indiscutible, con dos derechos fundamentales: la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, del artículo 23.1 de la Constitución española, y el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley del 24.2 de nuestro texto fundamental». En relación con este último derecho fundamental, la exposición de motivos de la LOTJ sigue diciendo que «la institución del Jurado es [...] una manifestación del artículo 24 de la Constitución que declara que todos tienen derecho al juez ordinario predeterminado por la ley; cumple por tanto una función necesaria para el debido proceso, pero lo hace desde una óptica distinta a la que tenía atribuida en su recepción en el Estado liberal burgués; no hay reticencia alguna al juez profesional; no se trata de instaurar una Justicia alternativa en paralelo y menos aún en contradicción a la de los jueces y magistrados de carrera a que se refiere el artículo 122 de la Constitución, sino de establecer unas normas procedimentales que satisfagan al mismo tiempo y en paralelo todas las exigencias de los procesos penales con el derecho-deber de los ciudadanos a participar directamente en la función constitucional de juzgar».

Lo aseverado en la exposición de motivos no es sino corolario de una amplia doctrina fijada por el Tribunal Constitucional, en virtud de la cual el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley se traduce en que para que un órgano judicial pueda conocer de un asunto, debe haber sido creado previamente por norma legal y dotado de jurisdicción y competencia. Así lo recuerda la STC 138/1991, de 20 de junio, cuando dispone que «el derecho al llamado juez legal comprende, entre otros extremos, la exclusión en sus distintas modalidades del juez *ad hoc*, excepcional o especial, junto a la exigencia de predeterminación del órgano judicial, así como de su jurisdicción y competencia, predeterminación que debe hacerse por una norma dotada de generalidad y dictada con anterioridad al hecho motivador del proceso y respetando la reserva de ley en la materia

(SSTC 47/1982, 47/1983, 101/1984, 111/1984, 44/1985, 105/1985, 23/1986, 30/1986, 199/1987, 95/1988, 153/1988, 106/1989)».

La promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado colmó el mandato constitucional de participación de la ciudadanía en la Administración de Justicia, conforme a lo dispuesto en el art. 125 CE. Pero, además, implementó de manera más evidente el derecho constitucional consagrado en el art. 23.1 CE, que exige la participación directa de las y los ciudadanos en los asuntos públicos. Y todo ello garantizando el derecho constitucional al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), puesto que no será un órgano creado *ad hoc* y, por tanto, excepcional o especial, el que conocerá de determinados asuntos, sino que se configura el Tribunal del Jurado, su jurisdicción y competencia a través de una norma con rango de ley, garantizando de ese modo la preexistencia del órgano encargado del enjuiciamiento del concreto hecho motivador del procedimiento penal.

3.2 Regulación legal del título competencial del Tribunal del Jurado

El art. 1 LOTJ regula tanto el ámbito competencial del procedimiento ante el Tribunal del Jurado como la competencia objetiva para el enjuiciamiento ante este tribunal, esto es, el elenco de conductas delictivas que serán tramitadas por dicho procedimiento y enjuiciadas por el órgano lego en derecho.

En concreto, el apartado primero del art. 1 LOTJ dispone:

El Tribunal del Jurado, como institución para la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia, tendrá competencia para el enjuiciamiento de los delitos atribuidos a su conocimiento y fallo por esta u otra Ley respecto de los contenidos en las siguientes rúbricas: [...]

Acto seguido, el mismo precepto delimita un concreto elenco de ilícitos penales, con su *nomen iuris* e, incluso, especificando el precepto del Código Penal que describe la conducta delictiva cuya competencia recae en el Tribunal del Jurado. Se trata de un listado, en principio, cerrado y tasado.

Decimos, en principio, por cuanto el art. 5 LOTJ, bajo el título «determinación de la competencia del Tribunal del Jurado», amplía ese título competencial a otras conductas delictivas en caso de concurrencia de una serie de reglas de conexidad delictiva. De igual modo, en aplicación de esas reglas, excluye del ámbito de conocimiento del Tribunal del Jurado ilícitos penales incluidos en el título competencial recogido en el art. 1 LOTJ, como sucede en caso de conexidad con el delito de prevaricación.

Además, el Tribunal del Jurado puede terminar conociendo de ilícitos penales diferentes a los previstos en su ámbito competencial en aquellos casos en los que el Ministerio Fiscal o las partes personadas modifiquen sus conclusiones provisionales a la hora de elevarlas a definitivas, puesto que el art. 48.3 LOTJ dispone lo siguiente:

Aun cuando en sus conclusiones definitivas las partes calificasen los hechos como constitutivos de un delito de los no atribuidos al enjuiciamiento del Tribunal del Jurado, éste continuará conociendo.

En definitiva, el procedimiento ante el Tribunal del Jurado será el cauce procesal y, por ende, el Tribunal del Jurado conocerá de las conductas delictivas enumeradas en el art. 1 LOTJ. Sin embargo, ese elenco de ilícitos penales puede verse ampliado o restringido en función de las reglas de conexidad contempladas en el art. 5 LOTJ o en función de la calificación jurídica efectuada a la hora de elevar a definitivas las conclusiones provisionales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 48.3 LOTJ. Ello evidencia que el ámbito competencial del Tribunal del Jurado es flexible, en tanto en cuanto ni únicamente puede conocer

del listado de delitos contemplado en el art. 1 LOTJ ni siempre conocerá de los delitos incluidos en este catálogo.

3.3 Posición del Tribunal Constitucional

Partiendo de lo expuesto, sustraer del conocimiento del Tribunal del Jurado un ilícito penal incluido en el listado contemplado en el art. 1 LOTJ, por tramitarse la investigación y ulterior enjuiciamiento por otro cauce procedimental, podría hacer pensar en una infracción del derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley.

Debe desestimarse esta interpretación.

El Tribunal Constitucional ha señalado, por todas STC 110/2017, de 5 de octubre, que «son las cuestiones relativas a la constitución, jurisdicción y competencia del órgano judicial las que constituyen el núcleo más básico del derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley (24.2 CE), pues el derecho fundamental de referencia exige, en primer término, que el órgano judicial haya sido creado previamente por la norma jurídica, que ésta le haya investido de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarle de órgano especial o excepcional».

En consecuencia, ya la STC 47/1983, de 31 de mayo, declaró que «el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley exige, fundamentalmente, que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional, siendo, además, doctrina reiterada que las cuestiones relativas a la interpretación de las normas sobre atribución de competencias a

los órganos jurisdiccionales son de legalidad ordinaria y ajenas, por tanto, al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, salvo que esa interpretación suponga una manipulación manifiestamente arbitraria de las reglas legales sobre atribución de competencias».

En la misma línea, la STC 6/1996, de 16 de enero, señaló que «la atribución por Ley de competencia para conocer de un asunto a uno u otro órgano de la jurisdicción ordinaria, no lesiona los derechos fundamentales recogidos en el art. 24 de la Constitución, a diferencia de lo que, en cambio, ocurriría si se atribuyese irrazonada o irrazonablemente a una jurisdicción especial; cabiendo incluso la atribución legal de la competencia a un órgano especializado o centralizado de la jurisdicción ordinaria, pero no por ello menos órgano judicial ordinario, como pueden ser la Audiencia Nacional o los Juzgados Centrales de Instrucción».

El Tribunal Constitucional ha formado un cuerpo de doctrina, del que es exponente la STC 35/2000, de 14 de febrero, por el que «el derecho al juez predeterminado puede quedar en entredicho cuando un asunto se sustraiga indebida e injustificadamente al que la ley lo atribuye para su conocimiento, manipulando el texto de las reglas de distribución de competencias con manifiesta arbitrariedad (ATC 262/1994, de 3 de octubre). En efecto, según hemos dicho [...] en otras ocasiones (por todas SSTC 47/1983, de 31 de mayo y 171/1994, de 7 de junio), la figura del juez predeterminado implica que haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de especial o excepcional, funcionando como garantía de la independencia e imparcialidad de la judicatura, valores constitucionalmente protegidos por tal derecho fundamental, sólo la generalidad y la abstracción y, en definitiva, la impersonalidad de criterios legales apriorísticos, impide la utilización de jueces *ad hoc* y su preexistencia respecto de cada litigio concreto asegura que, una vez determinado en su virtud quién

haya de ser el juzgador, se produzca la llamada *perpetuatio iurisdictionis* y no pueda ser privado de su conocimiento».

Así las cosas, constituye doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (por todas *vid.* STC 156/2007, de 2 de julio) que «las normas sobre competencia y, consecuentemente, la determinación del órgano judicial competente, son materias que conciernen exclusivamente a los tribunales de la jurisdicción ordinaria (SSTC 171/1999, de 27 de septiembre, FJ 2; 35/2000, de 14 de febrero, FJ 2, y 126/2000, de 16 de mayo, FJ 4), de modo que al Tribunal Constitucional solamente le corresponde analizar si en el supuesto concreto la interpretación y aplicación de las normas competenciales se ha efectuado de un modo manifiestamente irrazonable o arbitrario (SSTC 136/1997, de 21 de julio, FJ 3; 183/1999, de 11 de octubre, FJ 2, y 35/2000, 14 de febrero, FJ 2)».

Por consiguiente, no debe confundirse el contenido de este derecho fundamental con el derecho a que las normas sobre distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales se interpreten en un determinado sentido (*v. gr.* SSTC 238/1998, de 15 de diciembre; 49/1999, de 5 de abril; 183/1999, de 11 de octubre; 164/2008, de 15 de diciembre).

Esta postura, mantenida sin fisuras a lo largo del tiempo por el Tribunal Constitucional, en relación con el contenido del derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley y, en particular, con la competencia del Tribunal del Jurado, coincide con la defendida por la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, como es de ver en la STC 156/2007, de 2 de julio, cuando dispone que «en relación con la vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), señala el Ministerio Fiscal que la atribución del conocimiento de un asunto a la Audiencia Provincial o al Tribunal del Jurado es una materia de legalidad ordinaria y extraña, por tanto, a la jurisdicción constitucional».

Si bien el cuerpo de doctrina constitucional *supra* referenciado se refiere a la interpretación de las reglas de conexidad del art. 5 LOTJ, la interpretación que se haga de esas reglas de conexidad implica que el Tribunal del Jurado conozca o deje de conocer de ciertos ilícitos penales, a imagen y semejanza de lo que sucederá a la hora de interpretar la sintonía que debe darse a la modificación del art. 795 LECrim manteniendo la vigencia del art. 1 LOTJ. Consecuentemente, los razonamientos que el Tribunal Constitucional ha efectuado hasta la fecha en relación con las reglas de conexidad, y la consecuente determinación del órgano judicial competente a partir de la aplicación de tales reglas, es perfectamente aplicable al caso que ahora se plantea de acomodación del nuevo art. 795 LECrim al texto de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo. Buena prueba de lo anterior es el propio tenor literal de las resoluciones citadas, que encaja en el presente supuesto fáctico sin necesidad de retorcer su contenido.

En definitiva, de la misma manera que una interpretación de las reglas de conexidad (art. 5 LOTJ) puede vedar al Tribunal del Jurado de conocer sobre determinados ilícitos penales incluidos en su título competencial, y no por ello afecta al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, acompasar la aplicación del nuevo art. 795 LECrim a la vigencia de los arts. 1 y 24.1 LOTJ no supone una afectación a este derecho fundamental, pues nos movemos única y exclusivamente en el campo de las normas procesales de distribución de competencias entre órganos judiciales, cuestión de mera legalidad ordinaria.

3.4 Posición del Tribunal Supremo

A tenor de la doctrina constitucional expuesta, la interpretación fijada en la presente Circular, en cuanto a la compatibilidad entre el art. 1.2 d) LOTJ y el art. 795 LECrim, se aleja de una posible vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley. Pero ello se vislumbra de manera más diáfana cuando se analiza la doctrina emanada de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La interpretación de las reglas competenciales del Tribunal del Jurado por parte de la Sala de lo Penal ha sido vacilante. La STS 1058/2005, de 28 de septiembre, expresa que «la imposibilidad legal de atribuir la competencia al Tribunal de Jurado por una parte y la ausencia de una norma en la LOTJ que resuelva el problema por otro, nos lleva a hacer uso, por analogía, de la facultad que nos confiere para otros casos el art. 18.3.º LECr y declarar la competencia de la Audiencia Provincial para el conocimiento de los dos delitos conexos, solución que parece, además, coherente con el criterio que inspira el segundo párrafo del apartado 2 del art. 5 LOTJ, claramente favorable a la extensión de la competencia de los tribunales técnicos a expensas de la de los tribunales populares».

Ese criterio, claramente restrictivo de la competencia del Tribunal del Jurado, cristalizó en fecha 23 de febrero de 2010 en un primer Acuerdo del Pleno no jurisdiccional, que estableció que «la aplicación del artículo 5.2 c) requiere que la relación funcional a la que se refiere se aprecie por el órgano jurisdiccional en atención a la descripción externa u objetiva de los hechos contenidos en la imputación. La competencia se extenderá al delito conexo siempre que se haya cometido teniendo como objetivo principal perpetrar un delito que sea competencia del Tribunal del Jurado, es decir, que ha de ser de la competencia del Jurado aquel cuya comisión se facilita o cuya impunidad se procura. Por el contrario, si el objetivo perseguido fuese cometer un delito que no es competencia del Tribunal del Jurado y el que se comete para facilitar aquél o lograr su impunidad fuese alguno de los incluidos en el artículo 1.2, en estos casos la competencia será del Juzgado de lo Penal o de la Audiencia Provincial, salvo que, conforme al apartado 1 de este acuerdo, puedan enjuiciarse separadamente. Cuando existieran dudas acerca de cuál es el objetivo principal perseguido por el autor de los hechos objeto de las actuaciones y uno de ellos, al menos, constituya delito de los atribuido al Tribunal del Jurado (art. 1.2 LOTJ),

la competencia se determinará de acuerdo con la que corresponda al delito más gravemente penado de entre los imputados».

Sin embargo, en fecha 9 de marzo de 2017 la Sala Segunda del Tribunal Supremo publicó un nuevo Acuerdo de Pleno no jurisdiccional en el que se pasó a indicar que «en los casos de relación funcional entre dos delitos (para perpetrar, facilitar ejecución o procurar impunidad), si uno de ellos es competencia del Tribunal del Jurado y otro no, conforme al art. 5.2.c de la Ley del Tribunal del Jurado, se estimará que existe conexión conociendo el Tribunal del Jurado de los delitos conexos».

Los Acuerdos del Pleno indicados supusieron una clara modificación del título competencial del Tribunal del Jurado, puesto que, en virtud del primero, un delito de allanamiento de morada en concurso medial con un delito de lesiones con deformidad no sería objeto de enjuiciamiento por el Tribunal del Jurado; mientras que, conforme al segundo, idéntico supuesto fáctico sí sería objeto de enjuiciamiento por el Tribunal del Jurado.

De igual modo sucedió con la modificación del Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de 5 de febrero de 1999, que establecía que «en aquellos casos en los que se imputan a una persona dos delitos contra las personas, uno consumado y otro intentado, con el riesgo de romper la continencia de la causa, el enjuiciamiento corresponderá a la Audiencia Provincial». Posteriormente, el Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de 9 de marzo del año 2017 señaló que «tampoco conocerá el Tribunal del Jurado del delito de prevaricación aunque resulte conexo a otro competencia de aquél. Pero si podrá conocer, de mediar tal conexión, del delito de homicidio no consumado».

Ante esta interpretación diferenciada de la competencia del Tribunal del Jurado, el Tribunal Supremo —siguiendo la doctrina reseñada del Tribunal

Constitucional— ha entendido que ello no implicaba una vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, pues por Acuerdo de Pleno no jurisdiccional de 20 de julio de 2010 la Sala Segunda del Tribunal Supremo estableció que «los acuerdos adoptados en los plenos no jurisdiccionales de la Sala que tengan como objeto cuestiones de índole procesal no se aplicarán a los actos procesales ya tramitados en la fecha del acuerdo. Se exceptúan aquellos actos que hubieran incurrido en la vulneración de un derecho fundamental que fuera determinante por su nulidad». La STS 854/2010, de 29 de septiembre, afirmó que el Acuerdo de 23 de febrero de 2010 no tenía efecto retroactivo, aunque implicaba una modificación de la competencia para el enjuiciamiento en favor del Tribunal del Jurado, lo que solo podía significar que no implicaba vulneración de derecho fundamental y, por tanto, del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley.

Posteriormente, la Sala Segunda del Tribunal Supremo modificó su propio criterio y procedió a aplicar con carácter retroactivo el Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de 9 de marzo de 2017 (*vid.* SSTs 451/2017, de 21 de junio; 521/2017, de 6 de julio; 683/2017, de 18 de octubre; 84/2018, de 15 de febrero; 234/2018, de 17 de mayo). Ahora bien, el argumento para efectuar esa aplicación retroactiva no fue que una diferente interpretación del articulado de la LOTJ provocase un cambio competencial y, con ello, vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley. El argumento se ciñó a entender que el hecho de que los Acuerdos relativos a cuestiones procesales —como el citado— no impliquen la nulidad de actuaciones procesales, por no haberse afectado derecho fundamental alguno, no significa que no deban aplicarse a los procedimientos en tramitación.

Lo expuesto en las líneas precedentes no viene sino a refrendar lo establecido en el Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2008, que afirma lo siguiente:

Conforme al art. 240.2 apartado 2 de la LOPJ, en todos los recursos de casación promovidos contra sentencias dictadas por las audiencias provinciales o los tribunales superiores de justicia, en el procedimiento del Jurado, la Sala sólo examinará de oficio su propia competencia. Las alegaciones sobre la falta de competencia objetiva o la inadecuación del procedimiento, basadas en la vulneración del art. 5 LOTJ, habrán de hacerse valer por los medios establecidos, con carácter general, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en la LO 5/1995, reguladora del Tribunal del Jurado.

Este Acuerdo ha sido objeto de aplicación en las SSTS 65/2005, de 20 de enero; 166/2007, de 16 de abril; 358/2010, de 4 de marzo; 689/2012, de 20 de septiembre; 822/2013, de 6 de noviembre; 36/2017, de 26 de enero; 234/2018, de 17 de mayo.

Especialmente relevantes son las SSTS 517/2017, de 6 de julio; 942/2016, de 16 de diciembre; y 657/2008, de 24 de octubre, que evidencian que el motivo de que el Tribunal Supremo examine de oficio su propia competencia descansa en estimar que no hay vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley por el hecho de que en la interpretación de normas procedimentales la competencia hubiera recaído en un órgano judicial diferente al Tribunal del Jurado.

Ese criterio ha sido mantenido, igualmente, por la Fiscalía del Tribunal Supremo. Así, la STS 942/2016, de 16 de diciembre, afirma que «como señala el Ministerio Fiscal, esta cuestión relativa a la competencia para el enjuiciamiento de los hechos se ha planteado por primera vez en el recurso de casación sin suscitarse cuestión alguna por ninguna de las partes durante las fases de instrucción, intermedia o en el juicio oral. Por lo tanto, ello plantea como cuestión previa la decisión sobre la extemporaneidad de la reclamación, con independencia de la decisión de fondo sobre la competencia del Tribunal del Jurado o de la Audiencia en este caso». Idéntico alegato fue sostenido por la Fiscalía del Tribunal

Supremo en el recurso de casación que dio lugar a la STS 517/2017, de 6 de julio.

En consonancia con lo anterior, cuando el Tribunal Supremo ha tenido que pronunciarse en relación con alegaciones de infracción del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la hora de delimitar la competencia del Tribunal del Jurado, ha estimado que ello no vulnera este derecho fundamental. Así las cosas, la STS 220/2025, de 6 de marzo, ha afirmado lo siguiente:

De acuerdo con una constante doctrina constitucional, la discrepancia interpretativa sobre la normativa legal que distribuye la competencia entre órganos de la jurisdicción penal ordinaria no constituye infracción del derecho al juez predeterminado por la ley y, por tanto, los efectos anulatorios de los artículos 11, 238.1 y 240 de la LOPJ. La nulidad es únicamente procedente en los casos en que las diligencias hubieran sido acordadas por un juez de otro ámbito jurisdiccional, sin competencia objetiva para la investigación de delitos. Según reiterada jurisprudencia se dará una vulneración del derecho al juez predeterminado por la ley cuando, infringiendo o manipulando las normas de reparto, un asunto se sustraiga deliberadamente al órgano al que correspondería su conocimiento, para atribuírselo indebidamente a otro, constituido así en un juez ad hoc, con quebranto o puesta en riesgo de la garantía del juez imparcial.

En la misma línea, *vid.* SSTS 1108/2024, de 2 de diciembre; 672/2018, de 19 de diciembre; 389/2018, de 25 de julio; 265/2018, de 31 de mayo; 86/2018, de 19 de febrero; 664/2017, de 11 de octubre; 822/2013, de 6 de noviembre; 744/2013, de 14 de octubre; 1053/2013, de 30 de septiembre; 267/2013, de 22 de marzo; 729/2012, de 25 de septiembre; 942/2011, de 21 de septiembre.

En esa línea jurisprudencial consolidada solo resultó disidente la STS 728/2009, de 26 de junio, que, como hemos visto, fue completamente superada por toda la jurisprudencia posterior, que ha mantenido el criterio de no afectación del

derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, como igualmente se venía sosteniendo en las sentencias dictadas con anterioridad en el tiempo.

Por tanto, el Tribunal Supremo ha seguido en sus razonamientos —cada vez que ha tenido que resolver una alegación de vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley— el criterio sostenido por el Tribunal Constitucional. O, lo que es lo mismo, ha considerado que no se violenta el derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley cuando un asunto recae o se sustrae del conocimiento del Tribunal del Jurado por haber efectuado una interpretación de normativa procesal, como sucede en el presente caso en el que se acompaña la modificación operada en el marco del procedimiento para el enjuiciamiento rápido al del Tribunal del Jurado.

4. Delito de usurpación

4.1 Regulación legal

El apartado quince del art. 20 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, dispone:

Se añaden dos nuevas letras i) y j) a la circunstancia 2.ª del apartado 1 del artículo 795, que quedan redactadas como sigue:

i) Delitos de allanamiento de morada del artículo 202 del Código Penal.

j) Delitos de usurpación del artículo 245 del Código Penal.

A pesar de esta modificación legal, el art. 245 CP no ha modificado su tenor literal:

1. Al que con violencia o intimidación en las personas ocupare una cosa inmueble o usurpare un derecho real inmobiliario de pertenencia ajena, se le impondrá,

además de las penas en que incurriere por las violencias ejercidas, la pena de prisión de uno a dos años, que se fijará teniendo en cuenta la utilidad obtenida y el daño causado.

2. El que ocupear, sin autorización debida, un inmueble, vivienda o edificio ajenos que no constituyan morada, o se mantuviere en ellos contra la voluntad de su titular, será castigado con la pena de multa de tres a seis meses.

Asimismo, el art. 13 CP mantiene la redacción introducida en virtud de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*:

- 1. Son delitos graves las infracciones que la Ley castiga con pena grave.*
- 2. Son delitos menos graves las infracciones que la Ley castiga con pena menos grave.*
- 3. Son delitos leves las infracciones que la ley castiga con pena leve.*
- 4. Cuando la pena, por su extensión, pueda incluirse a la vez entre las mencionadas en los dos primeros números de este artículo, el delito se considerará, en todo caso, como grave. Cuando la pena, por su extensión, pueda considerarse como leve y como menos grave, el delito se considerará, en todo caso, como leve.*

Finalmente, el apartado cuarto del art. 33 CP tampoco ha sido alterado por la LO 1/2025: «son penas leves: g) la multa de hasta tres meses».

4.2 Delito menos grave de usurpación

El art. 245.1 CP tipifica el delito menos grave de usurpación, que se traduce en la modalidad acometida mediante el uso de violencia o intimidación, tipología delictiva que arrastra una penalidad de uno a dos años de privación de libertad.

Al incluirse el delito de usurpación dentro del elenco de conductas a tramitar por el cauce del procedimiento para el enjuiciamiento rápido, no cabe duda de que este ilícito penal puede ser tramitado por la vía procedimental prevista en los arts. 795 y siguientes LECrim, al igual que el resto de delitos que aparecen enumerados en la circunstancia 2.^a del art. 795.1 LECrim.

4.3 Delito leve de usurpación

El art. 245.2 CP diseña la modalidad de usurpación inmobiliaria sin uso de violencia o intimidación y recibe la categorización jurídica de delito leve, puesto que, llevando aparejadas unas penas de tres a seis meses de multa [art. 33.4 g) CP], nos hallamos ante penas que en su límite inferior tienen la condición de pena leve, pero en su límite superior se trata de una pena menos grave, lo que conforme al art. 13.4 CP provoca que deba considerarse delito leve (Circular de la FGE núm. 1/2015, de 19 de junio).

El art. 795 LECrim, por mor de la modificación operada en virtud del art. 20 de la LO 1/2025, incluye ahora el delito de usurpación del art. 245 CP dentro del elenco de conductas delictivas que pueden tramitarse a través del procedimiento para el enjuiciamiento rápido. Sin embargo, la Ley de Enjuiciamiento Criminal deja claro que el procedimiento aplicable para todo delito leve es el contemplado en los arts. 964 y siguientes, salvo la posibilidad de incoar juicio inmediato por delito leve, que queda vedado al catálogo de ilícitos penales que contiene el art. 962 LECrim.

Pues bien, al ser un delito leve el tipo penal previsto en el apartado segundo del art. 245 CP, el cauce procedimental para su tramitación continuará siendo el previsto en los arts. 964 y siguientes LECrim, por tratarse del procedimiento adecuado para todo delito leve, mientras que el procedimiento para el enjuiciamiento rápido queda limitado a ciertos delitos, todos ellos menos graves.

Lo anterior guarda coherencia con el hecho de que los delitos leves tienen su procedimiento especial contemplado en el Libro VI LECrim («procedimiento para el juicio sobre delitos leves»), mientras que el procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos se ubica en el Libro IV LECrim («de los procedimientos especiales»). Esa ubicación sistemática evidencia que el procedimiento regulado en el Libro VI LECrim está diseñado para que todo delito leve siga dicho cauce procedimental sin excepción, quedando reservados los demás procedimientos para aquellos delitos que reúnan los parámetros necesarios para su respectiva tramitación.

Igualmente, la lectura del articulado que compone el Título III del Libro IV LECrim evidencia que la regulación legal no está prevista para los delitos leves. El art. 795 LECrim utiliza un abanico penológico que abarca delitos sancionados con penas de hasta cinco años de prisión o de hasta diez años de cualquier otra naturaleza, límites que, si bien permiten encajar los delitos leves, se hallan muy por encima de los previstos por el Código Penal para esa clase de delitos. Asimismo, el art. 795.1 LECrim recoge como condición para incoar diligencias urgentes que la persona presunta autora de los hechos se halle detenida o citada para comparecer ante el juzgado de guardia, como también prevé el art. 796 LECrim al tratar las diligencias a practicar por la Policía Judicial, circunstancia que no se acomoda al procedimiento para el juicio sobre delitos leves, pues la detención resulta una medida excepcional ex art. 495 LECrim.

Ni por su ubicación sistemática ni por la literalidad de los preceptos que regulan el procedimiento para el enjuiciamiento rápido puede tramitarse un delito leve por este cauce procedimental. Si a ello se une que la finalidad de la Ley Orgánica 1/2025 es dotar de agilidad a la justicia penal, pretender la tramitación de un delito leve por el cauce de diligencias urgentes generaría el efecto contrario.

En definitiva, el delito leve de usurpación continuará tramitándose por el cauce del procedimiento para el juicio sobre delitos leves.

5. Delito de allanamiento de morada

5.1 Regulación legal

Como se ha señalado *supra*, el art. 20 de la LO 1/2025 introduce en su apartado quince, dentro del ámbito objetivo de aplicación del procedimiento para el enjuiciamiento rápido, los delitos de allanamiento de morada del art. 202 CP.

No obstante, el art. 1.2 LOTJ mantiene su tenor literal: «Dentro del ámbito de enjuiciamiento previsto en el apartado anterior, el Tribunal del Jurado será competente para el conocimiento y fallo de las causas por los delitos tipificados en los siguientes preceptos del Código Penal: [...] d) Del allanamiento de morada (artículos 202 y 204)».

5.2 Vigencia del art. 1.2 d) LOTJ

De conformidad con lo señalado en la disposición derogatoria única de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, podría plantearse que se ha producido una derogación tácita del art. 1.2 d) LOTJ, en tanto en cuanto establece que «a la entrada en vigor de la presente ley, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan, se opongan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente ley».

Sin embargo, no puede considerarse que esta disposición derogatoria sea aplicable al citado precepto, y ello por varios motivos.

En primer término, la creación de un órgano judicial, como es el Tribunal del Jurado, y su correspondiente dotación de jurisdicción y competencia, tal y como ha quedado expuesto anteriormente, es materia que debe regularse en virtud de ley orgánica por afectar a derechos fundamentales ex art. 81.1 CE y, en concreto, al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) y al derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

En segundo lugar, el art. 122.1 CE determina que la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales se regula por ley orgánica. El art. 83 LOPJ dispone que «el juicio del Jurado se celebrará en el ámbito de la Audiencia Provincial u otros Tribunales y en la forma que establezca la ley»; y en su apartado segundo afirma que «la composición y competencia del Jurado es la regulada en la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado».

A la vista del rango normativo de la LO 1/2025, podría entenderse que su disposición derogatoria afectaría al art. 1.2 LOTJ en relación con el art. 202 CP. Sin embargo, la disposición final trigésima séptima dispone en su apartado b) que «tienen carácter de ley ordinaria [...] los artículos 2 a 22 y 24, así como el apartado dos del artículo 23 que modifica el artículo 23.4 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores».

Por consiguiente, la modificación que se efectúa del art. 795 LECrim, al amparo del art. 20 de la LO 1/2025, procede de una norma con rango de ley ordinaria, que modifica otra ley ordinaria, como es la Ley de Enjuiciamiento Criminal, provocando de ese modo que la disposición derogatoria única no sea aplicable a la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado*, cuyo art. 1 ostenta naturaleza orgánica.

Por lo expuesto, la disposición derogatoria única de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, no permite considerar derogado el art. 1.2 LOTJ ni el art. 83 LOPJ. Y, en conclusión, no puede entenderse derogada la inclusión del delito de allanamiento de morada (art. 202 CP) en el ámbito de enjuiciamiento de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado*.

5.3 Compatibilidad entre el art. 1.2 d) LOTJ y el art. 795 LECrim: fase de instrucción

5.3.1 Incoación del procedimiento ante el Tribunal del Jurado

Partiendo de la vigencia de ambos preceptos legales [arts. 1.2 d) LOTJ y 795 LECrim], se ha de valorar la compatibilidad de ambas normas procesales en vigor, lo que supone partir de que el delito de allanamiento de morada es competencia del Tribunal del Jurado, pero resulta posible su tramitación por el cauce del procedimiento para el enjuiciamiento rápido (arts. 795 y ss. LECrim), lo que es perfectamente plausible, pues el art. 24 LOTJ, que ordena incoar procedimiento ante el Tribunal del Jurado cuando nos hallemos ante delito competencia del órgano popular, tiene rango de ley ordinaria conforme a la citada disposición final tercera LOTJ.

La afirmación anterior supone que ante un delito competencia del Tribunal del Jurado, como es el delito de allanamiento de morada, se abren dos cauces procedimentales: incoar procedimiento ante el Tribunal del Jurado o incoar procedimiento de diligencias urgentes.

La primera vía, esto es, la incoación de procedimiento ante el Tribunal del Jurado viene ordenada por el art. 309 bis LECrim, que señala que «cuando de los términos de la denuncia o de la relación circunstanciada del hecho en la querella, así como cuando de cualquier actuación procesal, resulte contra persona o

personas determinadas la imputación de un delito, cuyo enjuiciamiento venga atribuido al Tribunal del Jurado, procederá el juez a la incoación del procedimiento previsto en su ley reguladora, en el que, en la forma que en ella se establece, se pondrá inmediatamente aquella imputación en conocimiento de los presuntamente inculpados».

Asimismo, el art. 760 LECrim indica que «iniciado un proceso conforme a las normas de esta Ley, en cuanto aparezca que el hecho podría constituir un delito cuyo enjuiciamiento sea competencia del Tribunal del Jurado, se estará a lo dispuesto en el artículo 309 bis».

Y el art. 24.1 LOTJ dispone que «cuando de los términos de la denuncia o de la relación circunstanciada del hecho en la querella, y tan pronto como de cualquier actuación procesal, resulte contra persona o personas determinadas la imputación de un delito, cuyo enjuiciamiento venga atribuido al Tribunal del Jurado, previa valoración de su verosimilitud, procederá el juez de instrucción a dictar resolución de incoación del procedimiento para el juicio ante el Tribunal del Jurado, cuya tramitación se acomodará a las disposiciones de esta Ley, practicando, en todo caso, aquellas actuaciones inaplazables a que hubiere lugar».

Consecuentemente, cuando un juzgado de instrucción tenga conocimiento de un delito competencia del jurado, como es el delito de allanamiento de morada, lo adecuado será incoar procedimiento ante el Tribunal del Jurado. Ahora bien, el art. 24 LOTJ dispone que para poder incoar procedimiento ante el Tribunal del Jurado deviene necesario tener claros dos aspectos: por un lado, que el delito objeto de procedimiento sea competencia del Tribunal del Jurado; y, por otro, que los presuntos autores de los hechos se hallen correctamente identificados (*vid.* Circular FGE núm. 4/1995, de 29 de diciembre, *sobre el proceso ante el Tribunal del Jurado: las actuaciones en el Juzgado de Instrucción*).

A los requisitos anteriores debe sumarse que el presunto autor de los hechos que haya sido identificado se encuentre a disposición del juzgado de instrucción, puesto que el art. 25 LOTJ señala que «incoado el procedimiento por delito cuyo enjuiciamiento venga atribuido al Tribunal del Jurado, el juez de instrucción lo pondrá inmediatamente en conocimiento de los imputados. Con objeto de concretar la imputación, les convocará en el plazo de cinco días a una comparecencia, así como al Ministerio Fiscal y demás partes personadas», lo que devendrá imposible si al menos uno de los autores no se encuentra identificado y a disposición del órgano judicial para ser citado a la audiencia de imputación.

Por tanto, el primer cauce procedimental será incoar procedimiento ante el Tribunal del Jurado, cuando un delito incluido en el art. 1 LOTJ —en este caso, allanamiento de morada— se ponga en conocimiento del juzgado de instrucción y del Ministerio Fiscal, siempre que concurren las circunstancias previstas en el art. 24 LOTJ.

5.3.2 Incoación de diligencias urgentes

La vía alternativa que se abre con la modificación operada por Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, es la de incoar diligencias urgentes. La modificación legal permite que, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el art. 795 LECrim, el delito de allanamiento de morada del art. 202 CP se tramite por el cauce del procedimiento para el enjuiciamiento rápido.

Una interpretación integradora obliga a recordar que todo el Capítulo III de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado* (arts. 24 a 51), presenta naturaleza de ley ordinaria (disposición final tercera LOTJ). Esta premisa sitúa el estudio de los arts. 24 LOTJ y 795 LECrim en un plano de igualdad normativa, permitiendo así la exclusión de la aplicación automática de lo dispuesto en el art.

24.1 LOTJ, es decir, la necesidad de incoar procedimiento ante el Tribunal del Jurado por delito de allanamiento de morada y la posibilidad de incoar diligencias urgentes.

Así las cosas, cuando concurren los requisitos previstos en el apartado primero del art. 795 LECrim (presentación de atestado policial y detención o citación del investigado ante el juzgado de guardia), el legislador ha hecho viable que se incoen diligencias urgentes para la instrucción y enjuiciamiento de los delitos de allanamiento de morada (art. 202 CP), excluyendo con ello la obligación de incoar en todo caso el procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

Ello conlleva dos consecuencias ineludibles.

La primera es que la única de las modalidades de allanamiento que puede tramitarse por diligencias urgentes es la tipificada en el art. 202 CP. Queda excluido, por tanto, el tipo del art. 204 CP, que continúa bajo el paraguas competencial del Tribunal del Jurado.

La segunda, que para poder incoar diligencias urgentes deviene necesario el cumplimiento de los requisitos fijados en el art. 795 LECrim, es decir, que el procedimiento penal se haya incoado por atestado policial y que la Policía Judicial haya puesto al presunto autor de los hechos a disposición judicial o, al menos, que lo haya citado para comparecer ante el juzgado de guardia.

En definitiva, ante un atestado policial por presunto delito de allanamiento de morada del art. 202 CP será posible incoar diligencias urgentes, siempre y cuando el presunto autor de los hechos sea detenido o puesto a disposición judicial.

5.3.3 Incoación de diligencias previas

Partiendo de lo expuesto en los apartados anteriores, hemos visto que son dos las vías para iniciar un procedimiento penal por delito de allanamiento de morada: incoar procedimiento ante el Tribunal del Jurado o procedimiento para el enjuiciamiento rápido. Sin embargo, se incoarán diligencias previas en aquellos casos en los que no resulte diáfana la subsunción de los hechos en el ámbito competencial del Tribunal del Jurado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 24 LOTJ, así como cuando el presunto autor de los hechos o uno de los presuntos autores no se encuentre correctamente filiado y a disposición del juzgado de instrucción, por imposibilidad de celebración de la audiencia de imputación prevista en el art. 25 LOTJ.

5.4 Compatibilidad entre el art. 1.2 d) LOTJ y el art. 795 LECrim: fase intermedia

5.4.1 Diligencias urgentes: instrucción finalizada con conformidad de la persona acusada

El art. 801 LECrim («de la preparación del juicio oral» en el procedimiento para el enjuiciamiento rápido) dispone:

1. Sin perjuicio de la aplicación en este procedimiento del artículo 787, el acusado podrá prestar su conformidad ante el juzgado de guardia y dictar éste sentencia de conformidad, cuando concurren los siguientes requisitos:

1.º Que no se hubiera constituido acusación particular y el Ministerio Fiscal hubiera solicitado la apertura del juicio oral y, así acordada por el juez de guardia, aquél hubiera presentado en el acto escrito de acusación.

2.º Que los hechos objeto de acusación hayan sido calificados como delito castigado con pena de hasta tres años de prisión, con pena de multa cualquiera

que sea su cuantía o con otra pena de distinta naturaleza cuya duración no exceda de 10 años.

3.º Que, tratándose de pena privativa de libertad, la pena solicitada o la suma de las penas solicitadas no supere, reducida en un tercio, los dos años de prisión.

2. Dentro del ámbito definido en el apartado anterior, el juzgado de guardia realizará el control de la conformidad prestada en los términos previstos en el artículo 787 y, en su caso, dictará oralmente sentencia de conformidad que se documentará con arreglo a lo previsto en el apartado 2 del artículo 789, en la que impondrá la pena solicitada reducida en un tercio, aun cuando suponga la imposición de una pena inferior al límite mínimo previsto en el Código Penal. Si el fiscal y las partes personadas expresasen su decisión de no recurrir, el juez, en el mismo acto, declarará oralmente la firmeza de la sentencia y, si la pena impuesta fuera privativa de libertad, resolverá lo procedente sobre su suspensión o sustitución.

Consecuentemente, cuando se incoen diligencias urgentes por delito de allanamiento de morada, si la persona acusada, asistida de su letrado, presta su conformidad con el escrito de acusación del Ministerio Fiscal, el juzgado de instrucción en funciones de guardia dictará sentencia de conformidad con la pena interesada en el escrito de acusación reducida en un tercio.

A mayor abundamiento, a tenor de la literalidad del art. 801.1.2.º LECrim, que exige que el delito objeto de acusación esté castigado con pena de hasta tres años de prisión para poder alcanzar una conformidad ante el juzgado de guardia, dicha conformidad solamente será admisible para el tipo básico del art. 202.1 CP, puesto que el subtipo agravado del apartado segundo del art. 202 CP conlleva una pena de prisión de uno a cuatro años.

5.4.2 Diligencias urgentes: instrucción finalizada sin conformidad de la persona acusada

El apartado primero del art. 798 LECrim coloca al juez de instrucción en una doble tesitura sobre el devenir del procedimiento, tras haberse dado audiencia al Ministerio Fiscal y a las partes personadas. Si considera que las diligencias no son suficientes, habrá de transformar el procedimiento a los trámites de diligencias previas. Si entiende que la instrucción ha finalizado, y el Ministerio Fiscal o alguna acusación así lo interesa, dictará auto de apertura de juicio oral, salvo que considere que procede dictar auto de sobreseimiento o de inhibición a la jurisdicción militar o de menores. Acto seguido, el párrafo primero del art. 800.2 LECrim dispone:

Abierto el juicio oral, si no se hubiere constituido acusación particular, el Ministerio Fiscal presentará de inmediato su escrito de acusación, o formulará ésta oralmente. El acusado, a la vista de la acusación formulada, podrá en el mismo acto prestar su conformidad con arreglo a lo dispuesto en el artículo siguiente. En otro caso, presentará inmediatamente su escrito de defensa o formulará ésta oralmente, procediendo entonces el Secretario del Juzgado de Guardia sin más trámites a la citación de las partes para la celebración del juicio oral.

El órgano competente para el enjuiciamiento será el juzgado de lo penal, al amparo de lo dispuesto en los arts. 795 y 14.3 LECrim. El art. 800.3 LECrim señala lo siguiente:

El secretario del juzgado de guardia hará el señalamiento para la celebración del juicio oral en la fecha más próxima posible y, en cualquier caso, dentro de los quince días siguientes, en los días y horas predeterminados a tal fin en los órganos judiciales enjuiciadores y ajustándose a lo prevenido en el artículo 785.2 de la presente Ley. A estos efectos, el Consejo General del Poder Judicial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dictará los Reglamentos oportunos para la ordenación, coordinadamente con el Ministerio Fiscal, de los señalamientos de juicios orales que realicen los juzgados de guardia ante los juzgados de lo penal.

Lo anterior supone que, de manera preceptiva y una vez concluida la fase de instrucción y formulada acusación por el Ministerio Fiscal y/o las acusaciones personadas, el juzgado de instrucción, salvo que acuerde el sobreseimiento o la inhibición a la jurisdicción militar o de menores, deberá dictar auto de apertura de juicio oral y remitir las actuaciones al juzgado de lo penal para su enjuiciamiento.

Todo ello provoca que, una vez que la instrucción haya finalizado y se haya formulado acusación, la única solución procedimental será remitir las actuaciones al juzgado de lo penal para su enjuiciamiento, pues la ley no prevé la mutación del procedimiento en curso en cualesquiera otro de los previstos en nuestro ordenamiento jurídico. Por lo demás, resultaría un sinsentido sostener que la voluntad del legislador ha sido que, si no se alcanza una conformidad, deba declararse la nulidad de parte de las actuaciones y la retroacción parcial de las mismas. Más aún, cuando el texto normativo proclama que la reforma legal obedece a dotar de agilidad al proceso penal.

Debe hacerse notar, además, que «en el ámbito procesal penal rige la *perpetuatio iurisdictionis*, al menos, tras el auto de apertura del juicio oral que, en el procedimiento abreviado, determina formalmente el órgano que compete para el enjuiciamiento» (STS 964/2011, de 27 de septiembre). A mayor abundamiento, la STS 941/2023, de 20 de diciembre, indica que «cierto que esta Sala ha sido permisiva en orden a admitir el planteamiento de cuestiones de competencia del órgano de enjuiciamiento hasta el inicio del juicio, en el trámite de alegaciones previas previsto en el artículo 786.2 de la LECrim, también lo es que esta Sala viene aplicando el principio de la *perpetuatio iurisdictionis*, para denegar el cambio de competencia cuando la instrucción ha concluido, siempre que no haya una variación de los hechos que justifique el cambio de competencia». En idéntico sentido *vid.* SSTs 941/2023, de 20 de diciembre; 519/2022, de 26 de mayo; 244/2022, de 16 de marzo; 737/2021, de 30 de

septiembre; 282/2016, de 6 de abril; 1034/2012, de 26 de diciembre; 1336/2011, de 12 de diciembre; 964/2011, de 20 de septiembre.

Asimismo, debe tenerse presente que, siendo las normas del procedimiento abreviado de aplicación supletoria al procedimiento para el enjuiciamiento rápido, una vez abierto el juicio oral por el juzgado de instrucción, la jurisdicción queda perpetuada en este órgano judicial, sin que pueda vedarse la opción contemplada en el art. 786.2 LECrim, pues el principio de la *perpetuatio iurisdictionis* está pensado para ser aplicado a aquellos supuestos «en los que, aceptada la competencia objetiva por la Audiencia Provincial, bien como consecuencia de una modificación legislativa posterior, bien como resultado de retiradas parciales de la acusación, la pena abstractamente imponible al delito enjuiciado —que otrora determinaba la competencia objetiva para el enjuiciamiento del tribunal provincial— pasaba a señalar al Juzgado de lo Penal como órgano objetivamente competente» (STS 40/2022, de 20 de diciembre).

Teniendo como telón de fondo la regulación procedimental de las diligencias urgentes y el principio de la *perpetuatio iurisdictionis* —con la salvedad efectuada—, la voluntad del legislador ha sido mantener la competencia del Tribunal del Jurado para conocer del delito de allanamiento de morada, pese a permitir su tramitación por el cauce de las diligencias urgentes al objeto de agilizar la investigación y enjuiciamiento de este tipo de delito cuando se den los requisitos exigidos para su incoación. En consecuencia, utilizada la vía del procedimiento para el enjuiciamiento rápido, deberá seguirse la tramitación completa de este procedimiento especial (arts. 795 a 803 LECrim), que abarca desde su inicio ante el juzgado de instrucción hasta su finalización por sentencia del juzgado de lo penal, salvo conformidad ante el juzgado de guardia. Ello implica que el procedimiento terminará de cualquiera de las formas posibles previstas en la norma procesal, entre las que se halla que no se alcance una conformidad ante el juzgado de guardia o que no sea posible en atención al límite

penológico del art. 801 LECrim, supuesto que aboca a que el enjuiciamiento corresponda al juzgado de lo penal.

En este sentido, la Circular de la FGE núm. 3/1995, de 27 de diciembre, *sobre el proceso ante el Tribunal del jurado: su ámbito de aplicación*, ya señaló que «se cuenta así en la actualidad con dos tipos de procesos —el de jurado y los restantes procesos penales— que pueden ser calificados como difícilmente cohonestables. Lo expuesto debe llevar a evitar en lo posible las transformaciones procedimentales. A tales fines, por un lado, solo se incoará el procedimiento especial ante el Tribunal del Jurado cuando exista una completa seguridad acerca de la concurrencia de los requisitos exigidos para ello y, por otra parte, deben fijarse momentos procesales en los que por lo avanzado de la tramitación no pueda ya efectuarse esa transformación, en aras de la celeridad y economía procesal».

Esta interpretación en nada afecta al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, como se ha señalado más arriba, y permite implementar la voluntad del legislador de que las diligencias urgentes sea uno de los cauces procedimentales para investigar y enjuiciar el delito de allanamiento de morada.

Consecuentemente, a la vista de la completitud del procedimiento para el enjuiciamiento rápido, de que la *perpetuatio iurisdictionis* se produce desde la apertura de juicio oral, de que con esta interpretación integradora no se produce vulneración alguna de derecho fundamental y de que la *voluntas legislatoris* es la de dotar de agilidad a la investigación y enjuiciamiento del delito de allanamiento de morada, cuando no sea posible alcanzar una conformidad tras la finalización de las diligencias urgentes ante el juzgado de guardia, las y los fiscales informarán a favor de la remisión de las actuaciones al juzgado de lo penal para su posterior enjuiciamiento.

5.4.3 Diligencias urgentes: instrucción no finalizada

El art. 798.2.2.º LECrim dice así: «A continuación, el juez oirá a las partes personadas y al Ministerio Fiscal sobre cuál de las resoluciones previstas en el apartado siguiente procede adoptar [...] 2.º En el caso de que considere insuficientes las diligencias practicadas, ordenará que el procedimiento continúe como diligencias previas del procedimiento abreviado. El juez deberá señalar motivadamente cuáles son las diligencias cuya práctica resulta necesaria para concluir la instrucción de la causa o las circunstancias que lo hacen imposible».

Ello supone que, si llegado el momento procesal previsto en el art. 798 LECrim, se considerase que la instrucción no ha finalizado y procede la práctica de nuevas diligencias instructoras, el juzgado de instrucción incoará diligencias previas del procedimiento abreviado. Ahora bien, una vez incoado dicho procedimiento penal, el Ministerio Fiscal deberá interesar su adecuación a procedimiento ante el Tribunal del Jurado, conforme a los arts. 760 y 309 bis LECrim, al tratarse de un delito competencia del Tribunal del Jurado, cuya tramitación procedimental solamente es viable por el cauce de procedimiento ante el Tribunal del Jurado o diligencias urgentes.

5.4.4 Derecho a la tutela judicial efectiva

Como se ha analizado, el hecho de que el delito de allanamiento de morada se acomode a los trámites de diligencias urgentes y, en consecuencia, la eventual sentencia sea dictada bien por el juzgado de instrucción, en caso de conformidad, bien por el juzgado de lo penal, en caso contrario, no supone una vulneración del art. 24.2 CE en su vertiente del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley. Pero tampoco implica una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE en ninguna de sus facetas.

Para el caso de que la persona acusada quisiera prestar su conformidad, el hecho de tramitar la investigación por los trámites del procedimiento para el enjuiciamiento rápido le permite beneficiarse de la reducción de la pena en un tercio (art. 801 LECrim). Es decir, supondrá un indudable beneficio para el reo, que verá mermada su pena al adecuarse el enjuiciamiento de su conducta antijurídica a los cauces del juicio rápido.

En el supuesto de que la persona acusada no quisiera alcanzar una conformidad y, por tanto, se celebre el juicio oral, se vería favorecida por la tramitación ágil que viene anudada al procedimiento de diligencias urgentes, consiguiendo una celebración pronta del acto del plenario y, en consecuencia, quedaría plenamente garantizado su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

En el caso de que la investigación no pudiera culminarse en el trámite de guardia, las actuaciones se transformarán al procedimiento de diligencias previas y de ahí a los cauces del procedimiento ante el Tribunal del Jurado, con lo cual, ningún perjuicio se advierte para la persona investigada, con la ventaja de que parte de la investigación ya se habrá practicado, como consecuencia de la agilidad inherente al procedimiento para el enjuiciamiento rápido.

Que los hechos sean enjuiciados por un juzgado de lo penal, en lugar de por el Tribunal del Jurado, no generará ninguna merma de garantías. Contra una eventual sentencia condenatoria dictada por el/la magistrado/a presidente/a del Tribunal del Jurado se podrá interponer recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia [art. 864 bis a) LECrim] y recurso de casación ante el Tribunal Supremo [art. 847.1 a).1 LECrim]. De dictarse sentencia condenatoria por el juzgado de lo penal, contra la misma cabrá recurso de apelación ante la Audiencia Provincial [art. 790.1 LECrim] y recurso de casación ante el Tribunal Supremo [art. 847.1 b) LECrim].

Consecuentemente, en ambos casos queda garantizada la doble instancia y, por ende, el derecho de defensa consagrado en el art. 24 CE, siendo cierto que en el segundo caso los motivos del recurso de casación se verían más limitados, pero no por ello deja de garantizarse la doble instancia que se ve colmada con el primigenio recurso de apelación, tal y como establece el ATC 40/2018, de 13 de abril, y la STC 55/2015, de 16 de marzo, cuando indica —esta última— que «ese derecho fundamental a la doble instancia penal queda garantizado, desde luego, en el recurso de apelación del proceso penal abreviado al que tuvo acceso el demandante de amparo, habiendo señalado este Tribunal que en el mismo se otorgan "plenas facultades o plena jurisdicción al Tribunal *ad quem* para resolver cuantas cuestiones se planteen, sean de hecho o de Derecho; [...] conlleva que el juzgador *ad quem* asuma la plena jurisdicción sobre el caso, en idéntica situación que el Juez *a quo*, no sólo por lo que respecta a la subsunción de los hechos en la norma, sino también para la determinación de tales hechos a través de la valoración de la prueba, pudiendo revisar y corregir la ponderación llevada a cabo por el juez *a quo* (por todas, SSTC 172/1997, de 14 de octubre, FJ 4; 120/1999, de 28 de junio, FFJJ 3 y 5; ATC 220/1999, de 20 de septiembre; STC 167/2002, de 18 de septiembre, FJ 11; 200/2002, de 28 de octubre, FJ 4; 230/2002, de 9 de diciembre, FJ 7; 41/2003, de 27 de febrero, FJ 4 c); 10/2004, de 9 de febrero, FJ 6; 12/2004, de 9 de febrero, FJ 3, y 184/2013, de 4 de noviembre, FJ 7)».

5.4.5 Derechos fundamentales e interpretación conjunta de las normas competenciales del Tribunal del Jurado y del procedimiento para el enjuiciamiento rápido

Como se ha descrito, la tramitación a través del procedimiento para el enjuiciamiento rápido no solo no vulnera el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, sino que tampoco infringe el derecho a la tutela judicial efectiva en general y, en concreto, el derecho a la doble instancia. De hecho, la

tramitación por diligencias urgentes resulta más beneficiosa para el reo al permitirle la reducción de la pena en un tercio en caso de conformidad, quedando garantizado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

El art. 3.1 CC enumera los criterios exegéticos de cualquier norma jurídica, traduciéndose en la necesidad de combinar una interpretación gramatical, lógica, histórica, sistemática y finalística. Pues bien, la única interpretación coherente de la modificación del art. 795 LECrim, manteniendo el tenor literal del art. 1 LOTJ, lleva a concluir que el delito de allanamiento de morada se podrá tramitar por dos cauces procedimentales: el procedimiento ante el Tribunal del Jurado y el procedimiento para el enjuiciamiento rápido.

Desde un punto de vista literal, ambos preceptos incluyen esta figura delictiva en el marco competencial, por un lado, del Tribunal del Jurado, pero paralelamente permiten su tramitación por el cauce de las diligencias urgentes al hallarse entre el elenco de ilícitos penales de su ámbito objetivo de aplicación.

Desde una perspectiva lógico-sistemática, la interpretación de ambos preceptos permite colegir que el delito de allanamiento de morada admite un doble cauce procedimental, puesto que negar el cauce del procedimiento para el enjuiciamiento rápido sería dejar sin contenido el art. 795.1.2.º i) LECrim.

Desde un prisma finalístico, la *voluntas legislatoris* es la de dotar de agilidad a la investigación y enjuiciamiento del delito de allanamiento de morada, siendo en este punto la única razón de ser de la modificación legislativa operada por la Ley Orgánica 1/2025.

6. Conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado

6.1 Regulación legal

El art. 20 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, introduce una nueva redacción al art. 785 LECrim que en su apartado cuarto dispone: «En la misma comparecencia, las partes podrán pedir al juez, jueza o tribunal que proceda a dictar sentencia de conformidad con el escrito de acusación que contenga pena de mayor gravedad, o con el que se presentara en ese acto, que no podrá referirse a hecho distinto ni contener calificación más grave que la del escrito de acusación anterior. El juez, jueza o tribunal dictará sentencia de conformidad con la pena manifestada por la defensa y el acusado, si concurren los requisitos establecidos en los apartados siguientes».

El citado precepto introduce un nuevo art. 787 ter LECrim cuyo apartado primero contiene el siguiente tenor literal: «Antes de iniciarse la práctica de la prueba, la defensa, con la conformidad del acusado presente, podrá pedir al juez, jueza o tribunal que proceda a dictar sentencia de conformidad con el escrito de acusación que contenga pena de mayor gravedad, o con el que se presentara en ese acto, que no podrá referirse a hecho distinto, ni contener calificación más grave que la del escrito de acusación anterior. El juez, la jueza o el tribunal dictará sentencia de conformidad con la manifestada por la defensa y el acusado, si concurren los requisitos establecidos en los apartados siguientes».

Sin embargo, el art. 50.1 LOTJ señala que «igualmente, procederá la disolución del Jurado si las partes interesaren que se dicte sentencia de conformidad con el escrito de calificación que solicite pena de mayor gravedad, o con el que presentaren en el acto, suscrito por todas, sin inclusión de otros hechos que los objeto de juicio, ni calificación más grave que la incluida en las conclusiones

provisionales. La pena conformada no podrá exceder de seis años de privación de libertad, sola o conjuntamente con las de multa y privación de derechos».

6.2 Derogación del art. 50.1 LOTJ

Al amparo de la disposición derogatoria única de la LO 1/2025, puede plantearse si se ha producido una derogación del art. 50.1 LOTJ, en lo referente al límite penológico para la disolución del jurado por conformidad, al establecer que «a la entrada en vigor de la presente ley, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan, se opongan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente ley».

Al contrario de lo dictaminado en cuanto a la cuestión relativa a la competencia del Tribunal del Jurado, la disposición derogatoria sí resulta aplicable en este caso, lo que encuentra como fundamento la disposición final tercera LOTJ, que preceptúa que «la presente Ley tiene naturaleza de orgánica a excepción del capítulo III, la disposición transitoria segunda y los apartados 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la disposición final segunda que tienen el carácter de ley ordinaria». Por consiguiente, hallándose el art. 50 LOTJ dentro del Capítulo III, el mismo ostenta naturaleza de ley ordinaria. En consecuencia, al tener el art. 20 de la LO 1/2025 carácter de ley ordinaria (disposición final trigésima séptima), sí resulta de aplicación su disposición derogatoria.

Teniendo como punto de partida la aplicabilidad de la citada disposición derogatoria, procede entrar a valorar si la misma es aplicable por entender que la nueva redacción de los arts. 785 y 787 ter LECrim —que suprimen el límite penológico a efectos de conformidad— contradice, se opone o resulta incompatible con el redactado vigente del art. 50 LOTJ.

La respuesta es afirmativa.

Resulta evidente que, si el legislador ha querido eliminar el límite penológico a los efectos de conformidad para el procedimiento penal en general, mantenerlo en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado contradeciría el nuevo texto legal, máxime cuando la finalidad de la reforma es agilizar procedimientos judiciales. La exposición de motivos de la LO 1/2025 indica que lo que se pretende con esta modificación no es otra cosa que facilitar la conformidad, provocando así que resulte de aplicación su disposición derogatoria, máxime cuando el límite punitivo recogido en el art. 50 LOTJ coincide plenamente con el modificado en el art. 655 LECrim.

En definitiva, el último inciso del art. 50.1 LOTJ ha sido derogado en virtud de la disposición derogatoria única de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, por lo que no existe límite penológico para alcanzar una conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

6.3 Momentos procesales para alcanzar una conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado

La Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado*, regula el instituto de la conformidad en su art. 50 y lo contempla como una causa de disolución anticipada del jurado. Ello supone que para poder alcanzar una conformidad en este procedimiento es necesario constituir el órgano colegiado lego en derecho y, tras ello, proceder a su disolución para que el/la magistrado/a presidente/a dicte sentencia de conformidad.

La ubicación sistemática de la conformidad en el art. 50 LOTJ provoca que la disolución únicamente pueda llevarse a término una vez celebrado el acto de juicio oral, puesto que la LOTJ sigue una regulación cronológica del juicio, comenzando con la lectura de los escritos de acusación (art. 45); las especialidades probatorias (art. 46); la posible suspensión del juicio (art. 47); la

elevación a definitivas de las conclusiones provisionales o, en su defecto, su modificación (art. 48); y, acto seguido, las causas de disolución (arts. 49 y 50).

Sin embargo, en la práctica judicial se han venido desarrollando conformidades sin necesidad de celebración del acto de juicio oral ante el Tribunal del Jurado, conforme a un amplio elenco de resoluciones de las audiencias provinciales (v. gr. SAP Cantabria 42/2025, de 4 de febrero; SAP Zaragoza 18/2025, de 20 de enero; SAP Málaga 22/2024, de 23 de diciembre; SAP Toledo 270/2024, de 19 de diciembre; SAP Madrid 709/2024, de 21 de noviembre; SAP León 60/2023, de 7 de febrero; SAP Barcelona 21/2020, de 1 de junio).

Para alcanzar una conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado aparecen diversos momentos procedimentales.

El primero es el de la audiencia preliminar contemplada en el art. 31 LOTJ («las acusaciones pueden modificar los términos de su petición de apertura de juicio oral»).

A la vista de la aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (art. 24.2 LOTJ), una interpretación conjunta del art. 652 LECrim y del art. 31 LOTJ provoca que resulte factible alcanzar una conformidad en ese momento procesal durante la fase intermedia ante el juzgado de instrucción. Los términos de dicha conformidad, es decir, las modificaciones del escrito de conclusiones provisionales se recogen en la misma audiencia preliminar, quedando sometida su validez a que la persona acusada ratifique posteriormente dicha conformidad ante el/la magistrado/a presidente/a. Celebrada la audiencia preliminar, las actuaciones se elevarán al/a la magistrado/a presidente/a (art. 34 LOTJ), ante quien la persona acusada deberá ratificar los términos de la conformidad, en cuyo caso se dictará sentencia de conformidad sin necesidad de convocarse al Tribunal del Jurado.

Un segundo momento procesal tiene lugar una vez se hayan remitido las actuaciones al/a la magistrado/a presidente/a para su enjuiciamiento, pero antes de haberse constituido el Tribunal del Jurado. Ello encuentra su fundamento en el art. 42 LOTJ que indica que «tras el juramento o promesa, se dará comienzo a la celebración del juicio oral siguiendo lo dispuesto en los artículos 680 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal», así como en el art. 688.2 LECrim que prevé la posibilidad de alcanzar una conformidad al inicio de las sesiones de juicio oral (ex art. 24.2 LOTJ).

Un tercer momento es al inicio de las sesiones del juicio oral, en fase de alegaciones previas, conforme al art. 45 LOTJ, que determina que «el juicio comenzará mediante la lectura por el secretario de los escritos de calificación. Seguidamente el magistrado-presidente abrirá un turno de intervención de las partes para que expongan al jurado las alegaciones que estimen convenientes a fin de explicar el contenido de sus respectivas calificaciones y la finalidad de la prueba que han propuesto». A partir de ese momento, cabe la conformidad, aunque en este caso ya constituido el Tribunal del Jurado, que deberá ser disuelto para que por parte del/de la magistrado/a presidente/a se dicte sentencia de conformidad (arts. 42, 45 y 50 LOTJ en relación con los arts. 680 y ss. LECrim).

La interpretación consolidada que se venía haciendo de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado, en lo referente al instituto de la conformidad, no puede verse sino reforzada con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero. Como se ha expuesto con anterioridad, la intención del legislador es la de potenciar la conformidad hasta el punto de permitirla sin cortapisa punitiva alguna e, incluso, introduciendo una audiencia preliminar en sede del procedimiento abreviado como nuevo momento procesal previo al acto de juicio oral, con una clara voluntad de incrementar las oportunidades de alcanzar una conformidad antes de proceder al inicio de las sesiones del plenario. Consecuentemente, las

interpretaciones que se venían haciendo, en relación con los momentos procesales en los que se puede lograr una conformidad, sin necesidad de celebrar el acto de juicio oral ante el Tribunal del Jurado, para acto seguido proceder a su disolución, son plenamente conformes con el espíritu de la LO 1/2025.

En definitiva, será posible alcanzar una conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado, sin límite penológico alguno, en cuatro momentos procesales diferenciados:

- i) En la fase intermedia durante la celebración de la audiencia preliminar.
- ii) Una vez remitidas las actuaciones para enjuiciamiento al Tribunal del Jurado, antes de su constitución.
- iii) Al inicio de las sesiones de juicio oral, ya constituido el Tribunal del Jurado, procediéndose a su disolución.
- iv) Una vez celebrado el acto de juicio oral ante el Tribunal del Jurado, en el momento de elevarse las conclusiones provisionales a definitivas, procediéndose igualmente a la disolución anticipada del jurado.

7. Conclusiones

1.ª Principios rectores de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, introduce una serie de modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Criminal con la finalidad de dotar de agilidad a los procedimientos penales.

2.^a Compatibilidad entre el art. 1.2 d) LOTJ y el art. 795 LECrim

La acomodación de la modificación operada en el art. 795 LECrim a la vigencia del art. 1 LOTJ permite que el delito de allanamiento de morada pueda seguir el cauce procedimental de diligencias urgentes. Ello no supone una vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, pues se trata de una interpretación lógica y razonada de normas sobre atribución de competencias entre órganos judiciales —cuestión de mera legalidad ordinaria—, ni una infracción del derecho a la tutela judicial efectiva y, en particular, de los derechos a la doble instancia penal y a un proceso sin dilaciones indebidas.

3.^a Delitos de usurpación del art. 245 CP

El delito menos grave de usurpación (art. 245.1 CP) se tramitará por el cauce del procedimiento para el enjuiciamiento rápido cuando concurran los requisitos fijados en el art. 795 LECrim.

El delito leve de ocupación inmobiliaria (art. 245.2 CP) se tramitará por el cauce del procedimiento para el juicio sobre delitos leves, conforme a los arts. 964 y ss. LECrim.

4.^a Delitos de allanamiento de morada del art. 202 CP

El delito de allanamiento de morada (art. 202 CP) se tramitará por el cauce del procedimiento para el enjuiciamiento rápido cuando concurran los requisitos fijados en el art. 795 LECrim. De no concurrir estos presupuestos, se incoará procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

En trámite de diligencias urgentes, cuando se considere finalizada la fase instructora, se podrá alcanzar una conformidad con la persona acusada y

dictarse sentencia de conformidad por el juzgado de guardia, por el delito de allanamiento de morada del art. 202.1 CP.

No será posible una conformidad respecto del delito de allanamiento de morada del art. 202.2 CP, por lo que las actuaciones deberán remitirse para su enjuiciamiento al juzgado de lo penal.

En trámite de diligencias urgentes, cuando se considere finalizada la fase instructora y no se alcance una conformidad con la persona acusada por delito de allanamiento de morada del art. 202.1 CP, se remitirán las actuaciones para su enjuiciamiento al juzgado de lo penal.

En trámite de diligencias urgentes, cuando se considere que la instrucción no ha finalizado, procederá interesar la transformación en diligencias previas del procedimiento abreviado y, una vez en sede de este procedimiento, se interesará la transformación a procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

5.ª Conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado

En el procedimiento ante el Tribunal del Jurado será posible alcanzar una conformidad sin límite penológico alguno.

Será posible alcanzar una conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado, sin límite penológico alguno, en cuatro momentos procesales diferenciados:

- i) En la fase intermedia durante la celebración de la audiencia preliminar.
- ii) Una vez remitidas las actuaciones para enjuiciamiento al Tribunal del Jurado, antes de su constitución.

iii) Al inicio de las sesiones de juicio oral, ya constituido el Tribunal del Jurado, procediéndose a su disolución.

iv) Una vez celebrado el acto de juicio oral ante el Tribunal del Jurado, en el momento de elevarse las conclusiones provisionales a definitivas, procediéndose igualmente a la disolución anticipada del jurado.

En razón de todo lo expuesto, con el propósito de adoptar un criterio uniforme en relación con los delitos de usurpación y allanamiento de morada, así como con el instituto de la conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado, los/as Sres./as. Fiscales se atenderán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Circular.

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo.: Álvaro García Ortiz

Circular 2/2025, de 7 de noviembre, sobre la audiencia preliminar del procedimiento abreviado

Índice: 1. Consideraciones previas. 2. La audiencia preliminar del procedimiento abreviado. 2.1 Regulación. 2.2 Convocatoria. 2.3 Intervinientes. 2.4 Consecuencias de la incomparecencia. 2.5 Celebración y objeto. 2.6 Aportación documental y nueva proposición de prueba. 2.7 Resolución judicial de las cuestiones planteadas y posibles recursos. 2.8 Documentación de la audiencia preliminar. 3. El instituto de la conformidad. 3.1 Momentos procesales para alcanzar una conformidad. 3.2 Conformidad en la audiencia preliminar. 3.3 Conformidades parciales. 4. La audiencia a la víctima. 4.1 Consideraciones preliminares. 4.2 Concepto de víctima o perjudicado. 4.3 Procedimientos con audiencia a la víctima. 4.4 Carácter preceptivo o facultativo de la audiencia a la víctima. 4.4.1 Introducción. 4.4.2 Premisa inicial. 4.4.3 Carácter preceptivo de la audiencia a la víctima: gravedad o trascendencia del hecho o intensidad o cuantía especialmente significativos. 4.4.4 Carácter preceptivo de la audiencia a la víctima: situación de especial vulnerabilidad. 4.4.5 Carácter facultativo de la audiencia a la víctima. 4.5 Efectos de las manifestaciones vertidas por la víctima. 4.6 Citación a la víctima. 4.7 Lugar y forma de practicar la audiencia a la víctima. 4.8 Documentación de la audiencia a la víctima. 4.9 Contenido de la audiencia a la víctima. 5. Posibilidad de celebrar la audiencia preliminar en otros procedimientos. 6. Derecho transitorio. 7. Conclusiones

1. Consideraciones previas

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, además de una importante transformación organizativa de la Administración de Justicia, ha supuesto la introducción de reformas procesales que afectan, en mayor o menor medida, a todos los órdenes jurisdiccionales.

La Ley de Enjuiciamiento Criminal, en palabras del preámbulo de la Ley Orgánica, «se modifica solo en cuestiones puntuales que permitan ordenar los procedimientos existentes para fomentar su agilización, hasta tanto se elabore y entre en vigor una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que diseñe un procedimiento penal del siglo XXI».

Una de esas reformas ha consistido en la creación de un nuevo trámite en el seno del procedimiento abreviado denominado «audiencia preliminar», cuya regulación se recoge fundamentalmente en los arts. 785 y 786 LECrim y que supone, además, una reformulación del Capítulo V del Título II del Libro IV LECrim (arts. 785 a 789).

La celebración de esta nueva audiencia se prevé una vez superada la fase intermedia del procedimiento abreviado, con la inequívoca finalidad de preparar el juicio oral, decidir sobre la admisión de pruebas, depurar defectos procesales y solventar aquellas cuestiones que pudieran impedir su celebración o determinar su suspensión, incluida la posible nulidad de pruebas por vulneración de derechos fundamentales; igualmente, constituye un momento procesal en el que las partes pueden instar del órgano judicial la finalización anticipada del proceso con el dictado de una sentencia de conformidad.

Esta nueva audiencia responde, en consecuencia, a esa finalidad última de agilizar el proceso penal, pues se orienta a evitar suspensiones del juicio oral como consecuencia bien de alegaciones efectuadas por las partes al inicio del plenario, bien por alcanzarse una conformidad en estrados.

Por otra parte, el legislador viene a dar carta de naturaleza a una práctica extendida por algunos órganos de enjuiciamiento de celebrar vistas o comparecencias previas al plenario al objeto de que las partes se manifiesten sobre la posibilidad de alcanzar una conformidad.

2. La audiencia preliminar del procedimiento abreviado

2.1 Regulación

A la regulación de la nueva audiencia preliminar se dedica fundamentalmente el actual art. 785 LECrim, así como parte del art. 786.1 LECrim. Como ya se advertía, ello ha supuesto la reorganización de todo el Capítulo V del Título II del Libro IV LECrim (arts. 785 a 789), cuya rúbrica también se modifica: «De la audiencia preliminar, del juicio oral y de la sentencia».

De este modo, el art. 785 presenta una redacción completamente nueva respecto a la anterior. El art. 786 incluye una novedosa redacción en su primer apartado, mientras que el segundo y el tercero resultan coincidentes con la redacción del anterior art. 785.2 y 3. El art. 787 se corresponde con el anterior art. 786, en cuanto se ocupa de la regulación del inicio de las sesiones del juicio oral, aunque con modificaciones en los aspectos relativos a la celebración del juicio en ausencia y al trámite de cuestiones previas (actual art. 787.3), que resulta reducido como consecuencia, precisamente, del objeto de la audiencia preliminar. El art. 786 bis, relativo a la comparecencia en juicio de la persona jurídica, se reenumera como art. 787 bis. Se introduce un nuevo art. 787 ter, que coincide con la redacción del anterior art. 787 y que regula la posibilidad de que las partes alcancen una conformidad al inicio de las sesiones del juicio oral, si bien introduce algunas modificaciones a las que se hará referencia más adelante. Finalmente, los arts. 788 y 789, reguladores de la práctica de la prueba y de la sentencia, se mantienen inalterados.

Los apartados primero a tercero del art. 785 LECrim versan sobre el desarrollo de la audiencia preliminar. Los apartados cuarto a undécimo establecen los requisitos y efectos de la conformidad que las partes pueden alcanzar en esta comparecencia, así como el contenido de la sentencia y su régimen de

impugnación. El apartado decimosegundo indica que «la comparecencia se registrará en el modo previsto en el artículo 743», esto es, del mismo modo que «el desarrollo de las sesiones del juicio oral y resto de actuaciones orales», lo que supone el necesario registro de la audiencia preliminar en soporte apto para la grabación y reproducción del sonido y la imagen, por remisión a lo dispuesto en los arts. 146 y 147 LEC.

La reorganización del Capítulo V del Título II del Libro IV LECrim ha supuesto que los reenvíos que en otras partes del articulado de la Ley se efectuaban a los arts. 785 a 787 ya no resulten correctos en aquellos casos en los que no se ha procedido a la modificación del precepto en el que se efectuaba la remisión. Ello implicará, en cada caso concreto, la necesidad de integrar debidamente la remisión con el correspondiente precepto de la actual redacción legal.

Sirva como ejemplo de lo anterior el tenor del art. 800.3 LECrim que, en el momento de fijar los criterios preferenciales para señalar el juicio oral en el procedimiento para el enjuiciamiento rápido, se remite a lo previsto para el procedimiento abreviado en el art. 785.2 LECrim, cuando ahora tales criterios aparecen recogidos en el art. 786.2. Igualmente, la referencia del apartado sexto del art. 800 LECrim al art. 785.1 debe entenderse efectuada ahora parcialmente al art. 785.3. Lo mismo sucede en la remisión que el art. 801.2 LECrim realiza al art. 787, para el control de la conformidad prestada ante el juzgado de guardia, que ahora aparece previsto en el art. 787 ter. Y, en general, todas las remisiones que incluye el art. 784 LECrim, precepto que no ha sido modificado por la LO 1/2025.

2.2 Convocatoria

Conforme al tenor literal del art. 785.1 LECrim («convocará»), la celebración de la audiencia preliminar deviene preceptiva para el órgano de enjuiciamiento, de

manera que, una vez que las actuaciones se encuentren a su disposición, este será el primer trámite procesal a realizar.

La previsión expresa de esta audiencia como un trámite obligatorio para todos los procedimientos abreviados implica que no resultará preciso efectuar ningún tipo de selección previa de procedimientos, a diferencia de lo que sucedía con las comparecencias que se venían efectuando por algunos órganos de enjuiciamiento para que las partes pudieran alcanzar una conformidad. Con ello se disipa cualquier sospecha en cuanto al compromiso de imparcialidad del órgano de enjuiciamiento.

Por lo demás, la organización que puedan adoptar los órganos judiciales para la celebración de las audiencias preliminares puede ser diferente, bien señalando días completos para la celebración en exclusiva de audiencias preliminares (lo que podría resultar conveniente desde el punto de vista organizativo), bien compaginando los señalamientos de las audiencias preliminares con la celebración de juicios orales.

La Ley no fija un plazo para la celebración de la audiencia preliminar, sino que se limita a indicar que su convocatoria se efectuará por el juez, jueza o tribunal competente para el enjuiciamiento «en cuanto las actuaciones se encontraren a su disposición». Se utiliza así la misma expresión que el art. 785 LECrim empleaba en su redacción anterior para determinar el momento en el que el órgano de enjuiciamiento debía proceder al examen de la prueba propuesta y al inmediato dictado del auto de admisión o denegación.

No obstante, la finalidad de la audiencia preliminar y la concentración de trámites que supone parecen incidir en la necesidad de que el señalamiento se lleve a cabo en el plazo más breve posible.

2.3 Intervinientes

A la audiencia preliminar deberán ser citados, además del Ministerio Fiscal, las partes personadas y la persona acusada.

Sin embargo, el art. 785.2 LECrim advierte que la ausencia del acusado o de alguna de las partes personadas no provocará la suspensión de la audiencia, circunstancia que deberá ser advertida en las citaciones que se efectúen. A *contrario sensu*, los únicos supuestos en los que se podrá suspender la audiencia preliminar serán aquellos en los que la ausencia de la persona acusada o de las partes sea suficientemente justificada o aquellos otros en los que la citación no se hubiera podido verificar en debida forma, aunque resulta evidente que la audiencia preliminar tampoco se podrá llevar a término sin la presencia de la defensa.

A falta de mayor concreción sobre qué debe entenderse por que la persona acusada «haya sido debidamente citada» (párrafo segundo del art. 785.2 LECrim), se considerará de aplicación lo previsto en el párrafo segundo del art. 787.1 LECrim en cuanto a la citación a juicio, de modo que el emplazamiento a la audiencia preliminar habrá de ser personal, en el domicilio o en la persona a la que se refiere el art. 775.1 LECrim. No obstante, la diferencia estriba en que la audiencia preliminar se celebrará en todo caso —asista o no la persona acusada—, con independencia de la concreta petición de pena que se solicite por las acusaciones.

En cuanto al tercero responsable civil, su ausencia injustificada al acto del juicio oral, habiendo sido citado en debida forma, ya se preveía en el derogado art. 786.1 LECrim, y se regula actualmente en el apartado tercero del art. 787.1. Esa ausencia no es por sí misma causa de suspensión del juicio, lo que refuerza la

anterior previsión en cuanto a las consecuencias de su inasistencia injustificada a la audiencia preliminar.

Las víctimas o perjudicados también serán citados a la audiencia preliminar. Cuando estén personados en la causa como acusación particular así lo exige el art. 785.1 LECrim. En caso contrario, su audiencia será preceptiva para alcanzar una conformidad en los términos que se indicarán en la presente Circular. No obstante, de no comparecer habiendo sido citados, la audiencia preliminar se celebrará en su ausencia, pues el referido precepto dispone que se practicará «siempre que hubiera sido posible» (art. 785.4.II LECrim).

2.4 Consecuencias de la incomparecencia

La incomparecencia de alguna de las partes a la audiencia preliminar no implicará su suspensión con carácter general, aunque no podrá celebrarse en relación con aquellos aspectos que requieran su presencia.

Consecuencia de esa falta de asistencia será la imposibilidad de efectuar alegaciones al inicio de las sesiones del juicio oral sobre competencia del órgano judicial, vulneración de derechos fundamentales, artículos de previo pronunciamiento, causas de suspensión del juicio oral o nulidad de actuaciones. Y es que, como subraya el art. 787.3 LECrim, al inicio de las sesiones del juicio únicamente podrá solicitarse la incorporación de informes, certificaciones y otros documentos, así como proponerse la práctica de pruebas de las que las partes no hubieran tenido conocimiento al momento de celebrarse la audiencia preliminar.

En definitiva, las alegaciones sobre competencia, vulneración de derechos fundamentales, artículos de previo pronunciamiento, suspensión del juicio oral o

nulidad de actuaciones deberán plantearse necesariamente en la audiencia preliminar, pues la Ley ha previsto este trámite procesal para su alegación.

De este modo, se armonizan los diferentes procedimientos penales acumulando en una fase inicial y previa al acto de juicio oral todas las alegaciones indicadas —artículos de previo pronunciamiento para el procedimiento sumario (art. 666 LECrim); cuestiones previas para el procedimiento ante el Tribunal del Jurado (art. 36 LOTJ) y audiencia preliminar para el procedimiento abreviado (art. 785 LECrim)—, quedando expedita la posibilidad de interponer recurso contra la sentencia, fundamentando la vía impugnatoria en dichas alegaciones.

En relación con lo señalado *supra*, la STC 247/1994, de 19 de septiembre, dice:

En el procedimiento abreviado, el auto donde se abre el juicio oral no puede ser por sí mismo susceptible de recurso ordinario o extraordinario alguno, aun cuando su impugnación pueda hacerse al tiempo que se impugne la sentencia [...] Es una desviación del camino recto, inventando un remedio artificioso donde no hay ninguno y soslayando el que la ley ofrece para la ocasión con carácter preclusivo para purgar cualquier defecto. No hay opción al respecto ni puede argumentarse que cuando no está prohibido expresamente es admisible. Esa interpretación es tendenciosa y olvida que cuando se establece un trámite en una cierta fase del procedimiento no cabe practicarlo en otro momento y así ocurre en el abreviado, donde al comienzo del juicio oral aparece configurada una audiencia preliminar en la que cualquiera de las partes tendrá la oportunidad de exponer cuanto estime oportuno acerca de una serie de cuestiones y entre ellas, la eventual «vulneración de un derecho fundamental». Allí y entonces, no antes ni después, pueden y deben proponerse tales cuestiones y la decisión del juez que recaiga sobre ellas sí puede ser objeto de un proceso de amparo, una vez agotado el recurso de apelación [...]

En idéntico sentido se han pronunciado las SSTs 97/2025, de 6 de febrero; 650/2016, de 15 de junio; 428/2014, de 20 de mayo. Esta última afirma:

Desde el punto de vista procedimental esta Sala viene considerando que esa impugnación -específica y no puramente retórica- exigible como carga, ha de hacerse en los momentos habilitados a tal fin. Por supuesto que cabe durante toda la fase de instrucción; también, indudablemente, en el escrito de calificación. En los procedimientos en que existe la previsión de una audiencia preliminar es factible aflorarla al inicio del juicio oral (procedimiento abreviado: art. 786.2 LECrim). Sobrepasado ese instante se cancela la posibilidad de esa alegación, lo que tiene toda lógica. Cerrada ya la fase probatoria, la acusación se vería imposibilitada de acreditar la legitimidad de la prueba tardíamente combatida. Sería ya extemporánea una impugnación que apareciese en el informe del juicio oral o en el recurso contra la sentencia.

Asimismo, la STS 199/2023, de 21 de marzo, no apreció omisión de garantías procesales originadoras de indefensión por la denegación del planteamiento de un artículo de previo pronunciamiento en el acto del juicio oral. Se lee en tal sentencia:

Pero respecto a la declinatoria de jurisdicción se ha considerado que su planteamiento después de abierto el juicio oral era extemporánea (ATS 29-6-2021, Rec. 20321/21) ya que las cuestiones de competencia tienen en el proceso penal ordinario su cauce adecuado de proposición con anterioridad a la celebración del juicio (ATS 865/2020, de 26-11), art. 666.1 declinatoria de jurisdicción como artículo de previo pronunciamiento, sin que desestimada, pueda reproducirse en el juicio oral (art. 678 LECrim).

Particularmente relevante es la STS 711/2025, de 10 de septiembre, que en atención a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025 afirma lo siguiente:

Hay que tener en cuenta que el marco de la resolución de cuestiones previas se significa procesalmente en el proceso penal como una especie de audiencia preliminar, en donde se produce el planteamiento de aquellas cuestiones previas que las partes quieran exponer con carácter previo al inicio de la práctica de la

prueba del juicio oral para que sean resueltas con anterioridad, como, por ejemplo, podría ser el debate sobre la prueba ilícita y que en la actualidad ha sido resuelto ya por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, donde en el art. 785 LECRIM [...] permite ya la celebración de esta audiencia preliminar en donde se va a resolver la prueba ilícita, y que ahora mismo ya permite [...] que el planteamiento de la prueba ilícita, o cualquier cuestión previa suscitada en el escrito de defensa, se puede resolver en una audiencia preliminar señalada con antelación al propio señalamiento del juicio oral con carácter previo para la resolución de este tipo de cuestiones.

En realidad, es lo que se venía haciendo hasta la fecha y lo que se ha producido en el presente caso en cuanto a que el planteamiento de la cuestión previa y la fundamentación jurídica por las partes se produce al inicio del juicio oral y la resolución también por el tribunal antes de la práctica de la prueba, que es lo que pasó en este caso, y que ahora con la reforma antes citada ya se puede plantear en una audiencia preliminar donde se plantearán las cuestiones previas y serán resueltas, bien en la misma de forma oral, o en el plazo de 10 días posterior a la celebración de la audiencia preliminar como marca el artículo 785 LECRIM.

Lo anteriormente expuesto no limita la posibilidad de que, excepcionalmente, cuando con posterioridad a la celebración de la audiencia preliminar se tuviera conocimiento de alguna de las cuestiones que conforman su objeto —y se trate de cuestiones de orden público, como puede ser la cosa juzgada—, puedan efectuarse al inicio de las sesiones de juicio oral determinadas alegaciones para que el órgano judicial las valore.

Del mismo modo, queda expedita la posibilidad de que el órgano judicial pueda apreciar de oficio en sentencia ciertas alegaciones propias de la audiencia preliminar, por tratarse de cuestiones de orden público (por ejemplo, la prescripción) o de cuestiones que requieran la práctica de prueba.

Por último, cabe señalar que el art. 785 LECrim añade que la audiencia preliminar se celebrará «a los efectos de sustanciar las cuestiones que puedan resolverse en ausencia». En consecuencia, la única cuestión que no puede resolverse sin la presencia de la persona acusada y las partes personadas queda limitada al instituto de la conformidad, que no podrá llevarse a término en el supuesto de incomparecencia a la audiencia preliminar.

2.5 Celebración y objeto

El Ministerio Fiscal y las partes podrán exponer en la audiencia preliminar lo que estimen oportuno acerca de las siguientes cuestiones (art. 785.1 LECrim):

- La posibilidad de conformidad de la persona o personas acusadas.
- La competencia del órgano judicial.
- La vulneración de algún derecho fundamental.
- La existencia de artículos de previo pronunciamiento.
- Las causas de suspensión del juicio oral.
- La nulidad de actuaciones.
- El contenido, finalidad o nulidad de las pruebas propuestas.

El párrafo segundo del art. 785.1 LECrim añade que «podrán igualmente proponer la incorporación de informes, certificaciones y otros documentos. También podrán proponer la práctica de pruebas de las que las partes no hubieran tenido conocimiento en el momento de formular sus escritos de acusación o defensa».

En consecuencia, el objeto de la audiencia preliminar se reconduce, por un lado, a la posibilidad de que la persona acusada preste su conformidad con el escrito de acusación que contenga pena de mayor gravedad o con el que se presentara en ese acto; y, por otro, al planteamiento de aquellas cuestiones que

anteriormente eran objeto del trámite de cuestiones previas, así como a la posibilidad de efectuar una nueva proposición de prueba con determinadas limitaciones.

En relación con las cuestiones previas (derogado art. 786.2 LECrim), la Circular de la FGE núm. 1/1989, de 8 de marzo, *sobre el procedimiento abreviado introducido por la Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre*, refiriéndose a lo que denominaba *debate preliminar*, señalaba que «tras la tradicional lectura de los escritos de acusación y defensa por el secretario [...], el primer trámite podrá ser la celebración de un debate, que se abrirá por el juez o tribunal, a instancia de parte. Este tipo de debate preliminar, tomado de los sistemas procesales de países próximos a nuestra cultura jurídica, responde a los principios de concentración y oralidad y pretende acumular en este incidente previo una serie de cuestiones que en el proceso ordinario daban lugar a incidencias sucesivas, que dilataban el proceso. En él se discutirán cuestiones propias de los artículos de previo especial pronunciamiento, incluida la declinatoria de jurisdicción, ya por corresponder la competencia a un órgano de distinto grado, ya por no ser el procedimiento abreviado el que corresponde a la naturaleza del delito enjuiciado. También podrán invocarse nulidades de procedimiento por vulneración de derechos fundamentales o procesales esenciales, alegarse alguna causa de suspensión del juicio oral o discutirse el contenido y finalidad de las pruebas propuestas y no admitidas o que la otra parte considere inadmisibles, así como proponer nuevas pruebas a practicar en el juicio».

Lo anterior resulta ahora trasladable a la nueva audiencia preliminar, con la salvedad de la proposición de prueba, que sufre una limitación que justifica su tratamiento individualizado. Para el resto de las cuestiones seguirán siendo de aplicación los criterios interpretativos ya consolidados.

Por otra parte, a diferencia de lo que sucede con la detallada regulación de la audiencia previa en el juicio ordinario civil —respecto de la que se aprecia cierta similitud formal y teleológica—, en la nueva audiencia preliminar del procedimiento abreviado no se configura un orden preestablecido para realizar alegaciones.

En buena lógica, salvo supuestos excepcionales de falta de competencia del órgano enjuiciamiento, parece deducirse que en un primer momento se invitará al Ministerio Fiscal y a las partes a que manifiesten si existe la posibilidad de alcanzar una conformidad, en cuyo caso se procederá conforme determinan los apartados cuarto a noveno del art. 785 LECrim. Si manifestaran la imposibilidad de alcanzar un acuerdo, se pasará a las alegaciones que el Ministerio Fiscal y las partes estimen oportuno realizar en relación con las restantes cuestiones objeto de la audiencia preliminar, así como para proponer o aportar nuevas pruebas que hubieran sido conocidas con posterioridad a la emisión de los escritos de acusación y defensa.

2.6 Aportación documental y nueva proposición de prueba

El párrafo segundo del art. 785.1 LECrim reconoce al Ministerio Fiscal y a las partes la posibilidad de proponer en la audiencia preliminar «la incorporación de informes, certificaciones y otros documentos», así como la práctica de pruebas, aunque en este segundo caso con la limitación de que no hubieran tenido conocimiento de ellas al formular sus escritos de acusación y defensa.

Del tenor literal de la norma resulta una importante diferencia: así como la proposición de nueva prueba en la audiencia preliminar requiere que no hubiera sido conocida con carácter previo, se permite la aportación de informes, certificaciones y otros documentos sin restricción temporal alguna, aunque parece lógico que la parte proponente tenga que justificar su presentación en

este momento procesal cuando la documental tenga cierta envergadura, ante el carácter *tardío* de esa aportación. En estos supuestos, con el fin de evitar la suspensión de la audiencia preliminar y teniendo en cuenta que existirá un tiempo para su oportuno análisis hasta el inicio del juicio oral, los y las fiscales, con carácter general, no se opondrán a su admisión, utilizando para ello fórmulas del siguiente tipo: «sin perjuicio de la valoración que se efectúe de la misma, a tenor del resultado de la prueba que se practique en el acto del juicio oral». A excepción, obviamente, de aquellos supuestos en los que la documentación aportada resulte manifiestamente innecesaria o impertinente a efectos probatorios.

En aquellos supuestos en los que la prueba aportada de contrario sea de un cierto volumen o complejidad y que, por tanto, requiera de un análisis exhaustivo e, incluso, determine una rigurosa valoración sobre su impugnación o sobre la necesidad de proponer nueva prueba —documentación complementaria *ex art. 785.1.II LECrim*—, los/las fiscales interesarán la suspensión de la audiencia preliminar a los efectos señalados.

Tanto respecto de la prueba propuesta en los escritos de acusación y defensa como de la que se proponga en la audiencia preliminar, el órgano de enjuiciamiento abrirá un turno de intervenciones para que el Ministerio Fiscal y las partes personadas se pronuncien sobre su contenido, finalidad, pertinencia o utilidad y, en su caso, sobre su eventual nulidad. En aras de salvaguardar el principio de contradicción que ha de regir la fase de juicio oral, las y los fiscales promoverán que se dé audiencia a la contraparte para que manifieste lo que estime oportuno sobre las pruebas propuestas de contrario.

A diferencia de lo que sucedía en la regulación anterior en la que el órgano de enjuiciamiento debía decidir sobre la pertinencia y utilidad de la prueba sobre la base de los escritos de acusación y defensa, en la actualidad cuenta con la

presencia de las partes en la audiencia en la que debe examinar la prueba propuesta y resolver sobre su admisión (art. 785.3 LECrim). De esta forma, tanto el Ministerio Fiscal como las partes podrán ofrecer las explicaciones que el órgano judicial precise para resolver con mayor rigor sobre la admisión o denegación de las pruebas propuestas, lo que permitirá reforzar su función de depuración de la prueba que se practique ulteriormente en el plenario.

En las causas de especial complejidad o en aquellas en las que la prueba propuesta tenga un notable volumen, los y las fiscales harán constar en sus extractos una breve indicación sobre la finalidad, pertinencia y utilidad de la prueba propuesta, al objeto de que el/la fiscal que asista a la celebración de la audiencia preliminar pueda ofrecer al órgano de enjuiciamiento las explicaciones requeridas en orden a resolver sobre su admisión (*vid.* Instrucción de la FGE núm. 1/2005, *sobre la forma de los actos del Ministerio Fiscal*).

Por otro lado, el objeto de la audiencia preliminar debe ponerse en relación con lo dispuesto en el actual art. 787.3 LECrim cuando señala que «al inicio de las sesiones del juicio, únicamente podrá solicitarse la incorporación de informes, certificaciones y otros documentos. También podrá proponerse la práctica de pruebas de las que las partes no hubieran tenido conocimiento al momento de celebrar la comparecencia prevista en el artículo 785».

A esta previsión legal es a lo que ha quedado reducido el conocido como trámite de cuestiones previas al inicio del juicio oral. Se reproduce, por demás, la fórmula analizada, de modo que al inicio del plenario se permite una nueva aportación documental sin restricciones, así como la proposición de nueva prueba, entendiendo por esta la que no se hubiera conocido al momento de celebrarse la audiencia preliminar.

Si el material probatorio aportado al inicio de las sesiones del juicio oral tuviera una notoria envergadura o requiriese un análisis sosegado por revestir cierta complejidad, los y las fiscales podrán interesar la suspensión, con señalamiento de nueva fecha para su celebración, sin perjuicio de interesar que la parte proponente motive suficiente y justificadamente la aportación tardía de una documental de dichas características. Lo anterior debe entenderse, en todo caso, siempre que la nueva prueba propuesta no sea manifiestamente innecesaria o impertinente.

El derogado art. 786.2 LECrim reconocía a las partes la posibilidad de proponer nueva prueba al inicio de las sesiones del juicio oral, limitada a aquella que pudiera practicarse en el acto («que se propongan para practicarse en el acto»). Esta limitación no existe ahora para la proposición de nueva prueba en la audiencia preliminar ni al inicio de las sesiones del juicio oral.

No obstante, una interpretación lógica e integradora de la norma lleva a excluir la posibilidad de suspender el juicio oral como consecuencia de la proposición de una prueba que requiera llevar a cabo una labor investigativa impropia de un órgano de enjuiciamiento, quedando a salvo el supuesto de suspensión previsto en el art. 746.6 LECrim para el caso de que revelaciones o retractaciones inesperadas produjeran alteraciones sustanciales y, con ello, la necesidad de nuevos elementos de prueba o alguna sumaria instrucción suplementaria.

En definitiva, las fases del *iter* procesal en las que resulta posible la proposición de prueba en el procedimiento abreviado se reconducen a los escritos de acusación y defensa (arts. 781 y 784 LECrim), la audiencia preliminar (art. 785.1.II LECrim) y el comienzo de las sesiones del juicio oral (art. 787.3 LECrim), sin perjuicio de la posibilidad de proponer prueba en el escrito de formalización del recurso contra la sentencia recaída en los supuestos contemplados en el art. 790.3 LECrim. Por tanto, el carácter preclusivo que el legislador anuda a la

audiencia preliminar se traduce en vedar al inicio del juicio oral la proposición de aquella prueba que se hubiera podido conocer en el momento de celebrarse la audiencia.

2.7 Resolución judicial de las cuestiones planteadas y posibles recursos

El art. 785.3 LECrim determina la forma en la que el órgano de enjuiciamiento debe resolver las cuestiones planteadas en la audiencia preliminar. Con carácter general, la resolución se adoptará en el acto y de forma oral, en consonancia con la concentración de trámites que inspira la celebración de esta audiencia.

El órgano judicial, tras oír las alegaciones de las partes y examinar las pruebas propuestas, se pronunciará sobre:

- La admisión de las pruebas que considere pertinentes y la denegación de las demás.
- La práctica, en su caso, de la prueba anticipada.
- Las restantes cuestiones formuladas por las partes que formen parte del objeto de la audiencia preliminar.

Cuando alguna de las cuestiones planteadas resultara especialmente compleja, el legislador ha previsto que la resolución del órgano de enjuiciamiento se efectúe por escrito en virtud de auto que deberá dictarse en el plazo de diez días. No obstante, aunque la Ley no lo diga expresamente, si la cuestión planteada requiriese la práctica de prueba, su resolución quedará postergada al dictado de la sentencia.

La resolución judicial en la que se resuelvan las cuestiones formuladas por el Ministerio Fiscal o las partes no será susceptible de impugnación, sin perjuicio de la posibilidad de efectuar protesta a fin de reproducir la cuestión, en su caso,

en el recurso frente a la sentencia. Queda a salvo el supuesto en el que la resolución ponga fin al procedimiento (v. gr. cosa juzgada o prescripción), en cuyo caso podrá ser recurrida en apelación en el plazo y con las formalidades previstas en los arts. 790 y ss. LECrim.

Cabe plantearse cuál es la capacidad de reacción del Ministerio Fiscal o de la parte personada frente a la denegación judicial de una prueba propuesta. Pues bien, a diferencia de lo que permitía el párrafo segundo del derogado art. 785.1 LECrim («contra los autos de admisión o inadmisión de pruebas no cabrá recurso alguno, sin perjuicio de que la parte a la que fue denegada pueda reproducir su petición al inicio de las sesiones del juicio oral»), la Ley no prevé ahora un remedio equivalente, de modo que el mecanismo para rebatir esa decisión judicial será la formulación de protesta en la audiencia preliminar o al inicio de las sesiones del juicio oral (cuando la prueba se deniegue por auto en el plazo de diez días), a efectos del recurso que, en su caso, pueda formularse contra la sentencia.

Finalmente, el art. 786.1 LECrim prevé un contenido adicional de la audiencia preliminar, enfocado al señalamiento y organización del juicio oral desde una perspectiva eminentemente práctica. Dice así:

Si no hubiera conformidad de las partes, una vez que el juez, la jueza o el tribunal hubiera resuelto de forma oral conforme al apartado 3 del artículo anterior, siempre que el señalamiento pueda hacerse en el mismo acto, se establecerá el día y la hora en que deban comenzar las sesiones del juicio oral, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 182 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Las partes, sus letrados o letradas y el Ministerio Fiscal deberán manifestar la coincidencia con otros señalamientos u otros motivos que pudieran impedir la celebración de juicio en la fecha señalada.

En los demás casos se fijará el día y hora por el letrado o la letrada de la Administración de Justicia conforme a los criterios generales y las concretas y

específicas instrucciones a que se refiere dicho precepto de la Ley 1/2000, de 7 de enero.

En el caso de que el juez, la jueza o el tribunal no hubiera resuelto oralmente, el señalamiento deberá ser efectuado por el letrado o la letrada de la Administración de Justicia inmediatamente después de que sea dictado el auto a que se refiere el apartado 3 del artículo anterior.

A continuación, los apartados segundo y tercero del art. 786 LECrim reproducen, respectivamente, los criterios prioritarios a la hora de fijar el señalamiento de los juicios y la previsión de facilitar información a las víctimas no personadas, en idénticos términos a los que lo hacía el derogado art. 785.2 y 3 LECrim.

Los principios de concentración de trámites y oralidad rigen prioritariamente la celebración de la audiencia preliminar, de modo que cuando el órgano de enjuiciamiento resuelva de forma oral sobre todas las cuestiones que constituyen su objeto, la audiencia finalizará con el señalamiento de fecha para el inicio de las sesiones del juicio. Todo ello sin perjuicio de que, como se ha dicho, podrá resolver por medio de auto en el plazo de diez días desde la celebración de la audiencia, en cuyo caso el señalamiento no podrá efectuarse sino hasta su dictado y de forma inmediata por el/la letrado/a de la Administración de Justicia. Lo mismo cabrá entender en aquellos supuestos en los que, aun resolviéndose de forma oral sobre el objeto de la audiencia preliminar, no sea posible fijar en el acto la fecha de señalamiento del juicio.

2.8 Documentación de la audiencia preliminar

El art. 785 LECrim dispone que «la comparecencia se registrará en el modo previsto en el artículo 743», esto es, del mismo modo que «el desarrollo de las sesiones del juicio oral y resto de actuaciones orales», lo que supone el necesario registro de la audiencia preliminar en soporte apto para la grabación y reproducción del sonido y la imagen.

Ahora bien, el funcionamiento interno de la Fiscalía requiere que dicha audiencia preliminar se documente por el propio fiscal que asista al acto con la finalidad de recordar lo discutido y/o dirimido de cara al juicio oral o para facilitar la actuación del fiscal que asista al plenario cuando sea distinto al que participó en la audiencia preliminar.

A tenor de que en la audiencia preliminar se tratarán cuestiones que tienen incidencia directa en el acto de juicio oral, puesto que puede declararse la nulidad de determinadas pruebas, denegarse algunas de las propuestas o admitirse otras nuevas, deberá dejarse constancia documental de cualquier vicisitud que se estime de relevancia.

En tal sentido, en la carpetilla física o virtual los y las fiscales dejarán constancia de la fecha, hora y lugar en que se ha procedido a celebrar la audiencia preliminar, así como de las principales cuestiones planteadas y/o resueltas durante la misma y que resulten relevantes para el juicio oral, debiendo constar entre ellas los términos del ofrecimiento de acuerdo realizado para alcanzar una conformidad.

3. El instituto de la conformidad

3.1 Momentos procesales para alcanzar una conformidad

La regulación de la conformidad que prevé el art. 785 LECrim constituye el contenido nuclear de la nueva audiencia preliminar hasta el punto de que, a diferencia de las demás cuestiones, presenta una regulación detallada en su forma y requisitos, muchos de ellos coincidentes con la regulación prevista en el derogado art. 787 LECrim.

La Instrucción de la FGE núm. 2/2009, de 22 de junio, *sobre aplicación del protocolo de conformidad suscrito por la Fiscalía General del Estado y el Consejo General de la Abogacía Española*, ya señalaba que «esa misma lógica de raíz acusatoria aconseja también favorecer aquellas salidas anticipadas del proceso que, sin menoscabo de ningún derecho, y dentro del estricto marco de legalidad que la Constitución impone, faciliten una resolución más rápida, menos traumática y, en suma, menos costosa en todos los sentidos del conflicto penal». Para continuar diciendo seguidamente que «desde el punto de vista de la eficiencia concretada en una Justicia más ágil, la conformidad cobra verdadero sentido en la medida en que no sólo sirva para evitar el innecesario enjuiciamiento del acusado que se confiesa culpable, sino el coste, en términos de trabajo y de tiempo para los diferentes sujetos implicados en el proceso, que puede suponer el cumplimentar todas las actuaciones conducentes a la celebración del juicio».

Estas ideas se compadecen con la aspiración que parece impulsar la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal operada en virtud de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de potenciar la conformidad como instrumento idóneo para agilizar la Administración de Justicia en el marco del proceso penal.

Conviene, por tanto, efectuar una breve recapitulación de cuáles son los momentos o fases procesales en los que puede alcanzarse una conformidad en función, además, del procedimiento en cuestión, pues concurren características y requisitos comunes e importantes novedades para todos ellos.

En el ámbito del procedimiento ordinario, la conformidad puede alcanzarse en dos momentos procesales:

i) Al evacuar la defensa su escrito de conclusiones provisionales (art. 655 LECrim).

ii) Al inicio de las sesiones del juicio oral (art. 688.2 LECrim).

En el procedimiento abreviado, son cuatro los momentos habilitados en la ley procesal para llegar a una conformidad:

i) En la fase de instrucción, cuando la persona investigada, asistida de su representación letrada, hubiere reconocido los hechos a presencia judicial (art. 779.1.5.ª LECrim).

ii) En la fase intermedia, en dos posibles momentos:

- Al formular la defensa su escrito de calificación provisional (art. 784.3 LECrim).

- Mediante nuevo escrito de acusación que conjuntamente firmen las partes acusadoras y la persona acusada junto con su representación letrada en cualquier momento anterior al inicio de las sesiones del juicio oral (art. 784.3.II LECrim).

iii) En la fase de enjuiciamiento, en dos momentos diferenciados:

- En la audiencia preliminar (art. 785 LECrim).

- Antes de iniciarse la práctica de la prueba en el juicio oral (art. 787 ter LECrim).

En el procedimiento para el enjuiciamiento rápido, el art. 801 LECrim regula la posibilidad de que las partes alcancen una conformidad ante el juzgado de guardia, con la particularidad de que en este caso se impondrá la pena solicitada reducida en un tercio (conformidad privilegiada o premial). No obstante, queda expedita la posibilidad de alcanzar una conformidad al inicio de las sesiones de juicio oral, aunque sin rebaja punitiva.

En el procedimiento ante el Tribunal del Jurado también es posible alcanzar una conformidad, pues el art. 50.1 LOTJ contempla la disolución del jurado cuando las partes interesen que se dicte sentencia de conformidad con el escrito de calificación que solicite pena de mayor gravedad o con el que presenten en el acto. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de plantear una conformidad bien en la audiencia preliminar (art. 31 LOTJ), una vez remitidas las actuaciones al/a la magistrado/a presidente/a para su enjuiciamiento, pero antes de haberse constituido el Tribunal del Jurado (art. 42 LOTJ), bien al inicio de las sesiones del juicio oral en fase de alegaciones previas (art. 45 LOTJ).

Seguidamente, se reseñan las novedades introducidas por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, en el régimen de la conformidad.

En primer lugar, la supresión del límite penológico de seis años de prisión para dictar sentencia de conformidad con la acusación formulada (o la más grave de las acusaciones, en el caso de que fueran varias) con base en el reconocimiento de hechos por parte de la persona acusada. A tales efectos, han sido objeto de modificación los arts. 655, 688, 701, 785 y 787 LECrim.

En este punto, cabe recordar que la conformidad no podrá generar modificaciones de la conclusión primera y, en consecuencia, de las concatenadas a ella, si no se ha producido algún hecho nuevo, posterior a la evacuación del escrito de conclusiones provisionales, que así lo permita. A tal efecto, las jefaturas de las fiscalías mantendrán los cauces de control y visado necesarios de las conformidades que ya se venían desarrollando hasta la fecha o, en caso contrario, deberán implementarlos.

Una segunda novedad ha consistido en la preceptiva audiencia a la víctima o perjudicado por parte del Ministerio Fiscal, cuando se cumplan determinados parámetros y con carácter previo a alcanzar una conformidad. Esta exigencia

legal se incorpora en los arts. 655.2, 785.4.II y 787 ter.1.II LECrim. En atención a su trascendencia e importantes implicaciones para el Ministerio Fiscal, esta cuestión es objeto de análisis en un apartado específico de la presente Circular.

En tercer lugar, se ha previsto (arts. 655.1.II, 785.7.III y 787 ter.4.III LECrim) la necesidad de que la representación de la defensa facilite por escrito a su cliente información sobre el acuerdo alcanzado; si bien, obviamente, durante las negociaciones para alcanzar el acuerdo deberá informarle puntualmente de todo ello, con la finalidad de que preste su consentimiento libre y voluntario.

Por último, los arts. 655.6, 785.9 y 787 ter.6 LECrim establecen novedades para las sentencias de conformidad. Así, además del contenido propio de la sentencia en cuanto a la documentación de la conformidad dictada oralmente, la declaración de firmeza y el pronunciamiento, en su caso, sobre la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad impuesta o su sustitución, se añade ahora —como pronunciamiento que el órgano judicial deberá efectuar necesariamente— la decisión sobre el aplazamiento de las responsabilidades pecuniarias. Además, se anuda seguidamente la necesidad de proceder, en cuanto sea posible, a la realización de los requerimientos y liquidaciones de condena de las penas impuestas en la sentencia, todo lo cual parece hacer innecesaria la convocatoria de la audiencia prevista en el art. 988 bis LECrim, en el caso de que ya hubiesen sido resueltas todas estas cuestiones.

3.2 Conformidad en la audiencia preliminar

La forma en la que debe verificarse la conformidad en el seno de la audiencia preliminar (apartados 4 a 8 del art. 785 LECrim) no difiere de la prevista cuando se alcanza al inicio del juicio oral (art. 787 ter LECrim) y supone una traslación de los requisitos que ya preveía el derogado art. 787 LECrim para que el órgano de enjuiciamiento pudiera dictar sentencia de conformidad en ese momento.

No obstante, debe atenderse a las novedades apuntadas en cuanto a la inexistencia de límite penológico, la previa audiencia a la víctima o perjudicado por parte del Ministerio Fiscal, el derecho de la persona acusada a recibir información por escrito de su representación letrada sobre los términos de la conformidad y el contenido adicional de la sentencia de conformidad.

El art. 785.4 LECrim dispone que «en la misma comparecencia, las partes podrán pedir al juez, jueza o tribunal que proceda a dictar sentencia de conformidad con el escrito de acusación que contenga pena de mayor gravedad, o con el que se presentara en ese acto, que no podrá referirse a hecho distinto ni contener calificación más grave que la del escrito de acusación anterior. El juez, jueza o tribunal dictará sentencia de conformidad con la pena manifestada por la defensa y el acusado, si concurren los requisitos establecidos en los apartados siguientes».

Estos requisitos son los conocidos de control de la conformidad por parte del órgano de enjuiciamiento, al objeto de verificar que la calificación aceptada es correcta y la pena procedente según dicha calificación; la audiencia a la persona acusada para que manifieste si presta la conformidad libremente y con conocimiento de sus consecuencias; la forma de proceder para el caso de que el órgano jurisdiccional considere incorrecta la calificación formulada o entendiera que la pena solicitada no procede legalmente; los supuestos de continuación del juicio cuando el/la juzgador/a tenga dudas sobre si la persona acusada ha prestado libremente su conformidad o cuando su representación letrada lo estimara necesario y así lo entienda también el tribunal; la no vinculación para el órgano judicial de las conformidades sobre adopción de medidas protectoras en los casos de limitación de la responsabilidad penal.

Por otro lado, debe recordarse aquí que el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, afirma que la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal

se reduce a «cuestiones puntuales que permitan ordenar los procedimientos existentes para fomentar su agilización». Este es, pues, el fundamento último del legislador al introducir el trámite procesal de la audiencia preliminar, entre cuyos fines se encuentra precisamente poner fin al procedimiento mediante una solución consensuada.

Por consiguiente, a fin de contribuir a la eficiencia y agilidad del procedimiento penal a través de la nueva audiencia preliminar, las y los fiscales que asistan a la celebración del juicio oral en ningún caso rebajarán el ofrecimiento penológico efectuado en ese trámite previo por el Ministerio Fiscal, cuando las circunstancias alegadas al inicio del plenario hubieran podido invocarse por la defensa en la audiencia preliminar. A tal fin, las y los fiscales harán constar en la carpeta física o virtual de Fiscalía los términos del ofrecimiento de acuerdo que, en su caso, hubieran realizado en la audiencia preliminar.

3.3 Conformidades parciales

Tras la entrada en vigor de la LO 1/2025, la posibilidad de alcanzar conformidades parciales en la audiencia preliminar y al inicio del juicio oral en el procedimiento abreviado no aparece prevista, aunque tampoco expresamente prohibida (arts. 785 y 787 ter LECrim).

Por el contrario, el último inciso del párrafo tercero del art. 655.1 LECrim, al regular la conformidad en el procedimiento ordinario, excluye la viabilidad de las conformidades parciales cuando dispone: «También continuará el juicio si fuesen varios los procesados y no todos manifestaren igual conformidad».

El anteproyecto de la Ley Orgánica 1/2025 contemplaba la posibilidad de las conformidades parciales en el marco de la audiencia preliminar. Sin embargo, esa opción no se recogió en la redacción definitiva del art. 785 LECrim, aunque

tampoco aparezca una previsión como la del art. 655 LECrim que las excluya expresamente. Esta misma situación la encontramos en la regulación de la conformidad al inicio del juicio oral del procedimiento abreviado (art. 787 ter LECrim). Por tanto, puede entenderse —sin forzar una interpretación de la norma— que tanto el art. 785.5 LECrim como el art. 787 ter.2 LECrim exigen que la conformidad lo sea de todas las personas acusadas, pues ambos preceptos señalan con idéntica redacción lo siguiente:

Si, a partir de la descripción de los hechos aceptada por todas las partes, el juez, jueza o tribunal entendiere que la calificación aceptada es correcta y que la pena es procedente según dicha calificación, dictará sentencia de conformidad. El juez, jueza o tribunal habrá oído en todo caso al acusado acerca de si su conformidad ha sido prestada libremente y con conocimiento de sus consecuencias.

Esa aceptación de los hechos «por todas las partes», que contiene ambos preceptos, en buena lógica implica a la totalidad de las personas acusadas frente a las que se sigue el procedimiento.

En este contexto, vistos los antecedentes expuestos, junto a la expresa exclusión de las conformidades parciales en el procedimiento ordinario, la conclusión más plausible será la de inadmitirlas también en el procedimiento abreviado, bien sea en la audiencia preliminar, bien al inicio del juicio oral, puesto que si el deseo del legislador hubiera sido incluirlas así lo hubiera hecho, tal y como inicialmente contemplaba el anteproyecto legislativo.

En consecuencia, las y los fiscales se abstendrán de alcanzar conformidades parciales tanto en sede del procedimiento ordinario como del procedimiento abreviado.

Por el contrario, existen dos supuestos en los que la Ley no exige que la conformidad sea aceptada por todas las personas acusadas:

1.º) La conformidad de la persona jurídica acusada. La actual redacción de la LECrim contempla una previsión idéntica para la conformidad de la persona jurídica en el ámbito del procedimiento ordinario (art. 655.8 LECrim) y en el procedimiento abreviado, tanto en la audiencia preliminar (art. 785.11 LECrim) como al inicio del juicio oral (art. 787 ter.8 LECrim):

Cuando la persona acusada sea una persona jurídica, la conformidad deberá prestarla su representante especialmente designado, siempre que cuente con poder especial. Dicha conformidad, que se sujetará a los requisitos enunciados en los apartados anteriores, podrá realizarse con independencia de la posición que adopten las demás personas acusadas, y su contenido no vinculará en el juicio que se celebre en relación con estas.

2.º) Procedimientos en los que existan personas acusadas que hayan sido declaradas en rebeldía (art. 842 LECrim). En tales casos, en la medida en que el curso de la causa se suspende respecto de los rebeldes mientras se continúa para los demás, nada impedirá que estos se conformen y que, llegado el momento de juzgar a las personas declaradas rebeldes, estas decidan o no hacerlo.

Por otra parte, en la práctica forense es frecuente que, admitida la conformidad por alguna de las personas acusadas y rechazada por otras, las que han alcanzado el acuerdo con las acusaciones reconozcan los hechos al declarar en el juicio oral y, consiguientemente, las acusaciones modifiquen sus conclusiones definitivas respecto de esos acusados en el sentido previamente acordado, celebrándose el juicio oral con plenitud de prueba respecto de las demás personas acusadas no interesadas en alcanzar el acuerdo.

Esta forma de proceder ha sido expresamente avalada por la jurisprudencia (entre otras, con detallado análisis, STS 793/2021, de 20 de octubre), al considerarse que no resulta afectado el derecho de defensa de los demás

acusados ni minorada la virtualidad de su presunción de inocencia, así como tampoco puede entenderse que se haya producido una afectación del derecho a un juicio justo.

La STS 196/2025, de 4 de marzo, partiendo de los criterios fijados en la STS 280/2020, de 4 de junio (no se trata de una conformidad, sino de un modo de agilizar el procedimiento penal), ha mantenido la viabilidad de esta forma de proceder, pero estableciendo una serie de parámetros a tener en cuenta:

1.- No debe perjudicarse a un acusado con el riesgo de una condena por encima de los dos años de prisión por la circunstancia de que otro u otros no quieran conformarse.

2.- En el caso de aceptar un acusado una pena al inicio del juicio por conformidad, y otro no aceptarla y celebrarse el juicio, en caso de condena, el no conformado no tiene derecho a que se le imponga la misma pena que aceptó quien se conformó como tope máximo, sino que, aunque los hechos y sus circunstancias sean los mismos, el juez o tribunal podrá imponerle pena superior siempre que esté dentro de los márgenes legales.

3.- En estos casos, de conformarse solo algunos acusados se celebrará el juicio contra éstos, declarando como acusado conformado quien aceptó el pacto con las acusaciones, sin que el juez pueda imponer mayor pena que la conformada y pudiendo las defensas interrogarles, aunque puedan negarse a contestar.

En cualquier caso, debe descartarse la posibilidad de alcanzar una conformidad parcial en la audiencia preliminar cualquiera que fuera el contexto en el que pudiera plantearse, esto es, bien porque unos acusados quieran prestarla y otros no, bien porque unos hayan comparecido y otros no lo hubieran hecho, salvo que los que no hayan asistido hubiesen sido previamente declarados en rebeldía o se trate de una persona jurídica.

Asimismo, será posible alcanzar una conformidad respecto de los hechos imputados y las penas solicitadas y celebrar el juicio oral únicamente para dilucidar las eventuales responsabilidades civiles.

Todo lo anterior no impide alcanzar acuerdos parciales —que no conformidades—, los cuales determinan la necesaria celebración del acto de juicio oral, al tiempo que permiten una agilización de la fase de enjuiciamiento en los términos anteriormente señalados.

4. La audiencia a la víctima

4.1 Consideraciones preliminares

Como se ha expuesto *supra*, la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia*, ha operado una importante modificación en el instituto de la conformidad que afecta al procedimiento ordinario (reforma del art. 655 LECrim), al procedimiento abreviado (introducción del art. 787 ter LECrim) y al procedimiento ante el Tribunal del Jurado (derogación tácita del art. 50 LOTJ).

Una de las novedades introducidas es la audiencia a la víctima por parte del Ministerio Fiscal. En concreto, la Ley de Enjuiciamiento Criminal prevé en sus arts. 655.2 (procedimiento ordinario), 785.4 (audiencia preliminar del procedimiento abreviado) y 787 ter.1 (inicio del juicio oral en el procedimiento abreviado), lo siguiente:

El Ministerio Fiscal oirá previamente a la víctima o perjudicado, aunque no estén personados en la causa, siempre que hubiera sido posible y se estime necesario para ponderar correctamente los efectos y el alcance de tal conformidad, y en todo caso cuando la gravedad o trascendencia del hecho o la cuantía sean

especialmente significativos, así como en todos los supuestos en que víctimas o perjudicados se encuentren en situación de especial vulnerabilidad.

Del idéntico tenor literal de estas tres normas se desprende la exigencia de que el Ministerio Fiscal proporcione audiencia a la víctima antes de que se alcance un pacto de conformidad, siempre que hubiera sido posible y en los términos que se analizarán a continuación.

La modificación del EOMF operada por la Ley 14/2003, de 26 de mayo, dio nueva redacción al apartado 10 del art. 3 EOMF, atribuyendo al Ministerio Fiscal la función de velar por la protección procesal de las víctimas. A esta función legal se añadió, en virtud de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, la de velar por la protección de testigos y peritos.

Esta audiencia a la víctima, con carácter previo a una posible conformidad, ha sido previamente abordada por la doctrina de la Fiscalía General del Estado (Instrucciones de la FGE núm. 8/2005 y 2/2009), elevándose ahora a rango legal. La normativización de esta audiencia supone, *de facto*, profundizar en los derechos de la víctima y en su propio estatuto aprobado en virtud de la Ley 4/2015, de 27 de abril (en adelante LEVD). Y es que uno de los objetivos perseguidos por el Estatuto de la víctima es evitar su victimización secundaria.

Con la expresión «victimización secundaria» o «reiterada» se alude al sufrimiento que las víctimas de delitos padecen como consecuencia de su sometimiento al proceso penal, pues deben enfrentarse a unos trámites desconocidos y, en ocasiones, a un trato alejado de sus necesidades. Es por ello que la normativa estatal e internacional en materia de protección de víctimas ha introducido previsiones que reconocen su derecho a recibir un trato respetuoso, profesional, individualizado y no discriminatorio por parte de todos los operadores que intervienen en el proceso penal.

Uno de los derechos que el Estatuto reconoce a las víctimas, precisamente para prevenir la victimización secundaria, es el de información desde el primer contacto con las autoridades competentes (art. 5 LEVD). Información que debe facilitarse de modo que sea efectivamente comprendida por la víctima, por lo que en las comunicaciones con ella deberá hacerse uso de un lenguaje sencillo y comprensible, adaptado a sus particulares circunstancias y necesidades.

Una de las causas de la victimización secundaria es el desconocimiento del funcionamiento del proceso penal. El no ser informada de las fases por las que atraviesa el procedimiento penal, el hito procesal en que se halla su asunto, el motivo de su retraso o simplemente la causa de finalización de un determinado modo, pueden provocar un grave estrés emocional. Sin duda, la falta de información respecto a la razón por la que el procedimiento concluye sin la previa celebración de un juicio, así como de los términos en los que las partes han acordado una conformidad que predeterminará el fallo de la sentencia y, por ende, las penas impuestas, puede suponer para la víctima un sentimiento de abandono y exclusión y, en consecuencia, un incremento del daño causado con la conducta delictiva.

Por ello, entre otras medidas, el legislador ha introducido esta audiencia a la víctima con la clara finalidad de que sea informada de los motivos de la finalización del procedimiento por conformidad de la persona acusada y de los términos de ese acuerdo.

4.2 Concepto de víctima o perjudicado

Una de las primeras cuestiones a abordar es la de quién es la persona a la que debe darse audiencia, pues la Ley de Enjuiciamiento Criminal indica que ha de ser la víctima o perjudicado.

El concepto de víctima, a los efectos del catálogo de derechos que tiene reconocidos, viene delimitado por el art. 2 LEVD, que lo atribuye a las siguientes personas:

a) Como víctima directa, a toda persona física que haya sufrido un daño o perjuicio sobre su propia persona o patrimonio, en especial lesiones físicas o psíquicas, daños emocionales o perjuicios económicos directamente causados por la comisión de un delito.

b) Como víctima indirecta, en los casos de muerte o desaparición de una persona que haya sido causada directamente por un delito, salvo que se tratare de los responsables de los hechos:

1.º A su cónyuge no separado legalmente o de hecho y a los hijos de la víctima o del cónyuge no separado legalmente o de hecho que en el momento de la muerte o desaparición de la víctima convivieran con ellos; a la persona que hasta el momento de la muerte o desaparición hubiera estado unida a ella por una análoga relación de afectividad y a los hijos de ésta que en el momento de la muerte o desaparición de la víctima convivieran con ella; a sus progenitores y parientes en línea recta o colateral dentro del tercer grado que se encontraren bajo su guarda y a las personas sujetas a su tutela o curatela o que se encontraren bajo su acogimiento familiar.

2.º En caso de no existir los anteriores, a los demás parientes en línea recta y a sus hermanos, con preferencia, entre ellos, del que ostentara la representación legal de la víctima.

De la lectura del precepto se desprende que el concepto de víctima en la LEVD se circunscribe a las personas físicas, quedando excluidas las jurídicas, y que, junto a las víctimas directas titulares del bien jurídico lesionado por el delito, se reconoce como víctimas indirectas a los familiares de los fallecidos y desaparecidos a causa del ilícito.

El concepto de perjudicado también procede del mismo precepto, pues indica que «las disposiciones de esta Ley no serán aplicables a terceros que hubieran sufrido perjuicios derivados del delito». Debe entenderse, por tanto, que no tienen reconocido el estatuto de víctima quienes ostentan únicamente la condición de perjudicado, es decir, aquellos que sufren sus consecuencias sin haber padecido el delito sobre un bien jurídico de su titularidad y no tienen la condición de víctima indirecta.

La Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone que, a efectos de una conformidad, debe darse audiencia a la víctima o perjudicado, en determinados supuestos. A tenor de la finalidad pretendida con dicha audiencia, parece evidente que la audiencia debe realizarse con la víctima del ilícito penal, que en la mayoría de los casos será también la persona perjudicada.

Consecuentemente, la audiencia se efectuará a la persona perjudicada en aquellos supuestos en los que el delito no tenga una víctima, por entender que la necesidad de informar del devenir del procedimiento y del alcance y efectos de la conformidad no afectan de igual manera al perjudicado que a quien padece las consecuencias del ilícito en sus bienes jurídicos dignos de protección penal.

Por tanto, siendo preferente la audiencia a la víctima, las referencias de la presente Circular se referirán siempre a ella, debiendo entenderse que todo lo expuesto será aplicable a los perjudicados cuando su audiencia resulte necesaria para ponderar los efectos y el alcance de la conformidad.

4.3 Procedimientos con audiencia a la víctima

La modificación operada en el procedimiento penal, en lo que a la audiencia a la víctima se refiere, únicamente despliega sus efectos en los procedimientos abreviado y ordinario como consecuencia de la modificación de los arts. 655, 785

y 787 ter LECrim. Ello supone dejar de lado el procedimiento para el enjuiciamiento rápido, el procedimiento de aceptación por decreto y el procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

No obstante, la Instrucción de la FGE núm. 2/2009 estableció la necesidad de dar audiencia a la víctima en determinados supuestos para ponderar los términos de la conformidad y no limitó su aplicación a procedimientos concretos.

A tenor de que por el cauce procedimental de diligencias urgentes suelen tramitarse delitos de violencia de género o doméstica, y que por el cauce del procedimiento ante el Tribunal del Jurado se tramitan los ataques al bien jurídico más importante tutelado por el Código Penal (derecho a la vida), carece de sentido que el Ministerio Fiscal obvie la audiencia a la víctima en tales procedimientos, aunque no exista un precepto que obligue a practicarla, pues las finalidades pretendidas con esa audiencia no se desdibujan por la modificación procedimental. En consecuencia, debe recordarse aquí la plena vigencia de la citada Instrucción de la FGE núm. 2/2009, de 22 de junio.

En definitiva, la audiencia a la víctima se practicará con independencia del tipo de procedimiento aplicable en atención a las reglas generales que se exponen en la presente Circular, con la salvedad del procedimiento por aceptación de decreto, habida cuenta de la tipología delictiva que puede ser objeto de tramitación por dicho cauce [art. 803 bis a) LECrim].

4.4 Carácter preceptivo o facultativo de la audiencia a la víctima

4.4.1 Introducción

El tenor literal de las normas que regulan la audiencia a la víctima evidencia que resulta preceptiva en determinados supuestos y facultativa en otros.

Consecuentemente, deben analizarse aquellos supuestos en los que de manera vinculante el Ministerio Fiscal debe oír a la víctima y aquellos otros en los que ha de valorarse caso por caso la necesidad de darle audiencia por entender que tiene carácter facultativo.

4.4.2 Premisa inicial

El art. 785.4 LECrim establece que la audiencia a la víctima —previa a la conformidad— se llevará a cabo «siempre que hubiera sido posible», de tal modo que no tendrá lugar en aquellos supuestos donde no haya resultado posible.

En consecuencia, cuando la víctima no fuera localizada o, debidamente citada, no compareciera, la audiencia se entenderá de imposible práctica, debiendo los y las fiscales valorar, en función del delito y de las circunstancias concurrentes, si procede interesar la suspensión de la audiencia preliminar y efectuar una nueva citación de la víctima para garantizar su audiencia de manera efectiva.

Cuando la víctima se haya personado como acusación particular, la finalidad perseguida por el legislador se ve colmada con la participación en la audiencia de su representación letrada, más aún si se tiene en cuenta que una posible conformidad exige su anuencia. Sentado lo anterior, no existe óbice alguno para que las y los fiscales, atendiendo y ponderando las circunstancias concretas del caso, procedan a dar audiencia a la víctima si así lo consideran necesario.

4.4.3 Carácter preceptivo de la audiencia a la víctima: gravedad o trascendencia del hecho o intensidad o cuantía especialmente significativos

La audiencia a la víctima resultará obligatoria para «ponderar correctamente los efectos y el alcance de tal conformidad» cuando «la gravedad o trascendencia del hecho o la intensidad o la cuantía sean especialmente significativos».

La exposición de motivos de la LO 1/2025 contiene una escueta y parca referencia a esta audiencia, limitándose a transcribir el párrafo objeto de análisis.

Antecedente de la audiencia a la víctima puede encontrarse en la Instrucción de la FGE núm. 2/2009. Resulta útil recordar lo señalado en ella para una oportuna interpretación del párrafo segundo del art. 785.4 LECrim y de los arts. 655 y 787 ter LECrim:

De cara a la negociación de la conformidad el Fiscal procurará oír previamente a la víctima o perjudicado, aunque no estén personados en la causa, siempre que sea posible y lo juzgue necesario para ponderar correctamente los efectos y el alcance de tal conformidad, y en todo caso cuando por la gravedad o trascendencia del hecho o por la intensidad o la cuantía sean especialmente significativos los intereses en juego.

En consecuencia, el legislador ha elevado a rango legal la previsión de la citada Instrucción de la FGE, aunque se haya transcrito parcialmente su contenido, pues se ha eliminado la referencia a la especial significancia de «*los intereses en juego*», manteniéndose acotada a los términos de gravedad o trascendencia del hecho, intensidad y cuantía, es decir, exigiendo un plus en cada uno de ellos.

A) Gravedad especialmente significativa

Para concretar el concepto de gravedad del hecho debe atenderse al significado ofrecido por el Código Penal, es decir, acudir al concepto de delito grave como el sancionado con pena grave (arts. 13 y 33 CP).

Partiendo del concepto de gravedad del delito, se considerará que *gravedad especialmente significativa* será aquella que exceda significativamente de la que se atribuye a hechos para los que el Código Penal impone una pena de prisión que determina como grave la calificación del delito.

B) Trascendencia especialmente significativa

La RAE define «trascendencia» como «resultado, consecuencia de índole grave o muy importante». Por consiguiente, la *trascendencia especialmente significativa* comprenderá aquellos supuestos en los que, por las circunstancias del hecho y las consecuencias que el delito hubiera provocado en la víctima, se generen secuelas o daños morales más allá de los propios de padecer ese concreto ilícito penal.

Sin ánimo de exhaustividad y a título ejemplificativo, la trascendencia de especial significación se predicará de los delitos de homicidio y sus formas (Título I del Libro II CP); delitos de aborto (arts. 144 y 146 CP); delitos contra la integridad física (arts. 148, 149, 150, 152.1.2.º, 152.1.3.º, 152 bis, 153, 156 bis, 156 ter, 157, 158 y 161 CP); delitos contra la libertad (arts. 163, 164, 165, 166, 167, 169, 171.4 y 5, 172.2, 172 bis, 172 ter, 172 quater CP); delitos contra la integridad moral (arts. 173.1 y 2, 174, 175 y 176 CP); delitos de trata de seres humanos (Título VII bis); delitos contra la libertad sexual (arts. 178 a 184, 187 a 189 CP); delitos contra los derechos de los trabajadores (arts. 311.5.º y 314 CP); delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas (arts. 510, 511 y 512 CP); delitos cometidos por funcionarios públicos contra las garantías constitucionales (arts. 530, 531, 534.1, 535 y 536 CP); delitos de terrorismo (arts. 573.1, 577 y 578 CP) y delitos contra la Comunidad Internacional (arts. 605, 606, 607, 607 bis, 609, 611, 612, 615 bis y 616 ter CP).

C) Intensidad especialmente significativa

La *intensidad especialmente significativa* hace referencia al impacto que el hecho delictivo ha tenido sobre la víctima, su repercusión, sin que ello implique necesariamente la existencia de secuelas en sentido estricto. Piénsese, por ejemplo, en supuestos como robos en casa habitada ejecutados con los

moradores en su interior; robos con inusitada intimidación o violencia o delitos patrimoniales que hayan colocado a la víctima en una situación de especial precariedad económica, aunque no puedan considerarse de cuantía especialmente significativa.

D) Cuantía especialmente significativa

La *cuantía especialmente significativa* viene referida a la repercusión económica que el delito ocasiona en la víctima. Esta especial significación se objetiva en la suma de 50.000 euros, coincidiendo con la cantidad fijada para calificar como agravada la estafa (art. 250.1.5.º CP) o la malversación [art. 432.2 b)].

4.4.4 Carácter preceptivo de la audiencia a la víctima: situación de especial vulnerabilidad

Partiendo de que sea posible y factible la citación y audiencia a la víctima, deviene necesario oírla «en todos los supuestos en que víctimas o perjudicados se encuentren en situación de especial vulnerabilidad».

El Código Penal utiliza el concepto de «especial vulnerabilidad» en diversos preceptos (arts. 57, 140, 172 ter, 173, 180, 181, 184, 188 y 189), por lo que los tribunales han tenido ocasión de pronunciarse acerca de su interpretación. Las SSTs 180/2021, de 2 de marzo, y 727/2018, de 30 de enero de 2019, disponen al respecto lo siguiente:

Vulnerabilidad de la víctima que puede provenir de las distintas circunstancias que describe la ley penal, que abarcan cualquier situación imaginable, al especificarse como la edad, que es la primera fase en el desarrollo vital que produce por sí misma especial vulnerabilidad, junto a otras circunstancias que, por razón de disminuir los resortes físicos o psíquicos de resistencia, ocasionan precisamente tal vulnerabilidad, como es la enfermedad o la discapacidad, en realidad una

modalidad de enfermedad, pero con contornos propios, dada su permanencia, o cualquier «situación», que cierra el círculo de las posibilidades imaginables de especial vulnerabilidad.

El vocablo «situación de vulnerabilidad» debe entenderse como el «conjunto de circunstancias de hechos presentes en el momento de la acción que con carácter duradero o transitorio, provocadas o aprovechadas por el sujeto, coloquen a la víctima en indefensión suficientemente relevante como para incrementar el desvalor de la acción» o generar un plus de antijuridicidad (*vid.* SSTS 180/2021, de 2 de marzo; 576/2019, de 26 de noviembre; 1397/2009, de 29 de diciembre; 727/2024, de 8 de julio; 676/2025, de 11 de julio, y ATS de 12 de junio de 2025). Las SSTS 268/2021, de 24 de marzo; 203/2013, de 7 de marzo; 709/2005, de 7 de junio, y particularmente la STS 131/2007, de 16 de febrero, indican lo siguiente que resulta de interés:

El concepto de «vulnerabilidad» equivale a la facilidad con que alguien puede ser atacado y lesionado, por ausencia de recursos y medios para decidir libremente y oponerse, lo que supone una manifiesta desventaja e imposibilidad de hacer frente al agresor.

Especialmente relevante resulta la STS 530/2024, de 5 de junio, pues, profundizando en el concepto de especial vulnerabilidad, pone el énfasis en que no es equiparable a la alevosía o al abuso de superioridad, ni incompatible con ambos (como ya se había fijado en la STS 367/2019, de 18 de julio, y en la STS 670/2025, de 10 de julio, cuando afirma que «siempre será más grave porque el desvalor de la conducta es también mucho más intenso»), sino que señala:

En efecto, la especial vulnerabilidad no es un atributo personal relativo a la madurez o situación personal de inferioridad relativa respecto de la víctima (pues eso integraría, sin más, acaso, la concurrencia de una circunstancia genérica de abuso de superioridad) [...] sino que es una condición personal en sí misma considerada:

se ha de tratar de una persona desvalida (por su avanzada edad, por enfermedad o por discapacidad) que, por tal razón, ha de merecer una especial protección penal, justificándose así la exacerbación punitiva que supone la prisión permanente revisable, por la "mayor perversidad criminal del autor consecuencia de la desprotección de la víctima por cualquiera de esas circunstancias" (STS 268/2021, de 24 marzo). [...]

No se trata del diseño de una nueva alevosía o abuso de superioridad, de ahí su compatibilidad con esas circunstancias, así lo proclamó el Pleno de esta Sala en STS 585/2022, de 14 de junio, saliendo al paso de algunos precedentes que cuestionaban este extremo. Tampoco se hace referencia a la antijuricidad que entraña aprovecharse de una realidad que restringe la libertad decisoria del sujeto pasivo. Se trata de compensar con la agravación penológica la fragilidad subjetiva de quienes, a razón de su edad, de su enfermedad o de su discapacidad demandan mayores niveles de protección [...] diversas fórmulas de agravación para la parte especial del Código Penal fundadas en la necesidad de una tutela cualificada a favor de determinados sectores sociales, expuestos a un riesgo especialmente elevado de sufrir daño en sus bienes más esenciales -vida, salud, libertad, dignidad, integridad corporal- siendo los niños, ancianos y demás personas vulnerables por razón de enfermedad o discapacidad, ese tipo de víctimas que justifican esa punición especialmente grave acordada por el legislador.

En consecuencia, la audiencia a la víctima será preceptiva cuando por razón de su edad, enfermedad o discapacidad, o por las circunstancias en que se halle o sea colocada por el autor del ilícito penal, se encuentre expuesta a un riesgo especialmente elevado de sufrir daños en sus bienes jurídicos ante el ataque perpetrado por aquel. Por consiguiente, la celebración de la audiencia no dependerá de que la víctima haya padecido un ilícito penal que contemple como modalidad agravada la situación de especial vulnerabilidad, sino de que se encuentre en esa situación de especial vulnerabilidad al sufrir la conducta delictiva.

En el caso de menores de catorce años, la audiencia deberá realizarse a las víctimas indirectas y/o representantes legales de los menores, a tenor de su corta edad y de los riesgos de victimización secundaria, salvo existencia de conflicto de intereses.

Cuando se trate de personas con discapacidad, la audiencia se realizará en las condiciones de accesibilidad y con los ajustes y adaptaciones de procedimiento que sean necesarios (art. 7 bis 1 y 2 LEC y art. 4 EVD). Todo ello al margen de lo dispuesto en el art. 21 c) LEVD en cuanto a la posibilidad de que la víctima acuda acompañada de persona de su elección.

4.4.5 Carácter facultativo de la audiencia a la víctima

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, ha dispuesto que debe darse audiencia a la víctima en aquellos casos en los que, siendo posible, «se estime necesario para ponderar correctamente los efectos y el alcance de tal conformidad».

A la vista de este tenor literal y del propio fundamento de esta comparecencia, parece lógico considerar que en determinados supuestos no será necesario llevar a término la audiencia. La norma establece que con ella se busca «ponderar correctamente los efectos y el alcance de tal conformidad». Por consiguiente, deviene facultativo oír a la víctima cuando tales efectos y alcance sean completamente ajenos a la misma o puedan conocerse sin necesidad de practicar esta audiencia.

4.5 Efectos de las manifestaciones vertidas por la víctima

La audiencia a la víctima se prevé como requisito previo para conceder la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad en los delitos semipúblicos (art. 80.6 CP), así como para valorar el fraccionamiento de la

responsabilidad civil (art. 125 CP). En ambos casos, el Código Penal no determina las consecuencias de las manifestaciones de la víctima, aunque las audiencias provinciales han venido considerando que tales manifestaciones en modo alguno ostentan carácter vinculante para el tribunal [v. gr. AAP Castellón (Sección 1ª) 862/2022, de 7 de diciembre; AAP Barcelona (Sección 22ª) 999/2022, de 29 de noviembre].

Trasladado al caso que nos ocupa, debe adelantarse que la mera manifestación de la víctima carecerá de carácter vinculante para el Ministerio Fiscal, pues el acuerdo para lograr una conformidad y sus concretos términos no pueden depender de la sola voluntad de aquella, y es que la actuación del Ministerio Fiscal debe regirse en todo caso por los principios de legalidad e imparcialidad, sin perjuicio de que las y los fiscales valorarán las observaciones que la víctima formule al objeto de tomar una decisión sobre la procedencia y, en su caso, concreción del acuerdo.

Descartado, por tanto, el carácter vinculante de las manifestaciones de la víctima para la decisión que adopte el Ministerio Fiscal, la audiencia cumple una función informadora del procedimiento acorde a las previsiones del art. 5 LEVD y a una progresiva evolución normativa tendente a garantizar una participación real y efectiva de las víctimas en el proceso penal, evitando que queden relegadas frente a una conformidad pactada sin su conocimiento y con el consiguiente sentimiento de indefensión y abandono.

Cuestiones tales como la intranquilidad que le haya podido generar la comisión del ilícito penal; las consecuencias económicas derivadas del mismo respecto de las que la víctima podrá efectuar las precisiones que estime necesarias; el temor o miedo que le haya provocado y la necesidad de garantizar su protección o haber sido víctima de hechos posteriores cometidos por la misma persona

acusada son datos que deberán ser valorados por el Ministerio Fiscal para tomar una decisión sobre la conformidad en el caso concreto.

4.6 Citación a la víctima

Como se ha señalado, el apartado primero del art. 785 LECrim impone la necesidad de convocar al Ministerio Fiscal y a las partes a la audiencia preliminar, advirtiendo el apartado segundo que la incomparecencia injustificada de la persona acusada y del resto de partes que hayan sido debidamente citadas no supondrá la suspensión de la audiencia preliminar. De ello se desprende la necesidad de que las personas acusadas sean convenientemente citadas, pues será indispensable para valorar una de las cuestiones que constituyen el objeto de la audiencia: la posibilidad de alcanzar una conformidad.

De idéntica manera, en tanto en cuanto el apartado cuarto del art. 785 LECrim impone la condición de que el Ministerio Fiscal oiga a la víctima o perjudicado en determinados supuestos para valorar los efectos y el alcance de la conformidad, debe entenderse que este apartado —al igual que el segundo— también prevé la necesidad de que el juzgado o tribunal de enjuiciamiento proceda a su citación a la audiencia preliminar.

En consecuencia, aunque el apartado primero del art. 785 LECrim solo contemple la citación del Ministerio Fiscal y de las partes personadas, del mismo modo que el órgano judicial debe citar a la persona acusada, también habrá de ser citada la víctima y/o perjudicado cuando así corresponda, pues sin su asistencia no será posible lograr una conformidad en la audiencia preliminar.

Idéntico razonamiento debemos realizar respecto al procedimiento ante el Tribunal del Jurado. Aunque el art. 31 LOTJ no prevé la citación de la persona acusada a la audiencia preliminar, siendo habitualmente utilizada esta audiencia

para alcanzar una conformidad, solamente será posible con su citación. Pues bien, de la misma manera, aunque el precepto no contemple la citación de la víctima, considerando el Ministerio Fiscal necesario que sea oída al objeto de alcanzar una conformidad, también habrá de ser citada.

El art. 3.1 LEVD establece que «toda víctima tiene derecho a la protección, información, apoyo, asistencia, atención y reparación, así como a la participación activa en el proceso penal y a recibir un trato respetuoso, profesional, individualizado y no discriminatorio desde su primer contacto con las autoridades o funcionarios, durante la actuación de los servicios de asistencia y apoyo a las víctimas y, en su caso, de justicia restaurativa, a lo largo de todo el proceso penal y por un período de tiempo adecuado después de su conclusión, con independencia de que se conozca o no la identidad del infractor y del resultado del proceso».

Entre los derechos básicos de la víctima, y, en particular, a recibir información sobre la causa penal, el art. 7.1 LEVD comienza señalando que «toda víctima será informada de manera inmediata de la fecha, hora y lugar del juicio, así como del contenido de la acusación dirigida contra el infractor».

Mientras que la Ley Orgánica 1/2025 ha reformado la LECrim para, entre otros aspectos, desdoblarse la fase de juicio oral en dos actos o trámites procesales diferenciados (la audiencia preliminar y el plenario o juicio oral propiamente dicho), no ha modificado, en cambio, la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito*.

Una interpretación integradora de ambas normas y respetuosa con el espíritu del Estatuto de la víctima determina su necesaria citación tanto para la audiencia preliminar como para el juicio oral. Más aún, teniendo en cuenta el derecho que le asiste de aportar «las fuentes de prueba y la información que estime relevante

para el esclarecimiento de los hechos» [art. 11 b) LEVD], aportaciones que pueden resultar relevantes tanto en la audiencia preliminar como en el acto del juicio oral.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que, en caso de conformidad, la presencia de la víctima en la audiencia preliminar permitirá al órgano judicial poner fin al procedimiento de modo más ágil, ya que podrá notificarle la sentencia [art. 7.1.b) LEVD] y darle audiencia al objeto de una eventual suspensión condicional de la pena privativa de libertad (art. 80.6 CP) e, incluso, del fraccionamiento de las posibles responsabilidades pecuniarias (art. 125 CP). Y es que el art. 785.9 LECrim señala que dictada oralmente la sentencia de conformidad y expresada su decisión de no recurrir por el Ministerio Fiscal y las partes, el órgano de enjuiciamiento declarará oralmente la firmeza de la sentencia «y se pronunciará, previa audiencia de las partes, sobre la suspensión de la pena impuesta o su sustitución, cuando proceda. También resolverá el juez, jueza o tribunal sobre los aplazamientos de las responsabilidades pecuniarias».

A mayor abundamiento, el art. 109 *in fine* LECrim dispone que «en cualquier caso, en los procesos que se sigan por delitos comprendidos en el artículo 57 del Código Penal, el letrado o letrada de la Administración de Justicia asegurará la comunicación a la víctima de los actos procesales que puedan afectar a su seguridad». Pues bien, la seguridad de la víctima puede verse influida por el resultado de la audiencia preliminar, no solo porque la conformidad pueda conllevar una disminución de la pena de prohibición de aproximación, por ejemplo, sino también por la posible apreciación de la vulneración de un derecho fundamental, artículos de previo pronunciamiento o nulidad de actuaciones que supongan la finalización del procedimiento y con ello el levantamiento de medidas cautelares adoptadas para proteger a la víctima.

Igualmente, no puede obviarse que la audiencia a la víctima constituye un acto procesal imperativo en el seno de un procedimiento judicial, como tampoco la mayor facilidad de la oficina judicial para efectuar la citación de la víctima, ya que dispone del procedimiento judicial completo y, por tanto, puede conocer directamente cualquier vicisitud sobre el cambio de domicilio de aquella.

En consecuencia, cuando así proceda, los y las fiscales interesarán al órgano de enjuiciamiento la citación de la víctima a la audiencia preliminar, previa valoración de la necesidad o conveniencia de oír al objeto de suscribir una posible conformidad.

La solicitud se incluirá en el escrito de acusación por medio de otrosí en el que se indicará que la audiencia a la víctima por el Ministerio Fiscal será preceptiva para alcanzar una conformidad.

Cuando sea preciso, en el mismo otrosí se instará la adopción de las adaptaciones y ajustes procesales que sean necesarios a fin de garantizar que la víctima comprende y es comprendida sobre el objeto de la comparecencia, incluyendo el acompañamiento de persona de su elección.

No será preciso justificar en el escrito de acusación la necesidad de realizar la audiencia a la víctima, pues es al Ministerio Fiscal a quien compete valorar su procedencia.

Como fórmula tipo del otrosí en el que se interese la citación de la víctima se utilizará la siguiente u otra similar:

OTROSÍ DICE: Al amparo del art. 785.1 y 4 LECrim, el Ministerio Fiscal interesa del órgano de enjuiciamiento que proceda a la citación a la audiencia preliminar de la víctima D./D.^a _____, cuyo domicilio obra al folio __ de las actuaciones,

por estimar necesaria su comparecencia como condición previa para alcanzar una posible conformidad.

Por otro lado, el párrafo segundo del art. 785.4 LECrim dispone que «el Ministerio Fiscal oírā previamente a la víctima o perjudicado [...] siempre que hubiera sido posible y se estime necesario para ponderar correctamente los efectos y el alcance de tal conformidad». Esta referencia expresa a «tal conformidad» no puede interpretarse de otro modo que ciñéndose a la conformidad previamente propuesta o en vías de negociación, pues solo ante un concreto ofrecimiento podrá la víctima realizar sus propias manifestaciones, que serán las que las/los fiscales deberán valorar al objeto de ponderar los efectos y el alcance de la conformidad.

En consecuencia, las y los fiscales practicarán la audiencia a la víctima una vez que la persona acusada, asistida de su representación letrada, manifieste su voluntad de alcanzar una conformidad y se concreten los términos de la misma.

Por lo que respecta al ámbito del Tribunal del Jurado, en tanto que en este procedimiento también se hace uso de la audiencia preliminar del art. 31 LOTJ para lograr una conformidad, se procederá de idéntica manera, pero dirigiendo el otrosí al órgano instructor, pues será quien materializará dicho trámite procesal.

Cuando se trate de diligencias urgentes del procedimiento para el enjuiciamiento rápido la víctima se hallará, por lo general, en las dependencias del juzgado de guardia. En estos casos, de ser viable una conformidad, el Ministerio Fiscal oírā a la víctima antes de celebrar la comparecencia prevista en los arts. 798 y 800 LECrim, pudiendo realizarse de forma telemática en aquellos supuestos en los que el/la fiscal se encuentre en una sede distinta.

Cabe recordar la vigencia del protocolo de conformidades diseñado en la Instrucción de la FGE núm. 2/2009. En consecuencia, cuando la conformidad se alcance a través de este protocolo, es decir, mediante escrito remitido por parte de la representación letrada de la persona acusada a la fiscalía competente, será esa Fiscalía la que se encargue de citar a la víctima a fin de darle audiencia.

Cuando la posibilidad de alcanzar una conformidad se plantee el día señalado para la celebración del acto de juicio oral, de manera que la misma pueda producirse al inicio de la sesión (arts. 688.2 y 787 ter 1 LECrim), el/la fiscal, aprovechando la presencia de la víctima en sede judicial, le dará audiencia de manera presencial. Lo mismo sucederá en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

4.7 Lugar y forma de practicar la audiencia a la víctima

En aras de minimizar la victimización secundaria, la audiencia a la víctima deberá efectuarse en un lugar reservado, garantizándose así que cuente con la tranquilidad necesaria a fin de que pueda expresar su opinión libremente. Por consiguiente, los y las fiscales velarán por que se preserve la intimidad de la víctima, evitando la presencia e intervención de terceras personas y, muy especialmente, que coincida con la persona acusada o su representación letrada (art. 20 LEVD).

Cuando la víctima se halle en lugar distinto a aquel en el que deba efectuarse la audiencia, nada obsta a que la misma se desarrolle por medios telemáticos con la finalidad de irrogarle los mínimos prejuicios posibles, utilizando a tal fin los instrumentos de cooperación internacional correspondientes cuando la víctima resida fuera de España.

En la audiencia se respetará el derecho de la víctima a acudir acompañada de una persona de su elección [art. 21 c) LEVD] que le proporcione la tranquilidad necesaria y, de ser preciso, se recabará el apoyo de un intérprete.

En definitiva, la audiencia será reservada, por lo que únicamente estarán presentes el Ministerio Fiscal, la víctima y, en su caso, la persona que le acompañe y/o asista.

4.8 Documentación de la audiencia a la víctima

En aquellos casos en los que la audiencia a la víctima tenga lugar, las y los fiscales dejarán constancia de la misma en la carpetilla física o virtual.

En la nota que se confeccione se indicará la fecha, hora y lugar en que se ha procedido a dar audiencia a la víctima. Se consignarán de manera sucinta sus manifestaciones en relación con la propuesta de conformidad y, en su caso, los motivos que lleven al fiscal actuante a acordar esa conformidad aun con la negativa de aquella.

Ello permitirá que por el correspondiente superior jerárquico pueda comprobarse que la audiencia se ha cumplimentado y evitará que, de alcanzarse la conformidad en un momento posterior y por un fiscal distinto, la víctima sea nuevamente oída con su consiguiente revictimización.

Al indicar los términos de la conformidad al órgano judicial, el/la fiscal hará constar que se produce «previa audiencia a la víctima por el Ministerio Fiscal».

4.9 Contenido de la audiencia a la víctima

Como se ha señalado *supra*, este trámite procesal presenta dos finalidades: informar a la víctima y conocer su parecer sobre determinados aspectos de la conformidad que puedan afectarle, al objeto de concretar los términos de la misma.

En consecuencia, el contenido de la audiencia se limitará a informar a la víctima del estado en que se encuentra el procedimiento, de la posibilidad de alcanzar una conformidad con la persona acusada y sus términos, así como de las consecuencias jurídicas que comporta y de los motivos por los que, en su caso, se estima adecuada. En todo caso, se le informará de que su opinión o parecer sobre la conformidad carece de carácter vinculante.

A mayor abundamiento, la víctima será oída no solo sobre su posición acerca de los concretos términos de la conformidad y los efectos que la misma pueda tener sobre su persona o patrimonio, sino también sobre cualquier otro aspecto que quiera poner en conocimiento y pueda ser relevante a efectos de la conformidad.

Comparecida la víctima a instancia del Ministerio Fiscal, en caso de que la defensa de la persona acusada no plantee la posibilidad de alcanzar una conformidad, se informará igualmente a aquella sobre el motivo de su citación a la audiencia preliminar y el estado en que se encuentra el procedimiento.

5. Posibilidad de celebrar la audiencia preliminar en otros procedimientos

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, ha configurado la celebración de la audiencia preliminar como un trámite exclusivo del procedimiento abreviado, con

un contenido y finalidad consustanciales a los principios de concentración y oralidad que se predicán del mismo.

El legislador, en el marco de una reforma legal auspiciada por el objetivo de agilizar la tramitación de los procedimientos, no ha previsto la regulación de la audiencia preliminar para otros cauces procedimentales distintos al abreviado. Ello parece razón suficiente para afirmar que no existe la posibilidad de extender esta audiencia a otro tipo de procedimientos.

El legislador ha excluido de forma expresa la aplicación de la audiencia preliminar al procedimiento para el enjuiciamiento rápido al modificar la redacción del art. 802.1 LECrim, que ahora dispone que «el juicio oral se desarrollará en los términos previstos para el enjuiciamiento del procedimiento abreviado, salvo en lo que se refiere a la audiencia preliminar previa del artículo 785». Por consiguiente, cualquier alegación propia de la audiencia preliminar podrá realizarse al comienzo de las sesiones de juicio oral por ser el momento procesal adecuado para ello (art. 795.4 LECrim). Ahora bien, en cuanto a la proposición de nueva prueba al comienzo del juicio, cabrá la posibilidad de presentar informes, certificaciones y otros documentos sin límite alguno, pero no aquellas pruebas que las partes conocieran al evacuar los escritos de conclusiones provisionales (art. 785 LECrim).

En el procedimiento ante el Tribunal del Jurado resulta ocioso proponer cualquier tipo de aplicación supletoria a la vista de sus propias especialidades, pues ya cuenta con los trámites previstos en los arts. 36 y 37 LOTJ al objeto de plantear cuestiones previas y determinar la procedencia de la prueba.

En el ámbito del procedimiento ordinario, la respuesta al planteamiento de celebrar la audiencia preliminar debe ser negativa.

En primer término, la LO 1/2025 ha descartado configurar la audiencia preliminar como un trámite propio del procedimiento ordinario, pese a que esta reforma ha supuesto una importante repercusión también para esta modalidad procedimental.

A lo anterior se añade el hecho de que la regulación de los artículos de previo pronunciamiento se mantiene inalterada (arts. 666 a 679 LECrim), siendo el trámite oportuno para formular algunas de las cuestiones que son objeto de la audiencia preliminar.

Ahora bien, el hecho de que se haya admitido la posibilidad de incorporar el trámite de cuestiones previas al procedimiento ordinario (por todas STS 802/2022, de 6 de octubre) y que la nueva audiencia preliminar en el procedimiento abreviado haya venido a sustituir ese trámite, no permite afirmar que quepa admitir la celebración de esta audiencia también en el procedimiento ordinario. Y ello por cuanto esa posibilidad interpretativa confronta con un hecho pertinaz: el legislador, al regular por vez primera la audiencia preliminar, no ha previsto su celebración en el marco del procedimiento ordinario.

Todo lo anterior no impide que puedan seguir celebrándose vistas, sin citación de testigos ni peritos al objeto de alcanzar una conformidad previa al inicio del juicio oral. Pero en ningún caso estas vistas constituirán propiamente audiencias preliminares ni podrá dirimirse en ellas el contenido que la LECrim prevé para estas, como tampoco podrá anudarse a esas vistas los efectos preclusivos probatorios que establece el art. 785 LECrim.

6. Derecho transitorio

En este punto conviene recordar lo expuesto en la Nota Interna 1/2025 de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, de 28 de marzo de 2025, relativa a la entrada en vigor y derecho transitorio de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*. Como ya se advertía entonces, el primer inciso de la disposición transitoria novena de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, dispone que las modificaciones introducidas en la LECrim resultan vedadas a los procedimientos penales que se hallen en tramitación en el momento de la entrada en vigor de la Ley (más allá de lo relativo a la ampliación del contenido de la sentencia de conformidad en el ámbito del procedimiento abreviado).

Las modificaciones legales únicamente serán aplicables a los procedimientos incoados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, debiendo entenderse por «procedimiento penal iniciado» el incoado a partir del día 3 de abril de 2025, con independencia de que se produzca una modificación del cauce procedimental inicialmente incoado antes de la entrada en vigor de la norma.

7. Conclusiones

1.ª Consideraciones previas

La Ley Orgánica 1/2025 introduce, una vez superada la fase intermedia del procedimiento abreviado, la preceptiva celebración de una audiencia preliminar con la finalidad de preparar el juicio oral, decidir sobre la admisión de pruebas, depurar posibles defectos procesales y solventar aquellas cuestiones que impidieran su celebración o que pudieran determinar su suspensión; además,

constituye un momento procesal en el que las partes pueden instar la finalización anticipada del proceso con el dictado de una sentencia de conformidad.

2.ª Regulación de la audiencia preliminar

La audiencia preliminar se encuentra regulada en los arts. 785 y 786.1 y ha supuesto la reorganización de todo el Capítulo V del Título II del Libro IV LECrim (arts. 785 a 789), cuya rúbrica también se ha modificado: «De la audiencia preliminar, del juicio oral y de la sentencia».

Además, esa reorganización ha generado disfunciones en los reenvíos que otros preceptos de la LECrim efectuaban a los anteriores arts. 785 a 787, lo que obligará a realizar las necesarias integraciones normativas.

3.ª Convocatoria

La celebración de la audiencia preliminar deviene preceptiva para el órgano de enjuiciamiento, de manera que, una vez que las actuaciones se encuentren a su disposición, este será el primer trámite procesal a realizar, procediendo a su convocatoria en el plazo más breve posible.

4.ª Intervinientes. Consecuencias de la incomparecencia

A la audiencia preliminar deberán ser citados, además del Ministerio Fiscal, las partes personadas y la persona acusada.

También se citará a las víctimas o perjudicados. Cuando se hallen personados en la causa como acusación particular así lo exige el art. 785.1 LECrim. En caso contrario, su audiencia será preceptiva para alcanzar una conformidad.

La incomparecencia de alguna de las partes a la audiencia preliminar, salvo la incomparecencia de la defensa, no implicará su suspensión con carácter general, aunque no podrá celebrarse en relación con aquellos aspectos que requieran su presencia, como alcanzar una conformidad.

Consecuencia de esa falta de asistencia será la imposibilidad de alegación de las cuestiones que son objeto de la audiencia preliminar. Por ello, al inicio de las sesiones del juicio oral no será posible efectuar alegaciones sobre competencia del órgano judicial, vulneración de derechos fundamentales, artículos de previo pronunciamiento, causas de suspensión del juicio oral o nulidad de actuaciones.

Excepcionalmente, cuando con posterioridad a la celebración de la audiencia preliminar se tuviera conocimiento de alguna de las cuestiones que conforman su objeto —y se trate de cuestiones de orden público, como puede ser la cosa juzgada—, podrán efectuarse al inicio de las sesiones de juicio oral determinadas alegaciones para que el órgano judicial pueda valorarlas.

Queda expedita la posibilidad de que el órgano judicial pueda apreciar de oficio en sentencia ciertas alegaciones propias de la audiencia preliminar, por tratarse de cuestiones de orden público (por ejemplo, la prescripción) o de cuestiones que requieran la práctica de prueba.

5.ª Celebración y objeto. Nueva proposición de prueba

El Ministerio Fiscal y las partes podrán exponer en la audiencia preliminar lo que estimen oportuno acerca de las siguientes cuestiones (art. 785.1 LECrim):

- La posibilidad de conformidad de la persona o personas acusadas.
- La competencia del órgano judicial.
- La vulneración de algún derecho fundamental.

- La existencia de artículos de previo pronunciamiento.
- Las causas de suspensión del juicio oral.
- La nulidad de actuaciones.
- El contenido, finalidad o nulidad de las pruebas propuestas.

Igualmente, el Ministerio Fiscal y las partes podrán proponer la incorporación de informes, certificaciones y otros documentos. También podrán proponer la práctica de pruebas de las que no hubieran tenido conocimiento en el momento de formular sus escritos de acusación o defensa.

En cuanto a la proposición de nueva prueba en la audiencia preliminar, se requiere que no hubiera sido conocida con carácter previo. En cambio, se permite la aportación de informes, certificaciones y otros documentos sin restricción temporal alguna.

Tanto respecto de la prueba propuesta en los escritos de acusación y defensa como de la que se proponga en la audiencia preliminar, el órgano de enjuiciamiento abrirá un turno de intervenciones para que el Ministerio Fiscal y las partes personadas se pronuncien sobre su contenido, finalidad, pertinencia o utilidad y, en su caso, sobre su eventual nulidad. En aras de salvaguardar el principio de contradicción que ha de regir la fase de juicio oral, las/los Sras./Sres. Fiscales promoverán que se dé audiencia a la contraparte para que manifieste lo que estime oportuno sobre las pruebas propuestas de contrario.

En las causas de especial complejidad o en aquellas en las que la prueba propuesta tenga un cierto volumen, las/los Sras./Sres. Fiscales harán constar en los extractos una breve indicación sobre la finalidad, pertinencia y utilidad de la prueba propuesta, al objeto de que el/la Sr./Sra. Fiscal que asista a la celebración de la audiencia preliminar pueda ofrecer al órgano de enjuiciamiento las explicaciones requeridas en orden a resolver sobre su admisión.

Las fases del *iter* procesal en las que resulta posible la proposición de prueba en el procedimiento abreviado se reconducen a los escritos de acusación y defensa (arts. 781 y 784 LECrim), la audiencia preliminar (art. 785.1.II LECrim) y el comienzo de las sesiones del juicio oral (art. 787.3 LECrim). Por tanto, el carácter preclusivo que el legislador anuda a la audiencia preliminar se traduce en vedar al inicio del juicio oral la proposición de aquella prueba que se hubiera podido conocer en el momento de celebrarse la audiencia.

En aquellos supuestos en los que la prueba aportada de contrario sea de un cierto volumen o complejidad y que, por tanto, requiera de un análisis exhaustivo e, incluso, determine una rigurosa valoración sobre su impugnación o sobre la necesidad de proponer nueva prueba —documentación complementaria ex art. 785.1.II LECrim—, los/las Sres./Sras. Fiscales interesarán la suspensión de la audiencia preliminar a los efectos señalados.

6.ª Resolución judicial de las cuestiones planteadas y posibles recursos

La resolución del órgano de enjuiciamiento sobre las cuestiones planteadas en la audiencia preliminar se adoptará, con carácter general, en el acto y de forma oral.

No obstante, si alguna de las cuestiones resultara especialmente compleja, podrá resolverse por medio de auto en el plazo de diez días. Aunque la Ley no lo diga expresamente, si la cuestión requiriese la práctica de prueba, la resolución quedará postergada al momento de dictarse sentencia.

La resolución judicial que resuelva las cuestiones formuladas en la audiencia preliminar no será susceptible de impugnación, sin perjuicio de la posibilidad de efectuar protesta a fin de reproducir la cuestión, en su caso, en el recurso frente a la sentencia. Quedan a salvo aquellos supuestos en los que la resolución

ponga fin al procedimiento (v. gr. cosa juzgada o prescripción), en cuyo caso podrá ser recurrida en apelación, en el plazo y con las formalidades prevenidas en los arts. 790 y ss. LECrim.

En caso de disconformidad con la decisión oral del órgano de enjuiciamiento, los/las Sres./Sras. Fiscales formularán protesta en la propia audiencia preliminar a efectos de ulterior recurso. De resolverse por medio de auto, formularán protesta al inicio de las sesiones de juicio oral.

7.ª Documentación de la audiencia preliminar

En la carpeta física o virtual los/las Sres./as. Fiscales dejarán constancia de la fecha, hora y lugar en que se ha procedido a celebrar la audiencia preliminar, así como de las principales cuestiones planteadas y/o resueltas durante la misma y que resulten relevantes para el juicio oral, debiendo constar entre ellas los términos del ofrecimiento de acuerdo realizado para alcanzar una conformidad.

8.ª La conformidad

Las dos principales novedades introducidas por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, en el régimen de la conformidad consisten en la supresión del límite penológico para alcanzar una conformidad y la preceptiva audiencia previa a la víctima o perjudicado por parte del Ministerio Fiscal cuando se cumplan determinados parámetros.

A fin de contribuir a la eficiencia y agilidad del procedimiento penal a través de la nueva audiencia preliminar, las/los Sras./Sres. Fiscales que asistan a la celebración del juicio oral en ningún caso rebajarán el ofrecimiento penológico efectuado en la audiencia preliminar por el Ministerio Fiscal, cuando las

circunstancias alegadas al inicio del plenario hubieran podido invocarse por la defensa en dicha audiencia preliminar.

Las/los Sras./Sres. Fiscales se abstendrán de suscribir conformidades parciales que supongan la finalización del procedimiento para algunas de las personas acusadas y su continuación para las restantes, a excepción de los supuestos de en los que concurran acusados en rebeldía o personas jurídicas, y sin perjuicio de la posibilidad de alcanzar acuerdos parciales —que no conformidades—, los cuales determinarán la necesaria celebración del juicio oral.

9.ª La audiencia a la víctima

A) Procedimientos aplicables

La audiencia a la víctima por parte del Ministerio Fiscal constituye un requisito previo para alcanzar una conformidad en aquellos supuestos en los que resulte preceptiva conforme a los criterios marcados en la presente Circular y con independencia del tipo de procedimiento aplicable, con la salvedad del procedimiento por aceptación de decreto.

B) Intervinientes

La audiencia se realizará a la persona física víctima del ilícito penal, quedando excluidas las personas jurídicas.

La audiencia se efectuará a los perjudicados en aquellos supuestos en los que el delito no tenga una víctima.

Cuando la víctima no fuera localizada o, debidamente citada, no compareciera, las/los Sras./Sres. Fiscales valorarán, en función del tipo de delito y las

circunstancias concurrentes, si procede interesar la suspensión de la audiencia preliminar y efectuar una nueva citación de la víctima para garantizar su audiencia de manera efectiva.

Cuando la víctima esté personada en el procedimiento como acusación particular, su audiencia se entenderá cumplimentada con la participación de su representación letrada en el acto. No obstante, no existe óbice alguno para que las/los Sras./Sres. Fiscales, atendiendo y ponderando las circunstancias concretas del caso, procedan a dar audiencia a la víctima si así lo consideran necesario.

C) Carácter preceptivo de la audiencia a la víctima

La audiencia a la víctima será preceptiva cuando la gravedad o trascendencia del hecho o la intensidad o la cuantía sean especialmente significativos.

Las/los Sras./Sres. Fiscales interpretarán tales conceptos conforme a los siguientes criterios:

La gravedad especialmente significativa será aquella que verse sobre un supuesto en el que la pena interesada exceda significativamente del límite de la prisión que determina la calificación como grave del delito objeto de acusación.

La trascendencia especialmente significativa comprenderá aquellos supuestos en los que, por las consecuencias que el delito hubiera provocado en la víctima, se generasen secuelas o daños morales más allá de los propios de padecer ese ilícito penal. Quedan comprendidos en este supuesto los tipos penales que, a título ejemplificativo, se concretan en el epígrafe 4.4.3 de la presente Circular.

La intensidad especialmente significativa hace referencia al impacto que el hecho delictivo haya tenido sobre la víctima, su repercusión, sin que ello implique necesariamente la existencia de secuelas en sentido estricto.

La cuantía especialmente significativa viene referida a la repercusión económica que el hecho delictivo ocasiona en la víctima. Esta especial significación se objetiva en la suma de 50.000 euros.

Igualmente, será preceptiva la audiencia a la víctima en aquellos supuestos en los que, por razón de su edad, enfermedad o discapacidad, situación inherente a la misma o creada por la persona acusada, se aprecie que aquella se encuentre en situación de especial vulnerabilidad al sufrir la conducta delictiva.

Cuanto se trate de personas menores de catorce años, la audiencia se realizará a las víctimas indirectas y/o representantes legales de los menores, salvo conflicto de intereses.

Cuando se trate de personas con discapacidad, la audiencia se realizará en las condiciones de accesibilidad y con los ajustes y adaptaciones de procedimiento que sean necesarios (art. 7 bis 1 y 2 LEC y art. 4 EVD). Todo ello al margen de lo dispuesto en el art. 21 c) LEVD en cuanto a la posibilidad de que la víctima acuda acompañada de persona de su elección.

D) Efectos de las manifestaciones de la víctima

Las manifestaciones de la víctima carecerán de carácter vinculante, aunque serán valoradas por las/los Sras./Sres. Fiscales al objeto de tomar una decisión sobre la procedencia de la conformidad, su alcance y efectos.

E) Citación a la víctima

Las/los Sras./Sres. Fiscales interesarán en el escrito de acusación, por medio de otrosí, que la víctima sea citada a la audiencia preliminar por el órgano de enjuiciamiento.

Cuando sea preciso, en el mismo otrosí se instará la adopción de las adaptaciones y ajustes procesales que sean necesarios a fin de garantizar que la víctima comprende y es comprendida sobre el objeto de la comparecencia, incluyendo el acompañamiento de persona de su elección.

La audiencia a la víctima se practicará una vez que la persona acusada, asistida de su representación letrada, manifieste su voluntad de alcanzar una conformidad y se concreten sus términos.

Cuando la conformidad se negocie en el marco del protocolo de conformidades diseñado en la Instrucción de la FGE. núm. 2/2009, será la oficina fiscal la encargada de citar a la víctima.

F) Lugar y forma de practicarla

La audiencia tendrá carácter reservado, por lo que únicamente estarán presentes la víctima y el Ministerio Fiscal, así como, en su caso, la persona que acompañe a aquella y/o le asista.

G) Documentación

Cuando se realice la audiencia a la víctima, las/los Sras./Sres. Fiscales dejarán constancia de la misma en la carpetilla física o virtual.

En la nota que se confeccione se indicará la fecha, hora y lugar en que se ha procedido a dar audiencia a la víctima. Se consignarán de manera sucinta sus manifestaciones en relación con la propuesta de conformidad y, en su caso, los motivos que lleven al fiscal actuante a acordar esa conformidad aun con la negativa de aquella.

H) Contenido

El contenido de la audiencia se limitará a informar a la víctima del estado en que se encuentra el procedimiento, de la posibilidad de alcanzar una conformidad con la persona acusada y sus términos, de las consecuencias jurídicas que comporta y de los motivos por los que, en su caso, se estima adecuada, así como de que su parecer carecerá de carácter vinculante.

En razón de todo lo expuesto, con el propósito de adoptar un criterio uniforme en relación con la forma y contenido de la audiencia preliminar, las/los Sras./Sres. Fiscales se atenderán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Circular.

Madrid, a 7 de noviembre de 2025
EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo.: Álvaro García Ortiz

Instrucción 1/2025, de 26 de mayo, sobre el/la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática y sobre las secciones especializadas en las fiscalías territoriales

Índice: 1. Introducción. 2. La especialización en derechos humanos y memoria democrática. 2.1 Fundamento. 2.2 Marco competencial. 2.2.1 Criterio subjetivo: la consideración de víctima del art. 3 LMD. 2.2.2 Criterio objetivo: procedimientos y actuaciones a las que se refiere la LMD. A) Jurisdicción penal. B) Especial referencia a la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas. C) Jurisdicción civil. D) Registro Civil. E) Jurisdicción contencioso-administrativa. F) Otras competencias en materia de atención y reparación a las víctimas. Las diligencias de reparación. G) Disolución de asociaciones. 3. El/La Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática. 4. Las secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática de las fiscalías territoriales. 4.1 Organización. 4.2 Funciones. 5. Conclusiones

1. Introducción

La especialización del Ministerio Fiscal se ha convertido, sin duda, en una de las señas de identidad de la institución, particularmente tras el definitivo impulso recibido con la Ley 24/2007, de 9 de octubre, *por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*.

Este proceso se había iniciado algunos años antes con la creación de las figuras del Fiscal de Sala Delegado contra la Violencia sobre la Mujer por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*; del Fiscal de Sala contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales en virtud de la Ley 10/2006, de 28 de abril; del Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral (hoy Seguridad y Salud en el Trabajo) por Real Decreto 1552/2005, de 23 de diciembre; y de los Fiscales

de Sala Coordinadores de Seguridad Vial y Extranjería (actualmente Trata de Personas y Extranjería) en virtud del Real Decreto 709/2006, de 9 de junio.

Asimismo, la Instrucción de la FGE núm. 11/2005, de 10 de noviembre, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 CE*, dispuso la designación de fiscales de sala delegados para cada orden jurisdiccional, así como para determinadas materias de especial interés, como protección a las víctimas, menores, vigilancia penitenciaria o delitos económicos.

Siguiendo la Instrucción de la FGE núm. 5/2008, de 18 de diciembre, *sobre adaptación del sistema de nombramiento y estatuto 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 operada por Ley 27/2007, de 9 de octubre*, pueden distinguirse en la actualidad tres modelos de especialización: i) el de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y las Fiscalías Especiales (Antidroga y contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada); ii) el de los fiscales de sala coordinadores del art. 20 EOMF, bien ostenten rango legal o reglamentario; iii) el de los fiscales de sala delegados por designación del Fiscal General del Estado en el ejercicio de las facultades organizativas que le confiere el art. 22.3 EOMF.

A través de la experiencia de más de dos décadas, este modelo de especialización se ha afianzado como una valiosa herramienta para garantizar el principio constitucional de unidad de actuación y, con él, el de igualdad de toda la ciudadanía ante la ley, al tiempo que para ofrecer una respuesta integral, dinámica, cualificada, particularmente capacitada, coordinada y eficaz ante los fenómenos más complejos y las más específicas necesidades de una sociedad democrática que se encuentra en constante evolución.

La especial sensibilidad de la sociedad española hacia los derechos humanos ha tenido reflejo en la creación, por el art. 28 y la disposición final primera de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, *de Memoria Democrática* (en adelante LMD), de la figura del Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática, incluida en el nuevo art. 20.2 ter EOMF e incardinada, por tanto, con rango de ley en el segundo de los citados modelos.

2. La especialización en derechos humanos y memoria democrática

2.1 Fundamento

Tanto el art. 28 LMD como el art. 20.2 ter EOMF combinan en la nomenclatura del Fiscal de Sala Coordinador —y, por ende, de la nueva especialidad— los derechos humanos y la memoria democrática, pues, como veremos, esta no es sino una expresión o manifestación específica de aquellos.

El desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDH) a partir de la segunda mitad del siglo XX y, en particular, tras la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, así como la progresiva creación de un sistema internacional de protección, supuso un cambio de paradigma que ubica al individuo como sujeto de un conjunto de derechos considerados como de interés colectivo de la sociedad internacional y derivados de su propia dignidad, al tiempo que impone a los Estados la obligación de garantizar su disfrute.

Siguiendo la Resolución 60/251 de la Asamblea General de la ONU de 3 de abril de 2006, por la que se establece el Consejo de Derechos Humanos, podemos definirlos como aquellos consustanciales a todos los seres humanos por el

mismo hecho de serlo, sin distinción alguna, que se fundamentan en el reconocimiento de la dignidad inherente a toda persona y que gozan de las características de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia.

El DIDH se configura como un conjunto de normas dirigidas a la protección internacional de la persona, que pueden categorizarse en normas primarias o sustantivas —declaraciones de derechos— y normas secundarias o procesales, incluyendo sus normas estatutarias y de funcionamiento. Asimismo, junto al sistema universal de protección, básicamente constituido por el sistema de Naciones Unidas, encontramos los subsistemas regionales: europeo, interamericano y africano. Por su parte, el llamado Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH) está constituido por aquellas normas que, por razones humanitarias, tienen como finalidad limitar los efectos que producen los conflictos bélicos y proteger a las personas y los bienes afectados o que pudieran resultar afectados por ellos.

La prohibición de las violaciones de los derechos humanos, así como las obligaciones positivas y negativas de los Estados de prevenirlas, evitarlas y perseguirlas, se encuentran recogidas en distintos instrumentos internacionales, tales como la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1948 (BOE 8 de febrero de 1969); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (BOE 30 de abril de 1977) y su Protocolo Facultativo de 16 de diciembre de 1966 (BOE 2 de abril de 1985); la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, hecha en Nueva York el 10 de diciembre de 1984 (BOE 9 de noviembre de 1987) y su Protocolo Facultativo de 18 de diciembre de 2002 (BOE 22 de junio de 2006); la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, hecha en Nueva York el 20 de

diciembre de 2006 (BOE 18 de febrero de 2011); el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998 (BOE 27 de mayo de 2002); el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (BOE 10 de octubre de 1979).

Al margen de aquellas graves y manifiestas violaciones, estos y otros Convenios y Tratados obligan también a los Estados a respetar los estándares internacionales de protección de los derechos humanos en el marco de actuación de todos los poderes públicos, incluida la Administración de justicia. En este ámbito, la concepción de la memoria democrática como una expresión de los derechos humanos ha sido ampliamente reconocida por el derecho internacional contemporáneo.

El informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición correspondiente al año 2020 se dedica monográficamente a los procesos de *memorialización* en el contexto de graves violaciones de los derechos humanos y del DIH. En él se destaca que los procesos de memoria no solo contribuyen a construir culturas democráticas en las que se respeten los derechos humanos, sino que también cumplen con la obligación legal de los Estados de garantizarlos. Esta idea se refuerza en su informe de 2023, en el que se afirma que «la *memorialización* tiene por objeto preservar y transmitir a las generaciones presentes y futuras relatos precisos y exhaustivos de las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado y del daño sufrido por todas las víctimas, con miras a informar a la sociedad, devolver la dignidad a las víctimas, promover la recuperación y la reconciliación y prevenir la repetición de violaciones». El informe alerta de que «sin memoria no se harán plenamente efectivos los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral, ni habrá garantías de no repetición».

La Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 2005, por la que se aprueban *los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, contempla los procesos de *memorialización* como una parte del derecho a la reparación, estrechamente vinculado con el derecho a la verdad. Precisamente por ello, entre las formas de satisfacción a las víctimas incluye medidas como la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; una declaración oficial o una decisión judicial que restablezca la dignidad, reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; disculpas públicas, incluido el reconocimiento de hechos y la aceptación de la responsabilidad; conmemoraciones y homenajes a las víctimas; así como otras medidas en materia educativa y de formación que incluyan información precisa sobre las violaciones de los derechos humanos.

En la misma línea, el informe de 2014 de la Relatora Especial sobre los derechos culturales se centra en los procesos de preservación de la memoria histórica, pues los mismos «pueden fomentar una cultura de participación democrática al estimular el debate sobre la representación del pasado y sobre los desafíos contemporáneos que representan la exclusión y la violencia».

La conciencia de que la preservación de la memoria histórica sirve para luchar contra la injusticia y promover la reconciliación ya se había expresado en la Declaración de Durban de la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas contra la intolerancia (2001), en la que los Estados subrayaron que «recordar los crímenes e injusticias del pasado, cuando quiera y dondequiera que ocurrieron [...] y decir la verdad sobre la historia son elementos esenciales para la reconciliación internacional y la creación de sociedades basadas en la justicia, la igualdad y la solidaridad».

El Comité de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE), en su Recomendación 1736 (2006), adoptada en París el 17 de marzo de 2006, condenó con firmeza las violaciones de los derechos humanos perpetradas en España por la dictadura franquista. De acuerdo con ella, «la comunidad internacional está tan afectada como España por este problema. La protección de los derechos humanos representa uno de los valores universales fundamentales. La violación de los derechos humanos no puede ser considerada únicamente como un asunto interno de un país. El conocimiento de la Historia es necesario para impedir que se repitan los errores. La evaluación moral y la condena de los crímenes cometidos desempeñan, además, un papel importante en la educación de las jóvenes generaciones».

También la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de septiembre de 2019, *sobre la importancia de la memoria histórica europea para el futuro de Europa*, considera que «deben mantenerse vivos los recuerdos del trágico pasado de Europa, con el fin de honrar la memoria de las víctimas, condenar a los autores y establecer las bases para una reconciliación basada en la verdad y la memoria», al tiempo que «expresa su profundo respeto por cada una de las víctimas de estos regímenes totalitarios y pide a todas las instituciones y agentes de la Unión que hagan todo lo posible para asegurarse de que los atroces crímenes totalitarios contra la humanidad y las graves violaciones sistémicas de los derechos humanos sean recordados y llevados ante los tribunales, y que garanticen que estos crímenes no vuelvan a repetirse jamás», haciendo hincapié en «la importancia de mantener viva la memoria del pasado, pues no puede haber reconciliación sin memoria».

El preámbulo de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, *de Memoria Democrática*, declara que «la ciudadanía tiene actualmente el derecho inalienable al conocimiento de la verdad histórica sobre el proceso de violencia y terror impuesto por el régimen franquista, así como sobre los valores y los actos de

resistencia democrática que llevaron a cabo quienes cayeron víctimas de su represión», siendo por ello uno de los objetivos de la ley el de «preservar y mantener la memoria de las víctimas de la Guerra y la dictadura franquista, a través del conocimiento de la verdad, como un derecho de las víctimas, el establecimiento de la justicia y fomento de la reparación y el restablecimiento de un deber de memoria de los poderes públicos, para evitar la repetición de cualquier forma de violencia política o totalitarismo». Y, en relación con el derecho a la justicia, se insiste en que el mismo «habrá de ser garantizado a través de investigaciones públicas que esclarezcan las violaciones de derechos humanos producidas durante la Guerra y la Dictadura».

El art. 1.1 LMD define la memoria democrática como el «conocimiento de la reivindicación y defensa de los valores democráticos y los derechos y libertades fundamentales a lo largo de la historia contemporánea de España, con el fin de fomentar la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones en torno a los principios, valores y libertades constitucionales».

En consecuencia, se establecen como objetivos de la ley «la recuperación, salvaguarda y difusión de la memoria democrática» (art. 1.1 LMD) y «el reconocimiento de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, de pensamiento u opinión, de conciencia o creencia religiosa, de orientación e identidad sexual, durante el periodo comprendido entre el golpe de Estado de 18 de julio de 1936, la Guerra de España y la Dictadura franquista hasta la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, así como promover su reparación moral y la recuperación de su memoria personal, familiar y colectiva, adoptar medidas complementarias destinadas a suprimir elementos de división entre la ciudadanía y promover lazos de unión en torno a los valores, principios y derechos constitucionales» (art. 1.2 LMD).

La LMD se articula en torno a los principios internacionales de «verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, así como en los valores democráticos de concordia, convivencia, pluralismo político, defensa de los derechos humanos, cultura de paz e igualdad de hombres y mujeres» (art. 2.1).

La norma legal dedica expresamente a la justicia el Capítulo II del Título II, que contiene dos preceptos.

El primero de ellos, el art. 28 LMD, establece la creación de «un Fiscal de Sala para la investigación de los hechos que constituyan violaciones de Derecho Internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo los que tuvieron lugar con ocasión del golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura», al que se atribuyen «funciones de impulso de los procesos de búsqueda de las víctimas de los hechos investigados, en coordinación con los órganos de las distintas administraciones con competencias sobre esta materia, para lograr su debida identificación y localización».

Esta previsión se implementa con la inclusión de un nuevo art. 20.2 ter EOMF en la disposición final primera LMD.

El segundo de los preceptos, el art. 29.1 LMD, impone al Estado la obligación de garantizar, desde la justicia, «el derecho a la investigación de las violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión de la Guerra y la Dictadura, así como el periodo que va desde la muerte del dictador hasta la entrada en vigor de la Constitución Española». Y añade que «el Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática intervendrá en su caso en defensa de la legalidad y de los derechos humanos».

El apartado segundo de este precepto se refiere a la tutela judicial civil a través del nuevo expediente de jurisdicción voluntaria relativo a las declaraciones

judiciales de hechos pasados, mientras que el apartado tercero viene dedicado a las inscripciones de defunción de las personas desaparecidas como consecuencia de la guerra y la represión de la dictadura.

El derecho a la justicia y el correlativo deber de investigar integran el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE en su vertiente de acceso a la jurisdicción que, por imperativo del art. 10.2 CE, se conectan directamente con el derecho a un recurso efectivo consagrado en el art. 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP), e interpretado de conformidad con la Observación General n.º 31 del Comité de Derechos Humanos, de acuerdo con la cual «el hecho de que un Estado Parte no investigue las denuncias de violación puede ser de por sí una vulneración del Pacto». Dicha obligación de investigar viene también recogida en el art. 12 de la Convención contra la Tortura, así como en la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder* (Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, de la Asamblea General de Naciones Unidas) o en *los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves de derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* (Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005, de la Asamblea General de Naciones Unidas).

Asimismo, el derecho a la justicia está íntimamente vinculado con el derecho a la verdad, cuyo reconocimiento es una tendencia clara en el derecho internacional.

La citada Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas declara que las víctimas deben tener derecho a conocer las causas y condiciones de las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos

humanos y de las graves violaciones del DIH, así como a conocer la verdad sobre dichas violaciones.

En esta línea, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha recordado que las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y los miembros de sus familias ostentan el derecho a conocer la verdad sobre los hechos acaecidos (Resolución 2005/66, de 20 de abril de 2005, de la Comisión; Decisión 21/105, de 27 de noviembre de 2006; Resoluciones 9/11, de 24 de septiembre de 2008, y 12/12, de 12 de octubre de 2009). Derecho que ha sido reconocido, asimismo, por el Comité de Derechos Humanos [asuntos *Mariam, Philippe, Auguste y Thomas Sankara c. Burkina Faso* (com. 1159/2003); *Schedko y Bodarenko c. Bielorrusia* (com. 886/1999)]. En el mismo sentido se ha pronunciado la Resolución 68/165, de 18 de diciembre de 2013, de la Asamblea General de Naciones Unidas.

También recogen este derecho el art. 24.2 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; la Observación General n.º 3 (2012) del Comité contra la Tortura y el art. 32 del Protocolo I de los Convenios de Ginebra. De igual manera, a él se ha referido el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que en su informe *Estudio sobre el derecho a la verdad* (2006) lo considera un derecho inalienable, autónomo, inderogable y no sujeto a limitaciones.

Por su parte, el *Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, aprobado el 8 de febrero de 2005 por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, reconoce expresamente el derecho a la verdad, tanto de las víctimas como de la sociedad, como salvaguardia fundamental contra la repetición de tales violaciones, consagrando el derecho inalienable a la verdad, el deber de recordar y el derecho de las víctimas a saber (principios 2 a 4).

No solo las víctimas, directas o indirectas, de las violaciones de los derechos humanos incluidas en el ámbito del art. 3 LMD ostentan el derecho a la justicia y a la verdad, de los que trae causa directa el deber de investigar del art. 29.1 LMD. El titular de estos derechos es toda la sociedad, pues los bienes jurídicos protegidos por los crímenes contra la humanidad revisten tal calado, tal importancia, que afectan e interpelan al conjunto de la comunidad internacional. Existe en ellos, pues, una víctima individual o concreta y una víctima colectiva, difusa, que integra a toda la sociedad.

Por ello, el art. 15.1 LMD reconoce el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad en su conjunto cuando declara que «a los efectos de esta ley, se reconoce el derecho de las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, a la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones del Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas de las normas internacionales de los derechos humanos ocurridas con ocasión de la Guerra y de la Dictadura y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima y al esclarecimiento de su paradero».

El TEDH ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el derecho a la verdad, que vincula con el derecho a una investigación efectiva, en el sentido de que las violaciones de los derechos humanos, además de afectar a las víctimas directas o indirectas, tienen también incidencia sobre intereses más amplios, afectando a las condiciones de convivencia de la comunidad en su conjunto. Así, la STEDH de 13 de diciembre de 2012 (El-Masri c. ex República Yugoslava de Macedonia) señala «la gran importancia del presente asunto no solo para el recurrente y su familia, sino también para las otras víctimas de crímenes similares y para la sociedad en general, que también tiene derecho a saber qué fue lo que pasó». De este modo, el derecho a la verdad no pertenece únicamente a la víctima del delito y a su familia, sino también a otras víctimas de violaciones similares y al

público en general, que tiene derecho a saber lo que ocurrió (*vid.* SSTEDH Abu Zubaydah c. Lituania; asociación 21 de diciembre de 1989 c. Rumanía; Janowiec y otros c. Rusia).

España ha ratificado la práctica totalidad de los tratados internacionales de derechos humanos y es referente por el grado de desarrollo de su sistema de protección y garantía. Nuestra propia Constitución ha acogido expresamente en su art. 10.2 la naturaleza hermenéutica y el valor interpretativo del DIDH, sin perjuicio de su aplicación directa conforme al art. 96.1 CE y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, *de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*.

Por su propia configuración constitucional como institución garante de la legalidad y de los derechos de la ciudadanía, el Ministerio Fiscal ha sido llamado a erigirse en una pieza clave y un actor primordial dentro de nuestro sistema nacional de protección. La importancia de las misiones conferidas por el art. 124 CE, así como la flexibilidad que le otorga su propio andamiaje estatutario, le permite intervenir en los más diversos espacios procesales, extraprocesales e institucionales con el fin de garantizar la satisfacción del interés público y social y, como cúspide de todo ello, la defensa efectiva y proactiva de los derechos humanos.

La indudable trascendencia de esta función para el Estado de derecho, para la realización de los principios y valores constitucionales y para la pacífica convivencia democrática exige un particular desarrollo y atención por parte de la Fiscalía General del Estado. Sin duda, la herramienta más valiosa para ello es la especialización, pues redundará en una más profunda formación, una mayor coordinación y una más efectiva respuesta del Ministerio Fiscal. Al tiempo, su impulso visibiliza ante la sociedad —y ante la propia comunidad internacional— el compromiso reforzado de la institución con la protección de los derechos humanos y con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por nuestro país,

garantizando o coadyuvando a la garantía de los más elevados estándares de actuación de los poderes públicos, incluida la Administración de justicia.

2.2 Marco competencial

2.2.1 Criterio subjetivo: la consideración de víctima del art. 3 LMD

Como criterio general, la competencia de la especialidad de derechos humanos y memoria democrática se extiende a todos aquellos procedimientos y actuaciones derivados de la aplicación de la LMD [art. 20.2 ter.a) EOMF], debiendo entenderse por tales aquellos que se refieran o que afecten directa o indirectamente, individual o colectivamente, a las víctimas enumeradas en el art. 3 LMD.

El apartado 1 del citado precepto, claramente inspirado en la Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas, establece una definición general de víctima a los efectos de la ley: «toda persona, con independencia de su nacionalidad, que haya sufrido individual o colectivamente, daño físico, moral o psicológico, daños patrimoniales, o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario durante el periodo que abarca el golpe de Estado de 18 de julio de 1936, la posterior Guerra y la Dictadura, incluyendo el transcurrido hasta la entrada en vigor de la Constitución española de 1978».

Nos encontramos, por un lado, con un elemento de carácter objetivo —la existencia de una violación de las normas internacionales de derechos humanos y del DIH que haya provocado en una persona o colectivo daños físicos, morales, psicológicos o patrimoniales, o menoscabo sustancial de sus derechos

fundamentales— y un elemento temporal, que abarca desde el 18 de julio de 1936 al 29 de diciembre de 1978.

Esta delimitación temporal encuentra justificación en circunstancias añadidas que integran el elemento de contexto de los llamados crímenes contra la humanidad, esto es, que la lesión a los bienes jurídicos traiga causa de hechos cometidos como parte de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil o una parte de ella por razón de la pertenencia de la víctima a un grupo o colectivo perseguido, en este caso por motivos políticos, en el marco de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas con la intención de mantener ese régimen (STS 798/2007, de 1 de octubre).

Por ello, la lesión del bien jurídico se ha de producir no solo *durante* el golpe de Estado, la guerra y la dictadura, sino también *como consecuencia* directa de ellas, tal y como se desprende tanto del espíritu como de la propia literalidad de la norma. De esta manera, comprende tanto a las víctimas de violaciones del DIH cometidas durante el conflicto armado como a las de distintos actos o manifestaciones de violencia, persecución y/o represión, vulneradores del DIDH, perpetrados como parte de un plan o política desde las estructuras del Estado o amparados por ellas durante el régimen dictatorial y hasta la entrada en vigor de la Constitución.

El art. 3.1 LMD recoge, tras la definición general, un catálogo de hechos en los que se concretan esas violaciones de los derechos humanos: homicidios, asesinatos y desapariciones forzadas; privaciones de libertad, detenciones arbitrarias, torturas y malos tratos; deportación, trabajos forzados e internamientos en campos de concentración; exilio; represión económica, incautaciones de bienes, sanciones económicas, inhabilitaciones y extrañamiento; represión por razón de la orientación o identidad sexual; depuraciones y represalias como consecuencia de la actividad política;

sustracción de menores; persecución por motivo del uso o difusión de la lengua propia; persecución o violencia por motivos de conciencia o creencias religiosas; represalias por prestar asistencia a víctimas en peligro. Se incluyen expresamente colectivos como el de los participantes y colaboradores de la guerrilla antifranquista o los militares pertenecientes a la Unión Militar Democrática.

Los apartados 5 y 6 del precepto se refieren también a determinadas instituciones, organismos, asociaciones y personas jurídicas víctimas de la represión, como partidos políticos, sindicatos, instituciones de autogobierno catalana y vasca, corporaciones locales, minorías étnicas, asociaciones feministas de mujeres, instituciones educativas o agrupaciones culturales, así como a bienes inmateriales como las lenguas y las culturas vasca, catalana y gallega.

El concepto de víctima se extiende a sus familiares: cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad, descendientes, ascendientes y colaterales hasta el cuarto grado (art. 3.3 LMD). En efecto, ya el art. 2.b) de la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito* (en adelante LEVD), acoge este mismo criterio en los casos de muerte o desaparición de la persona.

En todo caso, la consideración de víctima es independiente de la existencia o no de autoría conocida de las violaciones de sus derechos (art. 3.2 LMD).

2.2.2 Criterio objetivo: procedimientos y actuaciones a las que se refiere la LMD

Sin perjuicio de una premisa general, se hace necesario determinar cuáles son aquellos procedimientos y actuaciones a que se refiere la LMD y a los que hace

alusión el art. 20.2 ter a) EOMF, que —como se verá a continuación— comprenden distintas jurisdicciones y presentan un carácter heterogéneo.

A) Jurisdicción penal

El marco competencial abarca aquellos procedimientos que tengan por objeto «hechos que constituyan violaciones de Derecho Internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo los que tuvieron lugar con ocasión del golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura» [arts. 28 LMD y 20.2 ter c) EOMF].

Las violaciones manifiestas de los derechos humanos son objeto del llamado «núcleo duro» del DIDH y DIH, amparado por normas de *ius cogens*. Constituyen los más graves crímenes de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto y se encuentran recogidos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998 y ratificado por España mediante Instrumento de 19 de octubre de 2000 (BOE 27 de mayo de 2002).

Conjugando este criterio con el recogido en el apartado anterior, será competencia de la especialidad la intervención en los procedimientos judiciales y diligencias de investigación seguidos por hechos que *prima facie* pudieran ser incardinables en las conductas descritas en los capítulos II, II bis y III del Título XXIV del Libro II del Código Penal, esto es, delitos de genocidio, lesa humanidad y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, incluyendo los delitos conexos, siempre que afecten a víctimas incluidas en el art. 3 LMD.

Asimismo, serán competencia de la especialidad de derechos humanos y memoria democrática aquellos procedimientos seguidos por hechos que, relacionados con la materia propia de la LMD, pudieran ser constitutivos de

cualesquiera de los delitos previstos en el art. 510 CP, siempre que vengan referidos a alguna de las víctimas enumeradas en el art. 3 LMD. En tales supuestos, el conocimiento y control inicial de los atestados policiales relativos a estos hechos corresponderá a los fiscales delegados contra los delitos de odio y discriminación al objeto de asegurar el principio de unidad de actuación y la imprescindible colaboración en el seno del Ministerio Fiscal, así como de facilitar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Todo ello sin perjuicio de la definitiva competencia, en su caso, de las secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática cuando concurren los requisitos *supra* reseñados.

Por lo que respecta a las sustracciones de menores recién nacidos, los mismos se incluyen como víctimas en el art. 3.1.h) LMD, siempre y cuando se den los requisitos objetivos, temporales y contextuales ya descritos. A estos supuestos les seguirán siendo de aplicación las disposiciones de la Circular de la FGE núm. 2/2012, de 26 de diciembre, *sobre unificación de criterios en los procedimientos de sustracción de menores recién nacidos*. Los procedimientos judiciales y diligencias de investigación incoados por estos hechos continuarán siendo despachados por los fiscales encargados de la llevanza de estos asuntos (generalmente, los fiscales de menores), habida cuenta de la experiencia acumulada durante estos más de doce años y a fin de dar continuidad a la organización y al sistema ya establecido en las distintas fiscalías.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando se trate de una víctima del art. 3.1.h) LMD, el/la fiscal delegado/a de menores o, en su caso, el/la fiscal encargado/a del asunto lo pondrá en conocimiento del fiscal delegado de derechos humanos y memoria democrática, quien a su vez dará cuenta a la Unidad Especializada a fin de realizar el correspondiente seguimiento.

B) Especial referencia a la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas

El art. 3.1 a) LMD recoge, entre el catálogo de víctimas a que se refiere la Ley, a «las personas fallecidas o desaparecidas como consecuencia de la Guerra y la Dictadura».

Nuestro país ha ratificado la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, hecha en Nueva York el 20 de diciembre de 2006, mediante Instrumento de 14 de julio de 2009 (BOE 18 de febrero de 2011), por lo que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno.

El art. 2 de la Convención define la desaparición forzada como «el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sea obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de su suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley».

De acuerdo con su art. 5, «la práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable».

Por su parte, el art. 24 de la Convención reconoce a la víctima —entendiendo como tal tanto a la persona desaparecida como a quien haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de la desaparición forzada— «el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y los resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida»,

imponiendo a los Estados parte la obligación de tomar medidas adecuadas a este respecto, así como para garantizar «la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos».

Ya la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 47/133, de 18 de diciembre de 1992, había considerado que «las desapariciones forzadas afectan a los valores más profundos de toda la sociedad respetuosa de la primacía del derecho, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que su práctica sistemática representa un crimen de lesa humanidad», y proclamaba en el art. 1.1 que «todo acto de desaparición forzada constituye un ultraje a la dignidad humana». Su art. 9.1 establecía el derecho a un recurso judicial rápido y eficaz como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad.

Asimismo, los *principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados por la citada Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005, de la Asamblea General de Naciones Unidas, incluyen dentro del contenido del deber de satisfacción a las víctimas «la búsqueda de las personas desaparecidas [...] y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad» [párrafo 22.c)].

En cumplimiento de todo lo anterior, el art. 16 LMD impone a la Administración General del Estado la obligación de llevar a cabo «la búsqueda de personas desaparecidas durante la Guerra y la Dictadura, sin perjuicio de las

competencias de otras administraciones públicas relacionadas con dicha actividad».

La LMD otorga al Ministerio Fiscal funciones de impulso de los procesos de búsqueda de víctimas de los hechos investigados para lograr su debida identificación y localización, en coordinación con los órganos de las distintas Administraciones con competencias en materia de memoria democrática (art. 28).

Por ello, cuando se produzca el hallazgo de restos humanos, bien sea de manera casual (art. 21.1 LMD), bien por la autoridad administrativa competente como consecuencia de los procedimientos de localización (art. 22.1 LMD), la Ley obliga a ponerlo inmediatamente en conocimiento del Ministerio Fiscal y las autoridades administrativas y judiciales competentes. Igualmente, el art. 24 LMD impone a la Administración General del Estado la obligación de comunicar al Ministerio Fiscal «la existencia de indicios de comisión de delitos que se aprecien con ocasión de las localizaciones e identificaciones a que se refiere la ley».

La competencia de la especialidad comprende la recepción de aquellas comunicaciones y la intervención en cualesquiera actuaciones procesales o extraprocesales que se deriven de ellas, así como de las que, en su caso, se hubieran remitido al órgano judicial.

Una vez recibidas las mismas, en el caso de que el órgano judicial no hubiera incoado procedimiento alguno, los fiscales deberán incoar las oportunas diligencias de investigación preprocesal, sujetándose a lo establecido en la Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*. Este es el criterio seguido también por la Circular de la FGE núm. 2/2012, de 26 de diciembre, *sobre unificación de criterios en los procedimientos por sustracción*

de menores recién nacidos, de acuerdo con el cual «la apertura de diligencias [...] habrá de acomodarse a los cauces previstos para las diligencias de investigación, pues *prima facie* tendrán por objeto el esclarecimiento de hechos que de confirmarse serían constitutivos de delito. Por ello no deberán los Sres. Fiscales en estos casos incoar diligencias preprocesales y siempre habrán de abrir diligencias de investigación y someterse a sus requisitos».

En el seno de estas diligencias, los fiscales remitirán la información recibida a las autoridades competentes en materia de memoria democrática —en los casos del art. 21.1 LMD— y practicarán aquellas actuaciones tendentes a la identificación de los cadáveres mediante análisis de ADN, la reclamación de los informes forenses que se hubieran confeccionado, la comprobación de las circunstancias de la muerte, su data y contexto y cuantas fueran precisas para determinar si las víctimas se hallan comprendidas en el art. 3 LMD y para disponer indiciariamente de un relato fáctico sobre los hechos.

Cuando, una vez concluida la investigación, no procediera el ejercicio de la acción penal, los fiscales cuidarán de que en el decreto de archivo se consignen minuciosamente las diligencias practicadas y su resultado, así como una descripción pormenorizada de los hechos averiguados.

Archivadas las diligencias de investigación o, en su caso, el procedimiento judicial, los fiscales dispondrán la incoación de las diligencias preprocesales que correspondan, bien sea a los efectos de promover las inscripciones de defunción de acuerdo con los arts. 22.5 LMD y 42.1.3.º de la Ley 20/2011, de 21 de julio, *del Registro Civil* (en adelante LRC), o el expediente de jurisdicción voluntaria para declaración de hechos pasados, bien al objeto de adoptar las medidas de reparación a las víctimas que procedan.

Sin perjuicio de las funciones organizativas de los fiscales jefes, y de ser posible en atención al momento de comunicación y a las necesidades del servicio, los fiscales comparecerán en la exhumación, a fin de practicar la inspección ocular y amparar desde ese momento los derechos de los familiares víctimas del art. 3.3 LMD, permitiendo que las actividades ulteriores de traslado, identificación, recuperación de los restos e inhumación se realicen por la Administración competente, sin perjuicio del devenir de las diligencias del art. 5 EOMF o del procedimiento judicial que, en su caso, se hubiera incoado. En todo caso, velarán por que se dispense a las víctimas y a sus restos mortales la dignidad y el respeto que como tales merecen.

C) Jurisdicción civil

El art. 29.2 LMD declara que «se garantizará la tutela judicial en los procedimientos encaminados a la obtención de una declaración judicial sobre la realidad y las circunstancias de hechos pasados determinados relacionados con las víctimas a que se refiere el artículo 3.1».

En cumplimiento de esta previsión, la disposición final tercera de la LMD introduce en la Ley 15/2015, de 2 de julio, *de la Jurisdicción Voluntaria* (en adelante LJV), un nuevo Capítulo XI en su Título II, comprendiendo los arts. 80 bis a 80 quinquies, que regula los expedientes de jurisdicción voluntaria relativos a declaraciones judiciales sobre hechos pasados, herederos directos de las antiguas «informaciones para perpetua memoria» de la LEC 1881. La exposición de motivos de la LMD se refiere a ella como «una vía que permite la obtención de una declaración sobre hechos sucedidos y posibilita la identificación y exhumación de víctimas de la Guerra y la Dictadura y, a través de ella, la digna sepultura de las víctimas».

El nuevo expediente tiene como objeto la «obtención de una declaración judicial sobre la realidad y circunstancias de hechos pasados determinados», los cuales pueden revestir «cualquier naturaleza, concretos, ya acaecidos, percibidos o no por el promotor del expediente» (art. 80 bis 1 LJV).

Como es de ver, el precepto no se restringe al ámbito de la LMD, pudiendo solicitarse la declaración de cualesquiera hechos pasados, siempre que cumplan los requisitos que exige el art. 80 bis LJV.

Estos expedientes solo serán competencia de la especialidad de derechos humanos y memoria democrática en aquellos casos en los que se vean concernidos, directa o indirectamente, individual o colectivamente, quienes tengan la consideración de víctimas del art. 3 LMD, ya sea por haber sido promotores del expediente, por tratarse de hechos que se refieran a ellos, por verse afectados de algún modo por la tramitación o resolución del expediente o por cualquier otra causa de análoga significación.

Tal y como declaró la Audiencia Provincial de A Coruña en su auto de 30 de noviembre de 2023, «el conocimiento y tramitación de las declaraciones de hechos pasados como expedientes de jurisdicción voluntaria, por mucho que puedan venir referidos a acciones criminales como aquellas indicadas en el presente supuesto por referirse a la muerte de personas que participaban en manifestaciones pacíficas en defensa de los derechos de los trabajadores, es la opción legislativa más acorde con el fin declarado de reconocimiento y resarcimiento de las víctimas por la LMD, ya que no persiguen los delitos que en aquel tiempo se cometieron, ejercicio del *ius puniendi* del Estado que corresponde claramente a la jurisdicción penal, sino que establece un cauce de investigación de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura así como en el periodo que va desde la muerte del dictador hasta la entrada en vigor de la Constitución Española, para asegurar el derecho al

conocimiento de la verdad, que fue largamente ocultada, y la tutela judicial efectiva de las víctimas y sus familiares, que permita la declaración de hechos pasados ante la jurisdicción civil».

El expediente de jurisdicción voluntaria constituye, pues, una valiosa herramienta para garantizar a las víctimas su derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación, por lo que su utilización ha de ser potenciada y promovida por el Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones.

Además de a los titulares de derechos o intereses legítimos sobre los hechos cuya declaración se solicita, el art. 80 ter 2 LJV otorga legitimación activa al Ministerio Fiscal para promover el expediente, bien sea de oficio, bien a solicitud de cualquier persona, sin necesidad de que esta última acredite aquel interés legítimo.

Los fiscales especialistas velarán por impulsar los expedientes de jurisdicción voluntaria para declaración de hechos pasados siempre que tengan conocimiento por cualquier vía de hechos que pudieran tener encaje en el art. 80 bis 1 LJV y que afecten o se refieran a cualesquiera víctimas del art. 3 LMD, aunque estos hubieran sido objeto de un procedimiento penal anterior (*vid.* AAP A Coruña 240/2023, de 30 de noviembre; AAP Navarra 365/2024, de 19 de junio).

Con este fin, los y las fiscales incoarán y tramitarán las correspondientes diligencias preprocesales a que se refieren los arts. 5 EOMF y 9.2.º RMF. En ellas velarán por que se recojan las informaciones necesarias para determinar la competencia y la concurrencia de las condiciones y requisitos del art. 80 bis LJV, así como para recabar el principio de prueba exigido por la norma y el resto de los elementos probatorios de que sea necesario valerse e identificar a las personas que puedan estar interesadas en el expediente.

Como regla general, se incoarán unas diligencias preprocesales por cada víctima, si bien en los casos en los que se pretenda la declaración de un hecho en que se hubieran producido una multiplicidad de víctimas será posible tramitar unas mismas diligencias e instar posteriormente un solo procedimiento que se refiera a todas ellas, como puede producirse, por ejemplo, tras las exhumaciones de fosas comunes en las que se hubieran identificado los restos de varias personas.

El escrito promoviendo el expediente deberá incluir todos los extremos del art. 80 quater 1 LJV, esto es, el contenido de la declaración judicial que se interesa, un relato de las circunstancias relevantes, un principio de prueba y la identificación de los posibles interesados. Asimismo, se solicitarán las consecuencias que, en su caso, se hayan de derivar de la declaración (art. 80 quater 5 LJV), incluida la existencia de cualquier hecho inscribible, como la defunción (art. 80 quater 5 párrafo segundo *in fine* LJV) o la anotación de la declaración de nulidad de las condenas y sanciones a que se refiere el art. 5 LMD en el expediente judicial de la causa anulada (art. 5.4 *in fine* LMD).

Aun cuando no haya sido su promotor, el Ministerio Fiscal siempre será parte en el expediente (art. 80 ter 4 LJV). En estos casos, los fiscales especialistas mantendrán una actuación proactiva en el procedimiento, acudiendo en todo caso a la comparecencia que se señale y proponiendo en el acto la prueba que estimen pertinente y útil y que no hubiera sido propuesta por el promotor, de acuerdo con lo establecido en el art. 80 quater 4 LJV. Asimismo, solicitarán, cuando proceda, la citación de las personas y las respuestas escritas a que se refiere el art. 80 quater 3 LJV.

Los fiscales combatirán mediante recurso de apelación aquellas resoluciones judiciales que sean contrarias a sus peticiones y/o a su posición durante el expediente, en los términos previstos en el art. 80 quinquies LJV.

En todo lo no previsto por esta Instrucción, los y las fiscales se registrarán por lo establecido en la Circular de la FGE núm. 9/2015, de 22 de diciembre, *sobre intervención del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de Jurisdicción Voluntaria*, y en la Instrucción de la FGE núm. 2/2015, de 16 de octubre, *sobre directrices iniciales tras la entrada en vigor de la nueva Ley de la Jurisdicción Voluntaria*, en aquello que le sea de aplicación.

D) Registro Civil

El art. 29.3 LMD establece que «el Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática, en el ejercicio de sus funciones, promoverá las inscripciones en el Registro Civil de las defunciones de las personas desaparecidas como consecuencia de la Guerra y la represión ejercida en la Dictadura posterior».

Esta disposición legal debe interpretarse de conformidad con la estructura organizativa del Ministerio Fiscal, así como con las atribuciones que el art. 20.2 ter EOMF otorga al Fiscal de Sala Coordinador, de manera que la promoción de estas inscripciones corresponderá a los fiscales especialistas de las secciones territoriales de las fiscalías, ostentando únicamente en este punto el/la Fiscal de Sala Coordinador/a competencias de coordinación y supervisión.

Con carácter general, el art. 42.1.3.º LRC impone al Ministerio Fiscal el deber de promover sin demora la inscripción, deber específicamente reforzado por el art. 22.5 LMD en los casos de hallazgos de restos humanos resultado de las intervenciones llevadas a cabo por la Administración competente, supuestos en los que «el Ministerio Fiscal promoverá la inscripción de fallecimiento con arreglo a lo establecido en la legislación aplicable en materia de registro civil».

En aquellas ocasiones en las que los fiscales tuvieran constancia del fallecimiento de una persona desaparecida con motivo de la guerra o de la represión de la dictadura, que no hubiera sido debidamente inscrita, promoverán inmediatamente la inscripción de su defunción en el Registro Civil.

A este respecto se ha de citar el Decreto del FGE de 6 de julio de 2021, recogido por la Instrucción de 9 de julio de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos del Registro Civil tras la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil*, que, al ofrecer directrices a las Oficinas del Registro Civil, recuerda que «el Ministerio Fiscal cuenta con legitimación activa para promover asientos y procedimientos de Registro Civil [...]. En estos procedimientos promovidos por el Ministerio Fiscal, el mismo tendrá intervención desde su fase de iniciación hasta su finalización y, en su caso, recurso/s, pudiendo intervenir en todos los trámites que sean precisos». E, igualmente, «será oído el Ministerio Fiscal en aquellos procedimientos en que, no habiendo sido promovidos por dicha autoridad, su intervención venga prevista expresamente» por algún precepto legal.

Además de promover los correspondientes expedientes de Registro Civil en los supuestos de personas desaparecidas como consecuencia de la guerra y la dictadura cuya inscripción de defunción no conste (art. 29.3 LMD), durante la tramitación de los expedientes de jurisdicción voluntaria relativos a las declaraciones judiciales de hechos pasados los fiscales velarán por que se dé efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el art. 80 quater 5 párrafo segundo *in fine* LJV en aquellos casos en los que de la declaración se derive la existencia de un hecho inscribible como la defunción, interesando cuando así proceda la expedición de testimonio de la resolución a estos efectos conforme al art. 22.2 LJV.

Es preciso recordar que la disposición adicional octava de la LRC establece un régimen especial para las inscripciones de defunción de las personas desaparecidas durante la guerra civil y la represión política inmediatamente posterior, pues en este caso el expediente judicial resuelto favorablemente constituye título suficiente para practicar la inscripción «siempre que, de las pruebas aportadas, pueda inferirse razonablemente su fallecimiento, aunque no sean inmediatas a éste. En la valoración de las pruebas se considerará especialmente el tiempo transcurrido, las circunstancias de peligro y la existencia de indicios de persecución o violencia».

E) Jurisdicción contencioso-administrativa

La jurisdicción contencioso-administrativa presenta una importancia capital en el ámbito de la defensa de los derechos humanos, pues constituye la vía para accionar contra la Administración cuando esta, por acción u omisión, incumple sus obligaciones positivas o negativas de protección impuestas por las leyes y los tratados y convenios internacionales.

El Ministerio Fiscal, en su calidad de garante de la legalidad y de los derechos de la ciudadanía, es parte procesal necesaria en aquellos procesos contencioso-administrativos en los que así lo establezca la ley (arts. 124. CE y 3.14 EOMF), de conformidad con el art. 19.1.f) de la Ley 29/1988, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (en adelante LJCA), en particular, en el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona (Capítulo I del Título V LJCA). Sin embargo, ello no obsta para que, en defensa de la legalidad y cuando esté comprometido el interés social, pueda provocar su intervención de conformidad con lo previsto en el art. 13 LEC.

Desde luego, pocas materias pueden afectar tanto al interés social cuya promoción nuestra Constitución encomienda al Ministerio Fiscal como el respeto

por los derechos humanos, independientemente del tipo de procedimiento en que se ventile el asunto. Pensemos, por ejemplo, en los procesos derivados de la aplicación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, *reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*; aquellos que traigan causa de decisiones de cualesquiera organismos internacionales de derechos humanos; o los dimanantes de la aplicación de la LMD —pues, como se ha dicho, la memoria democrática forma parte de los derechos humanos y el conjunto de la sociedad es titular de la misma—, como aquellos relativos a la autorización de las actividades de localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas o la retirada de símbolos y elementos contrarios a la memoria democrática, entre otros.

Dada la especificidad y particular complejidad técnica de la materia contencioso-administrativa, las actuaciones que deba llevar a cabo el Ministerio Fiscal en dicha jurisdicción continuarán despachándose por los fiscales especialistas de lo contencioso-administrativo, debiéndose garantizar las relaciones de colaboración y la fluida comunicación entre los delegados o coordinadores de ambas áreas de especialización.

En los casos anteriormente citados, esto es, cuando el objeto de la actuación afecte de manera directa al DIDH, traiga causa de dictámenes de organismos internacionales o se refiera a procedimientos dimanantes de la aplicación de la LMD, el/la fiscal encargado/a del asunto deberá comunicarlo al fiscal delegado de derechos humanos y memoria democrática, quien, a su vez, lo pondrá en conocimiento de la Unidad Especializada.

La Fiscalía de la Audiencia Nacional contará con un fiscal de enlace que canalice estas comunicaciones con la Unidad Especializada, sin perjuicio de las atribuciones de su jefatura.

F) Otras competencias en materia de atención y reparación a las víctimas.
Las diligencias de reparación

El principio de reparación es central en el sistema del DIDH y se encuentra íntimamente unido al resto de sus principios vertebradores. La Observación General n.º 31 del Comité de Derechos Humanos lo ha vinculado tan estrechamente con el derecho a la justicia que declara que «si no se da reparación a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos] hayan sido infringidos, queda sin cumplir la obligación de facilitar recursos efectivos».

El informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *sobre la concesión de reparaciones a las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos y graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario*, de 14 de octubre de 2014, recuerda que la violación de los derechos humanos «puede resultar demoledora para las víctimas, y sus repercusiones pueden ser duraderas y afectar a otras personas, e incluso a otras generaciones. El hecho de que no se apliquen medidas que mitiguen el legado de las violaciones tiene consecuencias graves para las personas y las colectividades, además de constituir un incumplimiento de una obligación jurídica».

Distintos instrumentos internacionales incluyen el derecho a la verdad y las garantías de no repetición como una forma de reparación.

La Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas ha declarado que «una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene como finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario [...]». En ella se recoge expresamente la necesidad de establecer y

reforzar los correspondientes mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación, «ya sea mediante procedimientos oficiales u oficiosos, judiciales o extrajudiciales, que sean ágiles, justos, poco costosos y accesibles». La reparación debe ser adecuada, efectiva, rápida y proporcional al daño; su finalidad es promover la justicia y remediar las violaciones graves y manifiestas del DIDH y del DIH.

La reparación es una denominación general que incluye diferentes formas de resarcimiento del daño y comprende, siempre que sea posible, la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición.

La *restitución* consiste en «devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración de su empleo y la devolución de sus bienes».

La *indemnización* se refiere al resarcimiento de los perjuicios económicamente evaluables y ha de ser proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias del caso. Incluye el daño físico o moral, la pérdida de oportunidades (de empleo, educación, prestaciones sociales, etc.), los daños materiales y la pérdida de ingresos, los perjuicios morales o los gastos de asistencia jurídica, médica, psicológica y social.

La *rehabilitación* incluye el acceso a recursos prestacionales, como la asistencia médica y psicológica, los servicios jurídicos y la asistencia social por personal capacitado y receptivo a las necesidades de las víctimas. Se ha de brindar particular atención a existencia de necesidades especiales por la índole de los

daños sufridos o debido a otros factores como raza, sexo, edad, discapacidad, religión, prácticas culturales, situación socio-económica, familiar, etc.

La *satisfacción* comprende medidas de reparación de carácter simbólico, fuertemente relacionadas con el derecho a la verdad, entre las que se incluyen la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; la búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas; la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo expreso o presunto de la víctima y las prácticas culturales de la comunidad; o una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de las víctimas y de las personas estrechamente vinculadas a ellas.

Por fin, las garantías de no repetición se incluyen en la Resolución 60/147 como otra forma de reparación. Este principio obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias a nivel normativo, institucional, político o social que prevengan la recurrencia de las violaciones de los derechos humanos. La no repetición trasciende así el ámbito individual para adentrarse en un marco de reparación colectiva, al operar sobre los mecanismos necesarios para paliar aquellas deficiencias estructurales que dieron lugar a la vulneración de derechos.

En aquellos supuestos en los que las violaciones de los derechos humanos se concreten en actos de violencia sexual y de género será necesario aplicar, también en materia de reparación, el enfoque de género. Así lo advierte el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de 2010, el informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la violencia de género y sexual en relación con la justicia transicional de 2014 o la Observación General del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas relativo a las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas de 2013.

Aunque el derecho a la reparación nace *per se* de la violación del derecho, sin necesidad de que el mismo esté expresamente previsto en el convenio respectivo, lo cierto es que múltiples tratados y observaciones generales de los comités lo han incluido e interpretado específicamente. Así, el art. 14 de la Convención contra la Tortura impone a los Estados parte la obligación de garantizar a las víctimas de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. Este precepto ha sido objeto de interpretación por la Observación General n.º 3 (2012) del Comité contra la Tortura, según la cual la reparación abarca la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. Prevé que el objetivo último de la reparación es el restablecimiento de la dignidad de la víctima y que esta ha de participar en el proceso de reparación, e incluye el derecho a la verdad como forma de reparación.

También el art. 24 del Convenio Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas obliga a los Estados a garantizar el derecho a la reparación de las víctimas y a una indemnización rápida, justa y adecuada. Esta incluye tanto los daños materiales y morales como otras modalidades de reparación, incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación de las víctimas.

Ya en nuestro ordenamiento interno, la LEVD —que traspone la Directiva 2012/29/UE 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*— declara en su exposición de motivos que «el reconocimiento, protección y apoyo a la víctima no se limita a los aspectos materiales y a la reparación económica, sino que también se extiende a su dimensión moral».

Las disposiciones de la LEVD resultan de aplicación a las víctimas del art. 3.1 y a los familiares del art. 3.3 en cuanto sea procedente (art. 3.4 LMD). Ello implica que ostentan los mismos derechos reconocidos a las víctimas en dicha ley y que pueden acceder a las medidas de protección y asistencia en ella previstas. Recordemos aquí que el art. 23.2.b).6.º LEVD contempla la desaparición forzada dentro del catálogo de delitos cuya particular naturaleza y gravedad ha de tenerse en cuenta a la hora de realizar la evaluación individual de las víctimas a fin de determinar sus necesidades especiales de protección.

La específica misión de protección de las víctimas que los arts. 124.1 CE y 3.10 EOMF confieren al Ministerio Fiscal le impone un privilegiado deber de velar por la satisfacción de los derechos y la efectiva reparación de las víctimas del art. 3 LMD, así como de garantizar el cumplimiento de las previsiones de la LEVD. Entre ellas se encuentra el derecho a la información a que ya se refería la Instrucción de la FGE núm. 8/2005, de 26 de julio, *sobre el deber de información en la tutela y protección de las víctimas en el proceso penal*. Esta deberá incluir información completa de sus derechos, así como de los recursos asistenciales de que disponen en su territorio y de las asociaciones memorialistas y/o de víctimas que desplieguen su actividad en el mismo.

Si ello no se hubiera efectuado con anterioridad, los fiscales incoarán las correspondientes diligencias preprocesales de los arts. 5 EOMF y 9.2.º RMF al objeto de valorar las medidas de reparación a las víctimas que fueran oportunas y que no pudieran acordarse o impulsarse en otro procedimiento. A estas diligencias se les dará el nombre de «diligencias preprocesales de reparación» y en su seno se oirá siempre a la víctima y, en su caso, a los familiares enumerados en el art. 3.3 LMD.

Además de la virtualidad reparadora de otras actuaciones ya analizadas, como las relativas a los expedientes de jurisdicción voluntaria o del Registro Civil, la

LMD recoge otras medidas de reparación a las víctimas que el Ministerio Fiscal puede impulsar y/o de las que debe informar en el contexto de su actividad, entre ellas las siguientes:

1.^a) Nulidad de resoluciones

El art. 5 LMD declara en su segundo apartado «la nulidad de las condenas y sanciones y la ilegalidad e ilegitimidad del Tribunal Especial para la Represión de la Masonería y el Comunismo, el Tribunal de Orden Público, así como los Tribunales de Responsabilidades Políticas y Consejos de Guerra constituidos por motivos políticos, ideológicos, de conciencia o creencia religiosa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de esta Ley».

Por su parte, el apartado tercero declara «ilegítimas y nulas, por vicios de forma y fondo, las condenas y sanciones dictadas por motivos políticos, ideológicos o de creencia por cualesquiera tribunales u órganos penales o administrativos durante la Dictadura contra quienes defendieron la legalidad institucional anterior, pretendieron el restablecimiento de un régimen democrático en España o intentaron vivir conforme a opciones amparadas por derechos y libertades hoy reconocidos en la Constitución, independientemente de la calificación jurídica utilizada para establecer dichas condenas y sanciones».

Dicha nulidad opera *ope legis*, sin que resulte ni posible —no se ha previsto cauce procesal para ello— ni necesario acudir a ningún procedimiento judicial de revisión.

De acuerdo con el art. 5.4 *in fine*, la declaración de nulidad deberá hacerse constar en el expediente judicial de la causa anulada. Con carácter general, dichos expedientes constarán en los distintos archivos públicos históricos, judiciales o militares, por lo que, si con motivo de su actividad el Ministerio Fiscal

tuviera conocimiento de alguna de estas condenas o sanciones, podrá dirigirse a la entidad, Administración u organismo correspondiente para que proceda a la anotación de nulidad.

En caso de que la misma derive de una declaración judicial de hechos pasados tramitada de acuerdo con la LJV, será posible que tanto el promotor como el Ministerio Fiscal, si no lo fuera, insten la anotación, que podrá ser acordada en el auto que resuelva el expediente, de conformidad con el art. 80 quater 5 LJV.

Asimismo, el art. 5.4 LMD permite que la declaración de nulidad confiera el derecho a obtener una declaración de reconocimiento y reparación personal a que se refiere el art. 6 LMD.

2.ª) Declaración de reconocimiento y reparación personal

El art. 6 LMD reconoce el derecho a obtener una declaración de reparación y reconocimiento personal a las víctimas del art. 3.1 LMD —y, en caso de fallecimiento, a los familiares del art. 3.3 LMD—, así como a quienes sufrieron las condenas y sanciones a que se refieren los arts. 4 y 5 LMD. De acuerdo con el precepto, «este derecho es plenamente compatible con los demás derechos y medidas reparadoras reconocidas en el resto de normas del ordenamiento jurídico, así como con el ejercicio de las acciones a que hubiere lugar ante los tribunales de justicia».

Para recibir la solicitud de declaración de reconocimiento y reparación personal es competente el departamento que tenga asignadas las atribuciones en materia de memoria democrática (art. 6.4 inciso primero LMD).

Por tanto, el Ministerio Fiscal, en el ejercicio de su función tuitiva y, en concreto, del deber de información, deberá comunicar a las víctimas del art. 3 LMD, una

vez identificadas, que disponen de este derecho, poniendo a su disposición o solicitando del órgano judicial que así lo haga, en su caso, aquellos antecedentes que fueran oportunos para acreditar su condición de víctima en el procedimiento administrativo correspondiente.

La declaración de reconocimiento y reparación personal no produce efectos para la declaración de responsabilidad patrimonial del Estado, de cualquier Administración pública o de particulares, ni da lugar a efecto, reparación o indemnización de índole económica o profesional (art. 6.1 in fine LMD).

3.ª) Registro y Censo Central de Víctimas

El art. 9 LMD regula un registro de víctimas del art. 3.1 LMD, de cuyo mantenimiento será responsable el departamento que asuma las competencias en materia de memoria democrática, y que se nutrirá de datos recabados de archivos, bases documentales y obras de referencia especializadas, así como de los suministrados por las diferentes Administraciones públicas y organismos y entidades del sector público institucional, por víctimas, por organizaciones memorialistas, grupos de investigación universitarios y cualquier otra fuente, nacional o internacional, que cuente con información relevante para el mismo.

Por tanto, los datos recabados en el seno de procedimientos judiciales o fiscales pueden ser fuente de información que contribuya a la conformación del registro, a petición de la parte interesada y con el expreso consentimiento de las personas afectadas, de lo que se deberá informar a las víctimas. De acuerdo con el párrafo tercero del art. 9.1 LMD, la información se incorporará de oficio por parte de la Administración o a instancia de las víctimas, de sus familiares o de las entidades memorialistas, de acuerdo con el procedimiento que se determine reglamentariamente, por lo que ni el Ministerio Fiscal ni los órganos judiciales están legalmente facultados para solicitar directamente la incorporación.

A partir de este registro la Ley prevé la elaboración de «un censo público de todas las víctimas de la Guerra y la Dictadura, así como de quienes murieron en combate durante la Guerra, con independencia de su nacionalidad» (art. 9.2 LMD). Este censo incluirá tanto a las personas fallecidas como a los supervivientes que presten su expreso consentimiento, sin que se puedan incluir en el mismo categorías especiales de datos (art. 9.3 LMD).

4.ª) Banco Estatal de ADN de las Víctimas de la Guerra y la Dictadura

El art. 23 LMD prevé la creación del Banco Estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura como una base de datos de ADN de carácter estatal, adscrito al Ministerio de Justicia, con la función de recibir y almacenar los perfiles de ADN de las víctimas y sus familiares, así como de las personas afectadas por la sustracción de recién nacidos, con el fin de facilitar la identificación genética de las víctimas.

La aportación de muestras biológicas es de carácter voluntario y gratuito y requiere la acreditación de la condición de familiar de víctima.

El régimen de organización y funcionamiento del Banco queda reservado a desarrollo reglamentario ulterior.

El apartado 3 *in fine* del precepto prevé la posibilidad de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad colaboren informando a las personas interesadas de la existencia de la base de datos de ADN y de los trámites de inclusión de muestras, por lo que no existe obstáculo alguno para que esta misma información pueda ser proporcionada por el Ministerio Fiscal o, en su caso, por el órgano judicial, cuando no se hubiera hecho previamente.

5.ª) Incautaciones de bienes y sanciones económicas

El art. 31.1 LMD reconoce «el derecho al resarcimiento de los bienes incautados y las sanciones económicas producidas por razones políticas, ideológicas, de conciencia o creencia religiosa durante la Guerra y la Dictadura, en los términos que se establezcan legalmente, así como en la normativa de desarrollo».

El apartado 2 del precepto prevé que la Administración General del Estado realizará una auditoría de los bienes expoliados durante la guerra y la dictadura, incluyendo las obras de arte, el papel moneda u otros signos fiduciarios depositados por las autoridades franquistas, así como la imposición de sanciones económicas en aplicación de la normativa de responsabilidades políticas. La auditoría deberá incluir un inventario de bienes y derechos incautados, en el que se recogerán también los bienes inmuebles y derechos de contenido patrimonial de los que fueran titulares los Ateneos, cooperativas y entes asimilados. Una vez finalizada, se implementarán las posibles vías de reconocimiento a los afectados (art. 31.3 LMD), sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 5.4 LMD.

Cuando, como consecuencia de su actuación, el Ministerio Fiscal tenga conocimiento de estas incautaciones de bienes o de la imposición de estas sanciones económicas, podrá informar a la persona interesada de la puesta en marcha de esta auditoría, así como del inventario, a los efectos de que su caso pueda integrarse en el mismo.

6.ª) Revisión de condecoraciones y recompensas

El art. 42 LMD prevé la revisión de condecoraciones y recompensas concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley en aquellos casos en los que se acredite que su beneficiario, «antes o después de la concesión, con motivo de

haber formado parte del aparato de represión de la dictadura franquista, hubiera realizado actos u observado conductas manifiestamente incompatibles con los valores democráticos y los principios rectores de protección de los derechos humanos, así como con los requisitos para su concesión».

La revisión y revocación también podrá llevarse a cabo a título póstumo y la retirada determinará la pérdida de todos los derechos anejos a la recompensa, incluso los económicos, produciendo efectos desde la notificación de la resolución que la declare (art. 42.4 LMD).

La revocación debe sustanciarse en un procedimiento administrativo que solo puede iniciarse de oficio y a iniciativa del titular del departamento competente. Su instrucción y resolución corresponde a los órganos competentes para tramitar los procedimientos de concesión (art. 42.3 LMD).

De conformidad con lo dispuesto en el art. 42.2 LMD, los actos o conductas constitutivas de causa de revisión y revocación pueden resultar de sentencia penal firme, de diligencias judiciales, de la Fiscalía o policiales, de la imposición de sanción disciplinaria firme o de cualquier otro medio de prueba admisible en derecho. Por consiguiente, cuando los fiscales constaten la existencia de una posible causa de revisión o revocación deberán comunicarlo a la autoridad competente a los efectos oportunos.

G) Disolución de asociaciones

Corresponderá a las secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática de las fiscalías la intervención en aquellos procedimientos que tengan por objeto la disolución de las asociaciones a que se refiere la disposición adicional séptima de la LMD.

3. El/La Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática

La figura del Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática fue creada con rango legal al incorporarse un nuevo apartado 2 ter al art. 20 EOMF en virtud de la disposición final primera LMD.

Este precepto recoge una serie de funciones que han de completarse con las atribuidas al resto de fiscales de sala coordinadores por la doctrina de la FGE, en particular, por la Instrucción de la FGE núm. 11/2005, de 10 de noviembre, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 CE*; la Instrucción de la FGE núm. 5/2008, de 18 de diciembre, *sobre adaptación del sistema de nombramientos y estatuto 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 operada por Ley 24/2007, de 9 de octubre*; la Instrucción de la FGE núm. 4/2011, de 17 de noviembre, *sobre funcionamiento de las Fiscalías de Área y otras cuestiones relativas al vigente modelo orgánico territorial del Ministerio Fiscal*; y, en especial, la Instrucción de la FGE núm. 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*.

Siguiendo el orden del precepto, dichas funciones se concretan en las siguientes:

1.^a) Supervisar y coordinar la acción del Ministerio Fiscal en todos los procedimientos y actuaciones a que se refiere la Ley 20/2022, de 19, *de Memoria Democrática*, dando conocimiento a la jefatura de las fiscalías correspondientes [art. 20.2 ter.a) EOMF].

Una de las actuaciones atribuidas a los fiscales de sala coordinadores de las respectivas unidades especializadas se centra en el conocimiento y seguimiento de los asuntos que, incluidos en el ámbito de su área de especialización, se tramitan en las distintas fiscalías y órganos judiciales ante los que actúa el Ministerio Público.

Tal y como señala la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, esta función de supervisión se conecta con la necesidad de consolidar un sistema de control y seguimiento individualizado de los asuntos y presenta una dimensión de apoyo técnico a las secciones especializadas territoriales.

En el ejercicio de esta competencia, y de acuerdo con la citada Instrucción, el/la Fiscal de Sala podrá remitir oficio motivado al fiscal delegado de la sección «sugiriendo que se proceda a las pertinentes correcciones de los errores detectados en el momento procesal oportuno y advirtiéndole de que, en caso de disentir de tal indicación, eleve comunicación razonada de la discrepancia», que se tramitará conforme a los cauces contenidos en aquella.

Por otra parte, la eficacia y operatividad de la especialidad exigirá también, a efectos estadísticos y de valoración de necesidades de medios personales y materiales, un conocimiento preciso, cuantitativo y cualitativo, de los asuntos competencia de la especialidad que se tramitan en cada una de las fiscalías.

En consecuencia, la Unidad especializada podrá solicitar, a través de los fiscales delegados provinciales, la información que estime oportuna sobre incoación de diligencias de investigación y/o procedimientos judiciales, diligencias preprocesales, escritos de acusación, informes, sentencias dictadas, recursos interpuestos y otros, tal y como también recoge la Instrucción de la FGE núm. 2/2011, de 11 de octubre, *sobre el/la Fiscal de Sala de Criminalidad Informática*

y las secciones de criminalidad informática de las fiscalías. De dichas solicitudes se dará conocimiento a la jefatura correspondiente.

Las funciones de supervisión y coordinación han de ser ejercidas sin perjuicio de las facultades que estatutariamente tienen encomendadas los fiscales jefes de cada órgano, por lo que se procurará una relación fluida con ellos en los términos previstos en la Instrucción de la FGE núm. 1/2015 y el resto de doctrina de la Fiscalía General del Estado. El/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá trasladarles criterios jurídicos de carácter general o relativos a la tramitación o resolución de asuntos concretos, así como las sugerencias que estime convenientes para la adecuada organización y funcionamiento del servicio, las cuales serán valoradas oportunamente por la jefatura correspondiente. Las discrepancias se resolverán de acuerdo con lo previsto en la citada Instrucción.

La Instrucción de la FGE núm. 1/2015 recoge expresamente las causas que han de considerarse de relevancia en cada especialidad a los efectos del ejercicio de la función supervisora. Se trata de un catálogo abierto, pues admite la remisión de otras causas no comprendidas en el mismo en atención a su especial repercusión social o su trascendencia jurídica, al tiempo que contempla la posibilidad de su ampliación a otros dictámenes por las directrices internas del fiscal de sala.

Habida cuenta de las especificidades de la materia de derechos humanos y memoria democrática y lo novedoso de su objeto, así como su trascendencia social y volumen de asuntos esperable, a los efectos de supervisión, se considerarán de relevancia la totalidad de los procedimientos judiciales y actuaciones del Ministerio Fiscal abarcados en la competencia de la especialidad.

El/la Fiscal de Sala Coordinador/a deberá remitir al Fiscal General del Estado las daciones de cuenta que efectúen los fiscales delegados cuando se trate de asuntos de importancia o trascendencia, de acuerdo con el apartado segundo del art. 25 EOMF, lo que se recuerda en las Instrucciones de la FGE núm. 11/2005 y 1/2015.

Por lo que respecta a los procedimientos relativos a la sustracción de menores recién nacidos en los que las víctimas se encuentren comprendidas en el ámbito del art. 3.1.h) LMD, la función de supervisión se llevará a cabo sin perjuicio de las comunicaciones que se deban efectuar a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado en los términos previstos en la Circular de la FGE núm. 2/2012.

2.^a) Representar a la persona titular de la Fiscalía General del Estado, por delegación de aquella, en todos los actos de reconocimiento a nuestra memoria democrática [art. 20.2 ter. b) EOMF].

Se trata de una de las diversas funciones representativas que la norma atribuye al Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática.

Esta representación tiene carácter delegado, pues la misma corresponde al Fiscal General del Estado como máximo representante de la institución en todo el territorio nacional. No será necesario que el/la Fiscal General del Estado realice delegaciones puntuales para cada uno de los actos de reconocimiento a que se refiere la norma, puesto que la misma supone una delegación genérica, sin perjuicio de que el/la Fiscal General del Estado decida puntualmente ejercerla por sí, para lo que deberá ser puntualmente informado/a de la celebración de dichos actos.

Dado que la representación del Fiscal General del Estado, cuya delegación se atribuye, se extiende a todo el territorio nacional, los actos de reconocimiento pueden tener carácter estatal o autonómico, sin perjuicio de la representación propia que desempeñe el/la fiscal superior de la correspondiente comunidad autónoma, de acuerdo con el art. 22.4 EOMF.

La LMD instaura el 31 de octubre de cada año como día de recuerdo y homenaje a todas las víctimas del golpe militar, la guerra y la dictadura (art. 7) y el 8 de mayo como día de recuerdo y homenaje a los hombres y mujeres que sufrieron el exilio como consecuencia de la guerra y la dictadura (art. 8), sin perjuicio de otros actos, reconocimientos u homenajes que se pudieran celebrar.

3.ª) Practicar las diligencias a que se refiere el art. 5 EOMF e intervenir en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por la persona titular de la Fiscalía General del Estado y ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimiento, directamente o a través de instrucciones, exigiendo las responsabilidades que procedan, cuando se refieran a hechos que constituyan violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo los que tuvieron lugar con ocasión del golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura, así como facilitar los instrumentos de cooperación internacional para la reparación de las víctimas [art. 20.2 ter.c) EOMF].

La función de coordinación y supervisión que viene asignada al Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática no obsta para que pueda asumir, bien por sí mismo, bien a través de la impartición de instrucciones a los delegados territoriales, la dirección y/o intervención directa en asuntos determinados, si bien esta posibilidad requiere un pronunciamiento expreso y específico del Fiscal General del Estado en atención a razones de especial

trascendencia que serán valoradas a la vista de las circunstancias que concurren en cada uno de los supuestos concretos.

El conocimiento de aquellos expedientes que por su importancia, dinámica comisiva o trascendencia pública demanden este régimen especial de actuación se llevará a efecto, generalmente, por la vía del art. 25.2 EOMF y/o de la información que el/la Fiscal de Sala Coordinador/a vaya recibiendo de las secciones territoriales de la especialidad o, en su caso, de la jefatura del órgano correspondiente, lo que permitirá efectuar la oportuna propuesta al Fiscal General del Estado cuando así se estime oportuno.

Nótese que, por lo que se refiere a esta atribución, la redacción de la norma («incluyendo») no limita subjetiva ni temporalmente su marco competencial ni lo ciñe a los asuntos dimanantes de la LMD, sino que se extiende a cualesquiera violaciones del DIDH y del DIH y, por ende, a cualesquiera de los delitos contra la comunidad internacional tipificados en el Título XXIV del Libro II del Código Penal, por lo que la jefatura de la fiscalía en la que hubiera recaído la competencia —con carácter general, la Fiscalía de la Audiencia Nacional— deberá poner este hecho en conocimiento del Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática a los efectos oportunos.

En efecto, la Fiscalía de la Audiencia Nacional resulta competente, de conformidad con el art. 23 LOPJ y siempre que concurren las condiciones y requisitos legales, para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de ser calificados —por lo que aquí respecta— como delito de genocidio, lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, delitos de tortura y contra la integridad moral de los arts. 174 a 177 CP o delitos de desaparición forzada incluidos en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, hecha en Nueva York el 20 de

diciembre de 2006, delitos que constituyen violaciones del DIDH y del DIH comprendidos en el marco competencial del Fiscal de Sala Coordinador ex art. 20.2 ter c) EOMF.

Estas comunicaciones deberán extenderse a la actividad desplegada por el Ministerio Fiscal al amparo de la Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, *de Cooperación con la Corte Penal Internacional*, en atención a la naturaleza de los delitos competencia de la Corte Penal Internacional (en adelante CPI), de acuerdo con el art. 5 del Estatuto de Roma.

La asignación por Decreto del Fiscal General del Estado es factible tanto en relación con la apertura y tramitación de las diligencias preprocesales y de investigación del art. 5 EOMF como con los procedimientos judiciales en curso. En este supuesto ha de entenderse, como ya se señaló en las Instrucciones de la FGE núm. 5/2007 y 2/2011, que la intervención del Fiscal de Sala Coordinador no está sujeta a límite territorial u orgánico alguno. Puede tener lugar ante cualquier juzgado o tribunal, quedando excluida la intervención ante el Tribunal Constitucional (Instrucciones de la FGE núm. 4/2007 y 3/2008), sin perjuicio de las funciones de coordinación a que se refiere el art. 20.2 ter f) EOMF.

La decisión del Fiscal General del Estado, en forma de Decreto, podrá adoptarse por propia iniciativa o a sugerencia o petición del Fiscal de Sala Coordinador, que deberá indicar las razones que justifican la intervención directa en las diligencias de investigación, preprocesales o procedimiento judicial de que se trate.

Cuando para valorar las circunstancias concurrentes y, en consecuencia, la oportunidad de esa intervención directa sea necesario un conocimiento más amplio del objeto de las diligencias o del procedimiento judicial de que se trate, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá tomar conocimiento personalmente de

las actuaciones, bien solicitando copia de las mismas, bien personándose en la fiscalía correspondiente, dando cuenta de ello a su jefatura.

El Decreto de asignación será comunicado a la jefatura del órgano territorialmente competente, así como al respectivo fiscal superior, a través del Fiscal de Sala Coordinador, que deberá mantener informados a ambos de las decisiones que al respecto vaya adoptando, especialmente en aquellos aspectos que afecten directa o indirectamente al normal desenvolvimiento de sus funciones como fiscales jefes. La intervención del Fiscal de Sala Coordinador podrá llevarse a efecto por sí mismo o a través de las instrucciones concretas que, en relación con el asunto de que se trate, pueda dar al respectivo delegado territorial, de las cuales deberá también dar puntual conocimiento a su inmediato superior jerárquico.

Por fin, el art. 20.2 ter.c) *in fine* EOMF extiende esta competencia a la facilitación y coordinación de los instrumentos de cooperación internacional para la reparación de las víctimas, lo que deberá hacerse en coordinación y colaboración con la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado.

4.ª) Representar a la Fiscalía General del Estado, por delegación de su titular, y relacionarse con el Defensor del Pueblo en los términos previstos en su normativa reguladora [art. 20.2 ter.d) EOMF].

El art. 1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, *del Defensor del Pueblo* (en adelante LODP), siguiendo lo dispuesto en el art. 54 CE, establece que «el Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales». Todos los poderes públicos están

obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones (art. 19 LODP).

En desarrollo de la función que nos ocupa, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática, por delegación del Fiscal General del Estado, recibirá las comunicaciones del Defensor del Pueblo relativas a las conductas o hechos presumiblemente delictivos de los que tenga conocimiento en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, de acuerdo con las previsiones del art. 25.1 LODP. Asimismo, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a deberá informar al Defensor del Pueblo, periódicamente o cuando este lo solicite, del trámite en que se hallen las actuaciones iniciadas a su instancia (art. 25.2 LODP).

El/la Fiscal de Sala Coordinador/a mantendrá los debidos canales de comunicación con la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado en relación con las quejas referidas al funcionamiento de la Administración de justicia que aquella reciba de conformidad con el art. 13 LODP, siempre que se fundamenten en la vulneración manifiesta y grave de estándares internacionales de derechos humanos y otros supuestos comprendidos en su ámbito de actuación.

Habida cuenta de su incidencia en la prevención y garantía de los derechos humanos, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá mantener la oportuna comunicación y colaboración con el Defensor del Pueblo en el ejercicio de las funciones que este ostenta como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (disposición final única de la LODP), de acuerdo con el Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como con ocasión de los informes que en el ejercicio de sus funciones hubiera de emitir ante cualesquiera organismos internacionales de derechos humanos.

5.^a) Coordinar las fiscalías en materia de memoria democrática y derechos humanos, unificando criterios de actuación, para lo cual podrá proponer la emisión de las correspondientes instrucciones al Fiscal General del Estado [art. 22.2 ter e) EOMF].

Se trata de una función íntimamente vinculada con la de supervisión, puesto que su finalidad es —al igual que aquella— hacer efectivo el principio de unidad de actuación especializada en todo el territorio nacional, en garantía de la seguridad jurídica y de la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas ante la ley.

La facultad de proponer al Fiscal General del Estado las circulares e instrucciones que considere necesarias y de elaborar el correspondiente borrador, así como de presentarle propuestas de resolución de las consultas que se planteen sobre materias de su competencia, viene ya desarrollada en las Instrucciones de la FGE núm. 11/2005 y 1/2015. De acuerdo con las mismas, cuando la consulta tenga carácter informal el/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá resolverla directamente mediante la remisión de un dictamen al consultante, en los términos previstos en las citadas Instrucciones.

A diferencia de la función de supervisión y coordinación —que el apartado a) del art. 20.2 ter EOMF limita a los procedimientos y actuaciones a que se refiere la LMD—, la Ley extiende también esta competencia al ámbito de los derechos humanos que, a estos efectos y poniendo el precepto en relación con lo dispuesto en la letra f), comprenderá los estándares internacionales del DIDH, esto es, los consagrados por los convenios y tratados y sus órganos de garantía. Cuando la materia competa a otras áreas de especialización, estas mantendrán la debida coordinación con la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática en lo que respecta a los citados estándares internacionales de derechos humanos.

Asimismo, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a dirigirá las jornadas de especialistas en materia de derechos humanos y memoria democrática, elaborando las correspondientes conclusiones, de conformidad con los criterios establecidos en las Instrucciones de la FGE núm. 11/2005 y 1/2015.

6.ª) Representar a la Fiscalía General del Estado, por delegación de la persona titular de esta, y relacionarse con los Agentes del Reino de España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de interpretación de la jurisprudencia del Tribunal, en especial en aquello que pudiera afectar a los recursos de revisión de sentencias derivados de sus resoluciones. Asimismo, será el cauce de coordinación entre la Fiscalía del Tribunal Supremo y la Fiscalía del Tribunal Constitucional y las unidades especializadas en materia de memoria democrática y derechos humanos [art. 20.2 ter e) EOMF].

La representación del Reino de España ante el TEDH está atribuida, en calidad de agentes, a los abogados del Estado integrados en la Subdirección General de Asuntos Constitucionales y Derechos Humanos de la Abogacía General del Estado. A ellos corresponde la representación y defensa jurídica del Estado ante dicho Tribunal y el estudio y preparación de informes, observaciones y memorias que hayan de presentarse ante el mismo, así como ante cualquier órgano internacional competente en materia de derechos humanos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.5 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, *de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas*.

La relación con el/la Fiscal de Sala Coordinador/a se extenderá tanto a la interpretación de la jurisprudencia del TEDH y la ejecución de sus resoluciones —particularmente en lo concerniente a los recursos de revisión de sentencias firmes a que se refieren los arts. 954.3 LECrim, 510.2 LEC y 102.2 LJCA—, como a la tramitación de las quejas individuales, mecanismos cuasijudiciales, exámenes periódicos y/o informes de seguimiento ante los organismos

internacionales de derechos humanos y al cumplimiento o implementación en España de cualesquiera decisiones, observaciones o recomendaciones de aquellos.

Con ello, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a se constituye en cauce de comunicación entre la Fiscalía General del Estado y la Abogacía General del Estado tanto en los procedimientos sustanciados ante el TEDH como ante los distintos Comités de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, siempre que estos se dirijan a España, a fin de trasladarles la información que corresponda y colaborar en el cumplimiento de sus resoluciones y dictámenes, dentro de las competencias del Ministerio Fiscal y con sujeción a las limitaciones establecidas por la ley.

El/la Fiscal de Sala Coordinador/a deberá organizarse con la Fiscalía de Tribunal Supremo, a través del Teniente Fiscal de dicho órgano, así como con la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, a través de su jefatura, al objeto de que las resoluciones del TEDH o las decisiones de los organismos internacionales puedan hacerse efectivas, para lo que podrá dirigirse a aquellos solicitando o transmitiendo la información que en cada momento fuese precisa para el cumplimiento de las respectivas funciones. Estas comunicaciones se extenderán también a aquello que, comprendiendo la competencia de aquellos órganos, afecte a la materia de memoria democrática.

Lo anterior será de aplicación a las relaciones con otros fiscales de sala coordinadores o delegados cuando el asunto se refiera a materias de su competencia.

A estos efectos, podrá también recabar la oportuna información de los delegados territoriales, así como de las jefaturas de los órganos fiscales respectivos.

Por fin, se ha de recordar aquí la vigencia de lo establecido por la Instrucción de la FGE núm. 5/2008 en cuanto al régimen de colaboración y comunicación entre los fiscales de sala coordinadores y los fiscales de sala de la Fiscalía del Tribunal Supremo en orden a la formalización y tramitación de los recursos de casación que se planteen en materias correspondientes al área de especialización de aquellos.

En definitiva, con la atribución en exclusiva de esta novedosa función al Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática, el legislador ha querido, sin duda, que la necesaria actuación transversal y coordinada de la Fiscalía esté presidida por un enfoque de derechos humanos, a través de la participación y la colaboración de la Unidad Especializada en todos aquellos supuestos en los que, interviniendo otros órganos o áreas especializadas del Ministerio Fiscal, su actuación afecte o esté relacionada con la observancia de los estándares internacionales de derechos humanos.

7.^a) Elaborar anualmente y presentar a la persona titular de la Fiscalía General del Estado un informe sobre las actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de memoria democrática y derechos humanos, que será incorporado a la memoria anual presentada por la Fiscalía General del Estado [art. 20.2 ter g) EOMF].

La elaboración de estos informes periódicos y su incorporación a la correspondiente Memoria se efectuará de acuerdo con los criterios ofrecidos por la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, así como por la Instrucción de la FGE núm. 1/2014, de 15 de enero, *sobre las memorias de los órganos del Ministerio Fiscal y de la Fiscalía General del Estado*, e incluirá un análisis y valoración conjunta de los datos estadísticos, así como de la información correspondiente a la actividad de las distintas secciones especializadas territoriales.

A estos efectos, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá solicitar de las secciones especializadas, con carácter anual o periódico, cuanta información considere oportuna para el adecuado ejercicio de sus funciones.

4. Las secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática en las fiscalías territoriales

4.1 Organización

Las secciones especializadas de las fiscalías se encuentran genéricamente previstas en el párrafo segundo del art. 18.3 EOMF. Su creación puede tener origen bien en una norma legal o reglamentaria, bien en el ejercicio de las capacidades autoorganizativas del Ministerio Fiscal en aquellos casos en los que las materias requieran de una organización específica.

La modificación introducida por la LMD no ha afectado al citado precepto estatutario, por lo que, a pesar de la ausencia de previsión expresa en la Ley, la singularidad y complejidad de la materia y la necesidad de fomentar una relación de proximidad con las víctimas y la ciudadanía exige la creación de secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática.

De hecho, a la vista del régimen establecido por las Instrucciones de la FGE núm. 11/2005, 5/2008 y 4/2011 —contemplan para cada una de las especialidades la organización de un servicio o sección en todas las fiscalías provinciales—, puede extraerse que el nombramiento del Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática constituye el presupuesto de hecho para la creación de las respectivas secciones especializadas en los distintos órganos del Ministerio Fiscal, articulándose con

ello el despliegue territorial del área de especialización en condiciones similares a las ya existentes en otras materias.

Tal y como señala la exposición de motivos de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, a través de las secciones especializadas «la Fiscalía podrá ofrecer a la sociedad del lugar en que se inserta un referente concreto, conocido y accesible. Referente que lo será también en el ámbito interno, dotando de esqueleto organizativo a auténticas redes de especialistas que permitirán articular la coordinación vertical y unificación de criterios».

El ámbito de las secciones especializadas será provincial, por lo que deberá existir una sección especializada por provincia, que generalmente tendrá su sede en la fiscalía provincial. Sin embargo, no estando vinculadas las secciones de Derechos Humanos y Memoria Democrática a la actuación de órganos judiciales concretos, es posible que su dirección o, incluso, la propia sección radique en una fiscalía de área, siendo también factible que la sección se integre conjuntamente por fiscales pertenecientes a la fiscalía provincial y de área.

Por su parte, la Instrucción de la FGE núm. 1/2015 contempla la obligatoria designación de fiscales de enlace con el/la fiscal delegado/a provincial en aquellos órganos territoriales del Ministerio Fiscal en los que no se encuentre ubicada la delegación, con carácter general en las fiscalías de área.

En todo caso, la operatividad de estas secciones y el cumplimiento de las funciones encomendadas exige la comunicación y colaboración permanente de todos los órganos del Ministerio Fiscal, que se llevará a efecto a través de las juntas de coordinación a que se refieren los arts. 22.10 y 24.3 EOMF.

La dimensión de las secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática se adaptará a esquemas flexibles para su adecuado acomodo a la

plantilla, volumen de actividad y necesidades de cada fiscalía, de acuerdo con los criterios organizativos de la jefatura respectiva, sin que las adscripciones hayan de suponer necesariamente régimen de exclusividad. Nada obsta a que la sección se integre por un solo miembro, en cuyo caso será el/la delegado/a de la especialidad.

La adscripción de fiscales de la plantilla a la sección se realizará de acuerdo con las previsiones del EOMF y RMF, teniendo preferencia aquellos que, por razón de las anteriores funciones desempeñadas, cursos impartidos o superados o por cualquier otra circunstancia análoga se hayan especializado o tengan particular formación en materia de derechos humanos y memoria democrática.

La dirección de las secciones se encomendará a un/a delegado/a provincial, que podrá tener o no la condición de decano/a, en atención a la actividad y volumen de asuntos de la especialidad, las necesidades de la fiscalía y la disponibilidad de medios personales.

Asimismo, en las comunidades autónomas pluriprovinciales se podrá designar un fiscal delegado cuando se considere necesario, cuyo nombramiento corresponderá al Fiscal General del Estado, a propuesta del fiscal superior, de entre los fiscales delegados provinciales.

Los nombramientos se realizarán de conformidad con lo dispuesto en el art. 62.2 RMF y la Instrucción de la FGE núm. 5/2008.

Tanto el/la fiscal delegado/a como los fiscales especialistas integrados en la sección se encuentran bajo la dependencia de la jefatura correspondiente. No obstante, el ejercicio de estas funciones habrá de conjugarse con las atribuciones y competencias que corresponden al Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática.

El fiscal delegado provincial de Derechos Humanos y Memoria Democrática se sitúa al frente de la sección. A él compete la dirección y coordinación de la misma del modo encomendado por la jefatura respectiva, siempre en el marco de las directrices generales fijadas por esta Instrucción y correspondiendo a la jefatura la supervisión, inspección y control inmediato de la actividad desarrollada en la sección.

4.2 Funciones

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 18.3 EOMF, las secciones especializadas territoriales ejercerán las funciones que les atribuyan las respectivas jefaturas en el ámbito correspondiente a la materia que tienen asignada, con arreglo a lo dispuesto en el EOMF, en el RMF y en las instrucciones del Fiscal General del Estado. En consecuencia, la determinación y el desempeño de las atribuciones que corresponden a las secciones de Derechos Humanos y Memoria Democrática deberá armonizarse con las necesidades inherentes a la adecuada prestación del servicio y a la coordinación exigible entre la especialización y las derivadas de una equitativa y eficiente distribución del trabajo en cada fiscalía.

Por ello, el catálogo de funciones asignado a las secciones debe ser desarrollado en cada órgano a criterio de su correspondiente jefatura, en atención a las circunstancias concretas del órgano de que se trate en aspectos como el volumen global de trabajo, el número de expedientes tramitados en la fiscalía y en los órganos judiciales competencia de la especialidad, la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal y el personal auxiliar, la distribución geográfica de los órganos judiciales, la organización de los servicios de guardia y otros análogos. Sin perjuicio de ello, en la organización del servicio se procurará que los procedimientos competencia de la especialidad se despachen directamente por fiscales integrados en la sección.

En todo caso, debe asegurarse a la sección especializada una estructura mínima con la dotación de medios personales y materiales necesarios para el eficiente funcionamiento del servicio y el mantenimiento de la adecuada coordinación a nivel nacional.

De acuerdo con todo ello, corresponden a las secciones de Derechos Humanos y Memoria Democrática las siguientes funciones:

i) Velar por el cumplimiento de los criterios y pautas de actuación establecidos en materia de derechos humanos y memoria democrática por la Fiscalía General del Estado, facilitando a este fin el apoyo y colaboración necesarios de los integrantes de la fiscalía y de las restantes áreas de especialización, asumiendo, cuando la jefatura así lo delegue, funciones de visado.

ii) Despachar e intervenir en las diligencias de investigación, diligencias preprocesales y procedimientos judiciales relativos a las materias comprendidas en la presente Instrucción.

iii) Procurar el adecuado control estadístico de la actividad desplegada por la sección y los órganos judiciales de su ámbito territorial en la materia de su competencia.

iv) Informar al Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática, previo conocimiento de la jefatura respectiva, de todas las diligencias o procedimientos competencia de la especialidad tramitados en su ámbito territorial, en los términos establecidos en esta Instrucción y en la Instrucción de la FGE núm. 1/2015.

v) Remitir a la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática de la Fiscalía General del Estado la información que específicamente se demande sobre actuaciones, diligencias o procedimientos concretos.

vi) Organizar, bajo la supervisión de la jefatura respectiva, el funcionamiento de la propia sección y sus relaciones con otras secciones y/o áreas de actuación de la fiscalía, trasladándole las necesidades, propuestas o sugerencias que se consideren oportunas para la adecuada prestación del servicio, dando cuenta de las cuestiones esenciales al Fiscal de Sala Coordinador.

vii) Elaborar anualmente un informe sobre la actividad desarrollada, los datos estadísticos disponibles, los problemas jurídicos detectados y cuantas sugerencias se consideren oportunas sobre cuestiones organizativas y/o problemas técnico-jurídicos detectados en el ámbito de actuación de la sección, dando traslado del mismo a la jefatura respectiva, así como al Fiscal de Sala Coordinador, al objeto de la elaboración de la correspondiente Memoria.

viii) Mantener las relaciones de colaboración oportunas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con las Policías autonómicas, dando cuenta de las cuestiones más relevantes al Fiscal de Sala Coordinador.

ix) Mantener las relaciones de colaboración y coordinación oportunas con las autoridades y organismos administrativos con competencias en materia de derechos humanos y memoria democrática a nivel autonómico y/o provincial, particularmente en lo que respecta al procedimiento de localización e identificación de personas desaparecidas a que se refieren los arts. 16 y siguientes de la LMD, dando cuenta de las cuestiones más relevantes al Fiscal de Sala Coordinador.

x) Mantener las correspondientes relaciones de colaboración con el Defensor del Pueblo autonómico o figura análoga en aquellas comunidades autónomas donde existiera y de conformidad con su normativa autonómica aplicable, dando cuenta de las cuestiones más relevantes al Fiscal de Sala Coordinador.

xi) Relacionarse con las asociaciones memorialistas a que se refiere el art. 56 LMD en su ámbito territorial, así como con las organizaciones de la sociedad civil que tengan entre sus fines la defensa de los derechos humanos, dando cuenta de las cuestiones más relevantes al Fiscal de Sala Coordinador.

xii) Poner en conocimiento del Fiscal de Sala Coordinador las eventuales deficiencias en el cumplimiento o implementación de los estándares internacionales de derechos humanos por los poderes públicos en su ámbito territorial de los que tuviera conocimiento en el desarrollo de su función.

xiii) Participar en las reuniones de especialistas que se celebren periódicamente para la unificación de criterios y en cuantas otras para las que sean convocados por el/la Fiscal de Sala Coordinador/a con el fin analizar cuestiones relacionadas con la actividad del área de especialización.

En cualquier caso, la actuación de las secciones de Derechos Humanos y Memoria Democrática y, en general, de quienes integren el área de esta especialidad, debe estar orientada a favorecer y potenciar la necesaria colaboración y coordinación con los restantes ámbitos de actividad del Ministerio Fiscal, particularmente en aquellos supuestos que incidan en materias objeto de otra área de especialización, a cuyo fin velarán por mantener unas relaciones de comunicación fluidas y permanentes con todos los órganos del Ministerio Fiscal y con los restantes miembros de la respectiva fiscalía.

5. Conclusiones

1.^a La creación de un Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática ha dado carta de naturaleza legal a una nueva especialidad en el Ministerio Fiscal, cuyo marco competencial se regula en el art. 20.2 ter EOMF.

2.^a La concepción de la memoria democrática como una expresión de los derechos humanos se encuentra ampliamente reconocida por el derecho internacional contemporáneo.

3.^a La Ley 20/2022, de 19 de octubre, *de Memoria Democrática*, se articula en torno a los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (art. 2.1).

En el ámbito de la justicia, el art. 29 LMD impone el deber de investigar las violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario producidas con ocasión de la guerra y la dictadura, otorgando un papel protagonista al Ministerio Fiscal en su misión constitucional de constituirse en garante de la legalidad y de los derechos de la ciudadanía.

4.^a La competencia de la especialidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática se extiende a todos aquellos procedimientos y actuaciones derivados de la aplicación de la LMD [art. 20.2 ter a) EOMF]. Debe entenderse por tales aquellos que se refieran o afecten directa o indirectamente, individual o colectivamente, a las víctimas enumeradas en el art. 3 LMD.

De acuerdo con dicho precepto, ha de concurrir un elemento de carácter objetivo —la existencia de una violación de las normas internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario que haya provocado en una

persona o colectivo daños físicos, morales, psicológicos o patrimoniales, o un menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales— y un elemento temporal, que abarca desde el 18 de julio de 1936 al 29 de diciembre de 1978.

De esta manera, se comprende tanto a las víctimas de violaciones del Derecho Internacional Humanitario cometidas durante el conflicto armado, como a víctimas de distintos actos o manifestaciones de violencia, persecución y/o represión, vulneradores del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, perpetrados desde las estructuras del Estado o amparados por ellas durante el régimen dictatorial y hasta la entrada en vigor de la Constitución española de 1978.

5.^a En el orden penal, la competencia de la especialidad abarca aquellos procedimientos judiciales y diligencias de investigación seguidos por hechos que *prima facie* pudieran ser incardinables en las conductas descritas en los Capítulos II, II bis y III del Título XXIV del Libro II del Código Penal, esto es, delitos de genocidio, lesa humanidad y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, incluyendo los delitos conexos, siempre que afecten a víctimas incluidas en el art. 3 LMD.

Asimismo, serán competencia de la especialidad de derechos humanos y memoria democrática aquellos procedimientos seguidos por hechos que, relacionados con la materia propia de la LMD, pudieran ser constitutivos de cualesquiera de los delitos previstos en el art. 510 CP, siempre que vengan referidos a alguna de las víctimas enumeradas en el art. 3 LMD. En tales supuestos, el conocimiento y control inicial de los atestados policiales relativos a estos hechos corresponderá a las secciones especializadas contra los delitos de odio y discriminación al objeto de asegurar el principio de unidad de actuación y la imprescindible colaboración en el seno del Ministerio Fiscal, así como de facilitar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

6.^a Por lo que respecta a la localización e identificación de personas desaparecidas como consecuencia de la guerra y la dictadura, la competencia de la especialidad comprende la recepción de las comunicaciones de hallazgos de sus restos mortales (arts. 21.1 y 22.1 LMD) y la intervención en cualesquiera actuaciones procesales o extraprocesales que se deriven de ellas, así como de las que, en su caso, se hubieran remitido al órgano judicial.

Una vez recibidas, en caso de que el órgano judicial no hubiera incoado procedimiento alguno, los fiscales incoarán las oportunas diligencias de investigación preprocesal, sujetándose a lo establecido en la Circular de la FGE núm. 2/2022. En su seno, los fiscales remitirán la información recibida a las autoridades competentes en materia de memoria democrática en los casos del art. 21.1 LMD y practicarán aquellas diligencias tendentes a la identificación de los cadáveres mediante análisis de ADN, la reclamación de los informes forenses que se hubieran confeccionado, la comprobación de las circunstancias de la muerte, su data y contexto, así como cuantas fueran precisas para determinar si las víctimas se hallan comprendidas en el art. 3 LMD y para disponer indiciariamente de un relato sobre los hechos.

Cuando, una vez concluida la investigación, no procediera el ejercicio de la acción penal, los fiscales cuidarán de que en el decreto de archivo se consignen minuciosamente las diligencias practicadas y su resultado, así como una descripción pormenorizada de los hechos averiguados.

Archivadas las diligencias de investigación o, en su caso, el procedimiento judicial, los fiscales dispondrán la incoación de las diligencias preprocesales que correspondan, bien sea a los efectos de promover las inscripciones de defunción (arts. 22.5 LMD y 42.1.3.º LRC) o el expediente de jurisdicción voluntaria para declaración de hechos pasados, bien al objeto de adoptar las medidas de reparación a las víctimas que procedan.

7.^a La disposición final tercera de la LMD introduce un nuevo Capítulo XI en el Título II de la Ley 15/2015, de 2 de julio, *de la Jurisdicción Voluntaria* (arts. 80 bis a 80 quinquies), que regula los expedientes de jurisdicción voluntaria relativos a declaraciones judiciales sobre hechos pasados.

Estos expedientes serán competencia de esta especialidad en aquellos casos en los que se vean concernidos, directa o indirectamente, individual o colectivamente, quienes tengan la consideración de víctimas del art. 3 LMD, ya sea por haber sido promotores del expediente, por tratarse de hechos que se refieran a ellos, por verse afectados de algún modo por la tramitación o resolución del expediente o por cualquier otra causa análoga.

El Ministerio Fiscal ostenta legitimación activa para promover el expediente (art. 80 ter 2 LJV). Los fiscales especialistas velarán por impulsarlos siempre que tengan conocimiento de hechos que pudieran tener encaje en el art. 80 bis 1 LJV y que afecten o se refieran a cualesquiera víctimas del art. 3.1 LMD, incoando a tal fin las diligencias preprocesales a que se refieren los arts. 5 EOMF y 9.2.º RMF.

Aun cuando no haya sido su promotor, el Ministerio Fiscal será siempre parte en el expediente (art. 80 ter 4 LJV). En estos casos, los fiscales especialistas deberán mantener una actuación proactiva en el procedimiento.

Los fiscales interpondrán recurso de apelación frente a aquellas resoluciones judiciales que sean contrarias a sus peticiones y/o a su posición durante el expediente, en los términos previstos en el art. 80 quinquies LJV.

8.^a En cumplimiento de la obligación impuesta por el art. 42.1.3.º LRC y los arts. 22.5 y 29.3 LMD, en todas aquellas ocasiones en las que los fiscales tuvieran constancia del fallecimiento de una persona desaparecida con motivo de la

guerra o de la represión de la dictadura que no hubiera sido debidamente inscrito, promoverán inmediatamente la inscripción de la defunción en el Registro Civil.

9.^a Las actuaciones derivadas de la aplicación de la LMD que deba llevar a cabo el Ministerio Fiscal en la jurisdicción contencioso-administrativa continuarán despachándose por los fiscales especialistas de lo contencioso-administrativo, garantizándose en todo caso las relaciones de colaboración y la fluida comunicación entre los delegados o coordinadores de ambas áreas de especialización.

Cuando el objeto de la actuación afecte de manera directa al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, traiga causa de dictámenes de organismos internacionales o se refiera a procedimientos dimanantes de la aplicación de la LMD, el/la fiscal encargado/a del asunto deberá comunicarlo al fiscal delegado de derechos humanos y memoria democrática, quien, a su vez, lo pondrá en conocimiento de la Unidad especializada.

10.^a Los fiscales velarán por que las víctimas del art. 3 LMD gocen de los derechos reconocidos en el LEVD, que les son de aplicación en virtud de lo dispuesto en el art. 3.4 LMD.

Si ello no se hubiera efectuado con anterioridad, los fiscales incoarán las correspondientes diligencias preprocesales del art. 5 EOMF al objeto de valorar las medidas de reparación previstas en la LMD y en el resto del ordenamiento jurídico que fueran oportunas y que no pudieran acordarse o impulsarse en otro procedimiento. A estas diligencias se les dará el nombre de «diligencias preprocesales de reparación» y en su seno se oirá siempre a la víctima y, en su caso, a los familiares enumerados en el art. 3.3 LMD.

11.^a El/la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática tendrá las funciones previstas en el art. 20.2 ter EOMF en los términos de la presente Instrucción, así como aquellas otras expresamente conferidas por la misma y por el resto de doctrina vinculante de la Fiscalía General del Estado.

Habida cuenta de las especificidades de la materia de derechos humanos y memoria democrática y lo novedoso de su objeto, así como su trascendencia social y volumen de asuntos esperable, se considerarán de relevancia a los efectos de supervisión la totalidad de los procedimientos judiciales y actuaciones del Ministerio Fiscal abarcados en la competencia de la especialidad.

12.^a De conformidad con el art. 18.3 EOMF, existirán secciones especializadas de derechos humanos y memoria democrática en cada fiscalía provincial, que se adaptarán a esquemas flexibles para su adecuado acomodo a la plantilla, volumen de actividad y necesidades de cada una, de acuerdo con los criterios organizativos de las jefaturas respectivas. Será de aplicación lo dispuesto en las Instrucciones de la FGE núm. 11/2005, 5/2008, 4/2011 y 1/2015.

Sin perjuicio de las competencias de los respectivos fiscales jefes, las secciones especializadas territoriales ejercerán las funciones establecidas en la presente Instrucción en el ámbito correspondiente a la materia que tienen asignada, con arreglo a lo dispuesto en el EOMF y el RMF.

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

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo.: Álvaro García Ortiz

Instrucción 2/2025, de 15 de julio, sobre las jornadas de fiscales especialistas y sus conclusiones

Índice: 1. Introducción. 2. Las jornadas de fiscales especialistas y el principio de unidad de actuación. 2.1 Consideraciones generales. 2.2 Naturaleza. 2.3 Convocatoria y periodicidad. 2.4 Objeto y contenido. 2.5 Asistentes. 2.6 Metodología. 2.7 Designación de ponentes. 3. Conclusiones de las jornadas de fiscales especialistas. 3.1 Consideraciones generales. 3.2 Naturaleza. 3.3 Contenido. 3.4 Forma y extensión. 3.5 Validación. 3.6 Publicidad. 3.7 Actualización. 4. Pautas organizativas para la gestión y celebración de las jornadas. 5. Cláusula de vigencia. 6. Conclusiones

1. Introducción

La especialización, entendida como herramienta para combatir determinados fenómenos delictivos, constituye un eje vertebrador del Ministerio Fiscal, que redunda positivamente, a su vez, en la constante formación de los y las fiscales y en la modernización de nuestra institución.

El Código Ético del Ministerio Fiscal, aprobado el 23 de octubre de 2020, vino a establecer que los miembros del Ministerio Fiscal «procurarán adquirir de manera permanente la formación y especialización necesarias, que intensificarán a lo largo de su vida profesional, con aprovechamiento de sus cualidades personales para cumplir su función».

Esa especialización de los integrantes del Ministerio Público ha sido una constante determinación del legislador con el objetivo de mejorar la respuesta estatal frente a determinados fenómenos delictivos, pero también de lograr una tutela más eficaz de algunos colectivos sociales (v. gr. art. 47 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de *Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*; art. 5 y disposición adicional segunda de la Ley Orgánica

8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia*; art. 32.3 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*).

La configuración del principio de especialización, como un valor esencial sobre el que asentar una verdadera política de formación, fue plasmado de forma definitiva en el art. 20 EOMF tras la reforma operada en nuestra norma estatutaria en virtud de la Ley 24/2007, de 9 de octubre. En el citado precepto se incorporó la figura de los fiscales de sala especialistas con funciones de coordinación y supervisión. La exposición de motivos de esta norma justificaba su inclusión en una voluntad decidida por «dar un mayor impulso al principio de especialización como respuesta a las nuevas formas de criminalidad que han ido surgiendo en los últimos tiempos».

Con anterioridad, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, fundó la figura del Fiscal de Sala Delegado contra la Violencia sobre la Mujer; y la Ley 10/2006, de 28 de abril, *por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, creó la plaza del Fiscal de Sala para los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales (actual Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo).

Los Reales Decretos 1552/2005, de 23 de diciembre; 709/2006, de 9 de junio; 658/2007, de 25 de mayo; 1735/2010, de 23 de diciembre, y 255/2019, de 12 de abril, crearon respectivamente las plazas de Fiscales de Sala Coordinadores de Siniestralidad Laboral (hoy Seguridad y Salud en el Trabajo); Seguridad Vial; Extranjería (actual Trata de Personas y Extranjería); Menores; Criminalidad Informática; Cooperación Internacional y de Personas con Discapacidad y Mayores. Todas estas especialidades quedaron integradas en nuestra estructura orgánica, al amparo del marco previsto en el art. 20.3 EOMF.

El proceso de especialización del Ministerio Fiscal ha continuado su evolución, incorporando en el art. 20 EOMF, tras la modificación introducida por la Ley 15/2022, de 12 de julio, y la Ley 20/2022, de 19 de octubre, las figuras de los Fiscales de Sala Coordinadores contra los Delitos de Odio y Discriminación y de Derechos Humanos y Memoria Democrática.

En la órbita del art. 20.3 EOMF deben situarse las últimas plazas creadas mediante Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre: Fiscal de Sala Coordinador de Delitos Económicos y Fiscal de Sala Coordinador de Delitos contra la Administración Pública.

Sin perjuicio de que tengan atribuidas otras facultades de orden accesorio o secundario por disposición legal o del correspondiente acto de delegación del Fiscal General del Estado, tales como la intervención en asuntos concretos, los fiscales de sala coordinadores están principalmente llamados a promover la elaboración de criterios generales de actuación, auxiliar a los fiscales especialistas en la búsqueda de soluciones técnicas ante los problemas jurídicos más complejos, supervisar la efectiva realización del principio de unidad de actuación e impulsar y estimular la formación especializada de los integrantes de las redes de especialistas y, en general, de la carrera fiscal.

Junto a los fiscales de sala coordinadores, la Instrucción de la FGE núm. 11/2005, de 10 de noviembre, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 CE*, dispuso la creación de los denominados fiscales de sala delegados, cuyo marco normativo se contiene en el art. 22.3 EOMF: «el Fiscal General del Estado podrá delegar a los fiscales de sala funciones relacionadas con la materia propia de su competencia [...] que asumirán en los términos y con los límites que establezca el acto de delegación. Dentro de tales límites, los fiscales de sala podrán participar en la determinación de los criterios para la formación de los fiscales especialistas».

Por consiguiente, dentro de la estructura orgánica del Ministerio Fiscal podemos encontrar a los fiscales de sala delegados para cada orden jurisdiccional —que también ostentan la consideración de fiscales jefes ex art. 41.1.II EOMF— y a los fiscales de sala delegados para otras materias de especial relevancia, como actualmente son la protección y tutela de las víctimas en el proceso penal y la vigilancia penitenciaria.

En suma, siguiendo los criterios reflejados por las diversas Instrucciones de la Fiscalía General del Estado y en cumplimiento de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en la actualidad conviven en nuestra institución dos modelos de especialización: i) el de los fiscales de sala coordinadores del art. 20 EOMF, ostenten rango legal o reglamentario; ii) el de los fiscales de sala delegados por designación del Fiscal General del Estado en el ejercicio de las facultades organizativas que el art. 22.3 EOMF le confiere.

La Instrucción de la FGE núm. 1/2024, de 19 de septiembre, *sobre formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal*, siguiendo el espíritu y contenido de la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, ensalzó el importante rol de los fiscales de sala coordinadores y delegados en aras de promover la formación orientada a la especialización de todos los miembros de la carrera fiscal, contribuyendo en la elaboración del Plan de Formación de la carrera fiscal tanto a la hora identificar las necesidades formativas que demanda cada materia, como para seleccionar a quienes hayan de impartir la formación del modo más experto y cualificado en sus respectivas áreas de actividad.

Si bien los fiscales de sala al frente de las diferentes materias objeto de especialización tienen atribuidas importantes funciones de coordinación y supervisión, la presente Instrucción se ciñe en exclusiva a su actuación en el marco de las jornadas de fiscales especialistas.

2. Las jornadas de fiscales especialistas y el principio de unidad de actuación

2.1 Consideraciones generales

La Instrucción de la FGE núm. 11/2005, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*, determina que los fiscales de sala delegados promoverán la realización de jornadas para la unificación de criterio y transmitirán a las fiscalías las conclusiones en ellas alcanzadas.

Este principio de unidad de actuación constituye la razón de ser de las jornadas de fiscales especialistas, pues se convierte en pieza angular para procurar una interpretación unitaria del ordenamiento jurídico, contribuyendo así a garantizar los principios de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley, conceptos íntimamente vinculados con la idea del Estado de derecho.

La materia objeto de la presente Instrucción ha sido ampliamente tratada por la doctrina de la Fiscalía General del Estado: Instrucción de la FGE núm. 11/2005, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*; Instrucción de la FGE núm. 4/2011, *sobre el funcionamiento de las Fiscalías de Área y otras cuestiones relativas al vigente modelo orgánico territorial del Ministerio Fiscal*; Instrucción de la FGE núm. 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los fiscales de sala coordinadores y los fiscales de sala delegados*; Instrucción de la FGE núm. 1/2024, de 19 de septiembre, *sobre formación inicial y continuada de la carrera fiscal*.

En estas instrucciones se aborda con carácter general la periodicidad, naturaleza y finalidad de las jornadas y, por ende, sus conclusiones, sin perjuicio de las

referencias individualizadas que sobre estas materias se acometen en las Instrucciones de la FGE referidas a cada una de las especialidades y con las que mantienen plena coherencia.

Sin embargo, la relevante finalidad de estas reuniones o jornadas impone una regulación más precisa de las mismas que, partiendo de la ya publicada, desarrolle pautas de actuación sobre su convocatoria y celebración, así como respecto de sus conclusiones, y ello con la pretensión de lograr tanto la homogeneidad entre las distintas especialidades como la de evitar que se desnaturalice o devalúe su propia finalidad.

2.2 Naturaleza

Pese a que las jornadas de fiscales especialistas han sido concebidas tradicionalmente como actividades incluidas en el Plan de Formación de la carrera fiscal, la Instrucción de la FGE núm. 1/2024 supuso un cambio de rumbo sustancial en este punto al disponer que «estas reuniones de especialistas no deben tener, en puridad, la configuración de actividades formativas».

El Ministerio Fiscal celebra de forma ordinaria reuniones que son necesarias para su correcto funcionamiento, para la puesta en común de trabajo y experiencias, así como para la elaboración de criterios únicos de actuación. De ello se colige que las jornadas de especialistas son reuniones derivadas de la propia naturaleza de la institución y del cumplimiento de las obligaciones legales establecidas para los distintos órganos del Ministerio Fiscal, cuyo sentido esencial estriba —como ya indicó la Instrucción de la FGE núm. 1/2015— en erigirse en «espacio de intercambio de ideas y de debate, de presentación y análisis de ponencias y de contacto del fiscal de sala delegado o coordinador con los delegados provinciales y de estos entre sí, con el consiguiente enriquecimiento recíproco». De ahí que, siguiendo las directrices marcadas por

la Instrucción de la FGE núm. 1/2024, las jornadas de fiscales especialistas sean concebidas como actividades orgánicas de la Fiscalía General del Estado al margen del régimen propio de la formación continuada de la carrera fiscal.

Junto a las jornadas de fiscales especialistas coexisten otras actividades orgánicas como las reuniones de coordinación y para la unificación de criterios que celebran los fiscales especialistas del Sistema de Información del Ministerio Fiscal (SIMF), dirigidas por la jefatura de la Unidad de Apoyo, o las jornadas de coordinación en materia constitucional, bajo la dirección de la jefatura de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional (Instrucción de la FGE núm. 2/2012, *sobre criterios a seguir en la tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad*, y Circular de la FGE núm. 2/2013, *sobre intervención del fiscal en el incidente de nulidad de actuaciones*).

2.3 Convocatoria y periodicidad

Las jornadas de especialistas se convocarán por los fiscales de sala delegados y coordinadores. Corresponde a las jefaturas de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional y de la Unidad de Apoyo, respectivamente, la convocatoria de las reuniones de coordinación en materia constitucional y de fiscales SIMF.

Si bien la Instrucción de la FGE núm. 11/2005 dispone que «con carácter general, los fiscales de sala delegados se reunirán anualmente con los fiscales especialistas en cada área, responsables del servicio o sección de cada fiscalía, con el fin de unificar criterios», este carácter anual se flexibilizó en la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, pues concluyó que «ha de huirse de la convocatoria automática de jornadas de especialistas [...]». No puede desconocerse que la burocratización y la celebración rutinaria de las mismas entrañan un grave riesgo de devaluación y una inversión de recursos públicos».

La experiencia de los últimos años proporciona argumentos contundentes para afirmar que no siempre es necesaria la convocatoria anual de jornadas de especialistas, bien por la ausencia de novedades legislativas o jurisprudenciales, bien de criterios discrepantes que justifiquen su celebración.

En consecuencia, el segundo trimestre de cada anualidad la jefatura de la Secretaría Técnica dirigirá un oficio a los fiscales de sala *supra* reseñados al objeto de que se pronuncien sobre la necesidad de convocar jornadas de su respectiva especialidad durante el año inmediatamente ulterior.

Para dar respuesta a este requerimiento, los fiscales de sala remitirán una comunicación a sus respectivos delegados territoriales a fin de que realicen sugerencias sobre la celebración de las jornadas y su contenido.

De considerar necesaria la celebración de jornadas de fiscales especialistas, los fiscales de sala remitirán a la Secretaría Técnica una solicitud fundamentada de convocatoria de las jornadas, apoyada en alguna reforma legal, cambio jurisprudencial, consultas o criterios de actuación divergentes entre los delegados de la especialidad u otra circunstancia de análoga consideración que aconseje su celebración, sin perjuicio de la ulterior concreción del orden del día y la posibilidad de ampliación posterior a otras cuestiones perentorias que hayan de ser tratadas en las jornadas. Asimismo, el oficio dirigido a la Secretaría Técnica contendrá aquellas cuestiones que provisoriamente serán objeto de análisis y debate.

2.4 Objeto y contenido

Corresponderá a los fiscales de sala decidir el objeto y contenido de las jornadas en tanto en cuanto sus funciones supervisoras y coordinadoras les proporciona una visión panorámica para detectar necesidades y fijar prioridades. No

obstante, como se avanzó *supra*, será preciso que los fiscales de sala recaben de los delegados territoriales propuestas sobre temas a debatir y cualesquiera sugerencias que consideren de interés.

Los asuntos que integren el contenido de las jornadas versarán sobre extremos de interés jurídico para la especialidad o sobre cuestiones organizativas. La preferencia de los puntos o aspectos jurídicos a debatir puede responder a múltiples factores, como novedades legislativas o jurisprudenciales; diversidad de criterios en la interpretación de la norma o disparidad organizativa de las fiscalías, entre otros, que impongan la necesidad de unificar criterios en aras de garantizar el principio de unidad de actuación en todo el territorio del Estado. De especial importancia será la función de incluir reflexiones y propuestas de reforma legislativa.

En definitiva, como indica la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, de 13 de julio, «las jornadas de especialistas son un ámbito óptimo para detectar cuestiones merecedoras de ser tratadas por circulares, consultas e instrucciones y para simultáneamente aportar las ideas, criterios, pautas y observaciones que las redes de especialistas consideren relevantes».

Las jornadas también constituyen un foro apropiado para conocer la diversidad de criterios o pautas de organización de la especialidad en las fiscalías territoriales. Su puesta en común permite no solo el conocimiento de los diferentes modelos concurrentes y la consiguiente opción de trasvase a otras fiscalías, sino que también posibilita el debate sobre otras fórmulas de mejora organizativa de las secciones de especialistas.

En cualquier caso, si la especialización es un valor añadido de la Fiscalía española, se ha de velar por la coherencia *ad intra* en el ejercicio de nuestra actividad y abordar desde esta perspectiva todos aquellos extremos que por su

carácter transversal afecten o impliquen a distintas especialidades. Cada vez resulta más frecuente la concurrencia de parcelas que afectan de forma transversal a varias materias y, por ende, a diversas especialidades. De esta forma, siempre que en unas jornadas de especialistas se aborden temas de naturaleza transversal, habrá de producirse una previa comunicación entre los fiscales de sala afectados al objeto de poner en común las cuestiones sometidas a debate, conocer los criterios adoptados por las especialidades concernidas y alcanzar así conclusiones coherentes y homogéneas.

También será posible la celebración de jornadas conjuntas por dos especialidades cuando las materias o cuestiones a tratar y la necesidad de unificar criterios de actuación así lo aconsejen, siempre que se justifique su convocatoria conjunta y se autorice su celebración por el/la Fiscal General del Estado.

Una vez autorizada la celebración de las jornadas por el/la Fiscal General del Estado, previamente a efectuar su convocatoria, los fiscales de sala remitirán a la jefatura de la Secretaría Técnica el orden del día en el que se haga constar las materias a debatir, la identificación de los ponentes, los tiempos asignados para la exposición de los temas y el formato (presencial, virtual o híbrido).

2.5 Asistentes

Llegados a este punto, debe partirse del carácter imperativo de la asistencia a las jornadas de especialistas. Y es que, como ya indicó la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, «la asistencia de los delegados a las jornadas es obligatoria».

La imperiosa necesidad de que la especialización penetre en todos los escalones territoriales exige que los fiscales de sala garanticen la asistencia a las jornadas de un representante por cada territorio.

Debe recordarse, en palabras de la Instrucción de la FGE núm. 4/2011, de 17 de noviembre, que el espíritu de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, es el de hacer extensivo el principio de especialización a toda la estructura de la institución, como se deduce del tenor de su exposición de motivos, que se refiere a la creación de secciones especializadas en los diversos órganos territoriales del Ministerio Fiscal —sin exclusión ni reserva alguna—, ya que la necesidad de dar respuesta a las nuevas formas de criminalidad incide en la actividad de todas las fiscalías. Es más, en lo que concierne a algunas de las especialidades descritas en el Estatuto Orgánico, el establecimiento de estas secciones especializadas puede incluso tener mayor sentido en las fiscalías de área, cuyo ámbito material y funcional es similar al de las fiscalías provinciales.

En este sentido, la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, de 13 de julio, señala que «se procurará la asistencia de los fiscales de enlace de la especialidad». Por ello, se facilitará la asistencia a las jornadas del fiscal de enlace de aquellas fiscalías en las que, por la especial trascendencia o complejidad de los asuntos a tratar, resulte necesaria la presencia de aquel en orden a lograr una mayor participación en la adopción de criterios comunes o en la fijación de posiciones en aquellas singularidades que lo justifiquen.

El número máximo de asistentes presenciales a las jornadas de especialistas será en todo caso de cincuenta y dos, al margen del correspondiente fiscal de sala, dos fiscales de la unidad especializada o del órgano fiscal y un funcionario de la oficina de la unidad u órgano fiscal, que se ocupará de todas aquellas gestiones logísticas o de índole similar que permitan el óptimo desarrollo de las jornadas. Igualmente, se garantizará la asistencia del fiscal de la Secretaría Técnica que se encuentre designado para cada especialidad.

En caso de concurrir una causa debidamente justificada para la inasistencia del fiscal delegado —autonómico o provincial— convocado, el/la fiscal delegado/a

territorial designará a un fiscal de enlace de su territorio o a un fiscal de la sección especializada que le sustituya y, en su defecto, será la jefatura territorial la que asista o designe a quien usualmente vise los asuntos propios de la especialidad de que se trate. Si ninguno de los indicados pudiera participar en las reuniones de forma presencial, porque así se justifique, lo hará en formato virtual. Para ello, la oficina de las unidades u órganos fiscales concernidos, bajo la supervisión de la Unidad de Apoyo, velará por garantizar la existencia de los medios tecnológicos necesarios que posibiliten la presencia en las jornadas en formato *online*.

Finalmente, aquellos fiscales especialistas que tengan especial interés en seguir las jornadas contarán con la posibilidad de hacerlo en formato virtual, para lo que se les proporcionará el correspondiente enlace de conexión.

2.6 Metodología

Corresponderá a los fiscales de sala impulsar la participación activa de los delegados territoriales y fiscales de enlace, siendo indispensable programar tiempos amplios para el debate, lo que no resulta incompatible con las ponencias y mesas redondas en sus formatos habituales. La técnica del seminario conjunto, del debate colectivo y de la puesta en común debe convertirse en uno de los criterios rectores del proceso de perfeccionamiento de los fiscales especialistas.

El análisis conjunto, a través de la intervención en el debate de todos y cada uno de los asistentes, como ya indicó la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, hace posible compartir experiencias en aspectos tan relevantes como la organización interna del servicio; los medios personales y materiales con los que se cuenta; la relación con otros servicios especializados o con otros órganos de la propia Fiscalía; los mecanismos establecidos para la identificación, control y seguimiento de asuntos; visado; análisis de sentencias; participación en la

preparación de recursos de casación; relaciones con los cuerpos policiales u otros organismos e instituciones.

2.7 Designación de ponentes

Los fiscales de sala delegados y coordinadores se encuentran en mejores condiciones para seleccionar a los fiscales especialistas que dirijan las mesas de debate y/o impartan ponencias, en atención a la reconocida competencia en la cuestión de que se trate. Actuar en otro sentido sería tanto como renunciar a una parte importante de las ventajas y efectos positivos de la especialización.

Aunque por la naturaleza de las reuniones, necesarias para el correcto funcionamiento de la especialidad, para la puesta en común de trabajo y experiencias, así como para la elaboración de criterios unitarios de actuación, las ponencias deban impartirse preferentemente por fiscales especialistas, ello no obsta para que puedan participar —en todo caso, en no más de un tercio del total de los ponentes— otros profesionales de instituciones u organismos públicos o privados (no necesariamente pertenecientes al ámbito jurídico), miembros de las unidades policiales especializadas y demás expertos que estén vinculados a la materia objeto de debate. Ello permite, sin duda, el conocimiento de la temática y su divulgación desde otras perspectivas, con el consiguiente enriquecimiento recíproco de las instituciones concernidas.

No serán retribuidas las ponencias impartidas por los/las fiscales ni su participación en mesas de exposiciones compartidas. Las que sean impartidas por profesionales ajenos a la carrera fiscal sí serán objeto de remuneración, correspondiendo la gestión de su abono a la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.

En todo caso, se procurará velar por el cumplimiento de los criterios de paridad de género en los profesionales que intervengan como ponentes, conforme a lo dispuesto en el II Plan de Igualdad de la carrera fiscal.

3. Conclusiones de las jornadas de fiscales especialistas

3.1 Consideraciones generales

Las jornadas de fiscales especialistas, como se ha dicho, constituyen una vía para homogeneizar criterios técnico-jurídicos que favorezcan la efectividad del principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal. Ello evidencia la importancia que revisten las conclusiones que han de extraerse de cada una de las jornadas que se celebren.

La Instrucción de la FGE núm. 11/2005, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*, ya indicó que «los fiscales de sala delegados [por entonces aún no se habían constituido los fiscales de sala coordinadores] promoverán la realización de jornadas para la unificación de criterios y transmitirán a las fiscalías las conclusiones en ellas alcanzadas».

Por consiguiente, la redacción del documento que recoja las conclusiones derivadas de los temas abordados corresponde a los fiscales de sala delegados y coordinadores.

Se procurará que las conclusiones se elaboren en un lapso temporal de treinta días desde la celebración de las jornadas. Una vez revisadas por la Secretaría Técnica, serán validadas por el/la Fiscal General del Estado.

3.2 Naturaleza

Las conclusiones que resulten de las jornadas no constituyen doctrina de la Fiscalía General del Estado en la medida en que, *strictu sensu*, esa doctrina viene conformada por las circulares, instrucciones y consultas. Por ello, no pueden considerarse jurídicamente vinculantes para los fiscales, sin perjuicio de que sirvan de guía de actuación en atención a la alta cualificación, rigor y *auctoritas* del órgano del que emanan.

En palabras de la Instrucción de la FGE núm. 11/2005, «estas conclusiones tendrán valor orientativo, sin perjuicio de que en su caso se incorporen con pleno valor vinculante a través de la correspondiente instrucción o circular», a lo que la Instrucción de la FGE núm. 1/2015 añadió que «constituirán guías, pautas, directrices hermenéuticas que orienten a los fiscales en el ejercicio de sus funciones, en la medida que —como se ha referido *ut supra*— las jornadas constituyen una vía para fijar criterios técnico-jurídicos en orden a la consecución del principio de unidad de actuación al que está sujeta la praxis de la actividad del Ministerio Fiscal, sin que puedan concebirse como una vía indirecta de innovar la doctrina de la Fiscalía General del Estado».

Pese a no formar parte de la doctrina de la Fiscalía General del Estado, las conclusiones de las jornadas de fiscales especialistas, una vez refrendadas por el/la Fiscal General del Estado, pasarán a constituir la expresión institucional de su compromiso con un criterio hermenéutico, por lo que deben estar sólidamente fundamentadas y precedidas de un detallado estudio y debate.

3.3 Contenido

Las conclusiones documentarán el debate de los asuntos sobre los que hayan versado las jornadas de fiscales especialistas. Por consiguiente, en ningún caso

abordarán cualesquiera otras cuestiones que no hayan sido analizadas y deliberadas en el seno de las jornadas.

Las conclusiones constituirán el resultado concreto y detallado de los razonamientos jurídicos y/o jurisprudenciales de los asuntos tratados en las jornadas.

Para ello, es imprescindible que en la planificación y posterior celebración de las jornadas se haya previsto y destinado el tiempo suficiente para debatir las conclusiones, siendo indiferente que aquellas se alcancen tras el análisis de cada asunto concreto o que se dedique un espacio temporal, al término de la jornada, en cuyo caso se garantizará la presencia mayoritaria de los asistentes. No obstante, será de todo punto obligado que la deliberación y concreción de las conclusiones se produzca durante el desarrollo de las jornadas, sin perjuicio de su redacción posterior.

Si existieran diversos planteamientos sobre un asunto concreto objeto de debate, se dejará constancia de una breve referencia en la conclusión correspondiente, junto con la motivación que justifique la opción finalmente alcanzada.

Cuando alguna cuestión de índole jurídica resulte mayoritariamente controvertida entre los fiscales especialistas o cuando el/la fiscal de sala no esté conforme con la postura mayoritaria de los asistentes, el asunto no formará parte de las conclusiones de las jornadas. En este caso, el/la fiscal de sala analizará la cuestión planteada y, si procede, elaborará un dictamen o propondrá al Fiscal General del Estado la publicación de una circular, consulta o instrucción, elaborando al efecto el correspondiente borrador o proyecto.

3.4 Forma y extensión

Las conclusiones de las jornadas guardarán una coherencia formal y un formato homogéneo, lo que exigirá que los fiscales de sala se ajusten en su redacción a unas mismas pautas. En todo caso, los proyectos de conclusiones serán supervisados por la Secretaría Técnica antes de su definitiva aprobación por el/la Fiscal General del Estado.

Estos documentos reflejarán fielmente los temas analizados y debatidos durante el transcurso de las jornadas, partiendo de una mínima contextualización, una breve exposición del debate y una sucinta referencia a la jurisprudencia y a las conclusiones alcanzadas. En ningún caso se incorporará al documento referencia alguna sobre el lugar de celebración o los datos de asistentes y ponentes.

Las conclusiones evitarán la incorporación de extensas introducciones y de proliferos detalles jurisprudenciales. Si se considerara necesaria una relación detallada de resoluciones judiciales para facilitar a los especialistas el desarrollo de su actividad profesional, se acompañará como anexo a las conclusiones en documento aparte.

De igual forma, se huirá de extensos razonamientos que justifiquen la adopción de las conclusiones, habida cuenta de que los fiscales especialistas tendrán conocimiento de los mismos como consecuencia de su asistencia a las reuniones. Asimismo, se prescindirá de cualquier alusión a contenidos extrajurídicos que enriquezcan el debate previo, salvo que se haya adoptado algún criterio de actuación común en relación con la materia expuesta.

Cuando se hayan debatido cuestiones que evidencien la necesidad de elaborar una circular, consulta o instrucción de la Fiscalía General del Estado, los fiscales

de sala harán una breve alusión a este particular en la respectiva conclusión, acompañando una mínima justificación y reservando el análisis minucioso de la materia al borrador o proyecto que ulteriormente eleven al Fiscal General del Estado.

Cuando existan varios planteamientos sobre alguna cuestión objeto de debate y se opte por uno de ellos, se reflejará expresamente una breve referencia a las posturas expuestas y la explicación que avale la opción finalmente adoptada.

Las conclusiones deberán ajustarse al Manual de Estilo del Ministerio Fiscal y su extensión no podrá ser superior a veinte páginas, dimensión que se considera adecuada para responder a la naturaleza y finalidad de estos documentos. En cualquier caso, la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado podrá sintetizar los textos que no se ajusten a estas indicaciones o proceder a su devolución al remitente a tales efectos.

3.5 Validación

Las conclusiones de las jornadas serán refrendadas por el/la Fiscal General del Estado, para lo que serán remitidas previamente a la Secretaría Técnica al objeto de que efectúe su oportuno análisis.

Cuando esta unidad central de la Fiscalía General del Estado no comparta algunos de los extremos de las conclusiones, su jefatura se lo hará saber al fiscal de sala correspondiente, quien proporcionará la información necesaria en apoyo de la conclusión adoptada. En caso de que se mantuviese disconformidad con el razonamiento aportado y/o se evidenciase que el asunto requiere un análisis más exhaustivo, las conclusiones de las jornadas no harán constar ese punto en cuestión. En este caso, la Secretaría Técnica realizará un estudio pormenorizado

de la materia a fin de que el/la Fiscal General del Estado asiente definitivamente un criterio sobre la cuestión debatida.

En la misma línea, la Secretaría Técnica podrá incorporar al proyecto de conclusiones las sugerencias o aportaciones que considere pertinentes en orden a una mejor claridad expositiva. Idénticos términos se aplicarán cuando las conclusiones no cumplan con los estándares propios del Manual de Estilo del Ministerio Fiscal.

Cuando se trate de una conclusión cuya materia pueda afectar a varias especialidades, la Secretaría Técnica comprobará que se ha comunicado a los fiscales de sala afectados y, en su defecto, les dará traslado al objeto de conocer los criterios adoptados por las especialidades concernidas y proponer en su caso, las modificaciones oportunas al objeto de mantener la necesaria coherencia.

Los fiscales de sala, tras valorar las sugerencias recibidas de la jefatura de la Secretaría Técnica, darán nuevamente traslado a esta unidad central del texto que consideren definitivo. Corresponderá finalmente a la Secretaría Técnica remitir las conclusiones validadas por el/la Fiscal General del Estado a la Unidad de Apoyo para su difusión por correo electrónico entre todos los integrantes de la carrera fiscal.

3.6 Publicidad

Las conclusiones de las jornadas de fiscales especialistas se vertebran en torno a la idea de que son instrumentos esenciales para garantizar el principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal.

Las jornadas constituyen un espacio de reflexión jurídica, de planteamiento de dudas y soluciones que promueven la unificación de criterios en la carrera fiscal. Es por ello que la difusión de las conclusiones se realizará por correo electrónico no solo a los fiscales especialistas, sino a todos los miembros del Ministerio Público.

Asimismo, las conclusiones de las jornadas se publicarán en la aplicación informática TESAURO FGE, alojada en la zona privada de la web del Ministerio Fiscal. Esta herramienta informática contendrá un repositorio de todas las conclusiones que se hallen en vigor y se irá actualizando con las nuevas conclusiones que se publiquen periódicamente.

3.7 Actualización

Si partimos de la necesaria trascendencia práctica que tienen las conclusiones para la función fiscal, concretamente para los especialistas, se colige la importancia de conservarlas plenamente actualizadas en orden a lograr su efectividad última: la fijación de criterios técnico-jurídicos que coadyuven a la unidad de actuación.

Cuando cualquier fiscal recurra a las conclusiones de una especialidad en el ejercicio de su actividad profesional debe hacerlo con la seguridad de que se encuentran plenamente vigentes. En consecuencia, cuando se produzcan novedades legislativas, jurisprudenciales o doctrinales de la Fiscalía que repercutan directa o indirectamente en alguna de las conclusiones alcanzadas en anualidades anteriores, la pérdida de vigencia de una conclusión previa se hará constar expresamente en la nueva conclusión alcanzada.

Profundizando en esta pretensión, los fiscales de sala realizarán periódicamente una labor de control de la aplicación y de la vigencia de las conclusiones

publicadas, que —como se ha dicho *supra*— estarán a disposición de todos los fiscales en la herramienta informática TESAURO FGE. A tal efecto, y con el fin de facilitar su conocimiento en el seno de la institución, en el plazo máximo de seis meses desde la publicación de la presente Instrucción, los fiscales de sala concernidos remitirán a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado un documento recopilatorio de las conclusiones de jornadas de especialistas que se hallen en vigor, así como los respectivos documentos en los que obren tales conclusiones.

4. Pautas organizativas para la gestión y celebración de las jornadas

Aunque tradicionalmente las jornadas de fiscales especialistas fueron concebidas como actividades formativas y, en consecuencia, su organización correspondía al Centro de Estudios Jurídicos, a partir del año 2022 la Fiscalía General del Estado impulsó su organización a través de la Secretaría Técnica en coordinación y con la colaboración de los fiscales de sala delegados y coordinadores.

La Instrucción de la FGE núm. 1/2024 ha supuesto un giro sustancial en esta materia al disponer que «estas reuniones de especialistas no deben tener, en puridad, la configuración de actividades formativas». De ahí que en la actualidad las jornadas de especialistas sean consideradas como actividades orgánicas de la Fiscalía General del Estado al margen de la formación continuada de la carrera fiscal, esta sí, competencia específica de la Secretaría Técnica (art. 13.3 EOMF).

No obstante, la optimización de la gestión de las jornadas de fiscales especialistas precisa indefectiblemente de la colaboración coordinada entre las unidades y órganos del Ministerio Fiscal responsables de su convocatoria y celebración, la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica de la Fiscalía General

del Estado, en el ámbito de sus respectivas funciones de conformidad con lo dispuesto en el art. 13 EOMF.

A fin de contribuir a una gestión eficiente de las jornadas, en la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado se creará una sección administrativa encargada de la gestión de las comisiones e indemnizaciones por razón de servicio de los asistentes y de la retribución de las ponencias impartidas por profesionales ajenos a la carrera fiscal, así como de prestar asistencia a las unidades y órganos fiscales en aquellos trámites que resulten necesarios para la celebración de las jornadas.

La Unidad de Apoyo fijará unas directrices generales para la tramitación de las jornadas de especialistas, aunque la responsabilidad de su organización, contenido y desarrollo recaerá en el órgano o unidad convocante.

Aprobada la celebración de las jornadas por el/la Fiscal General del Estado, el/la fiscal de sala propondrá a la jefatura de la Secretaría Técnica la fecha de celebración de las mismas, que finalmente se fijará por esta unidad central atendiendo tanto a motivos de agenda institucional como a criterios de oportunidad.

Igualmente, los fiscales de sala remitirán a la jefatura de la Secretaría Técnica el orden del día definitivo de las jornadas. Esta unidad central revisará que el orden del día cumple con las pautas expuestas.

El/la fiscal de sala promotor/a de las jornadas formulará una propuesta sobre el lugar de celebración, la cual deberá efectuarse conforme a las directrices previamente indicadas por la Unidad de Apoyo, especialmente en lo relativo a la ubicación y los costes asociados.

Asimismo, el/la fiscal de sala encargado de la organización de las jornadas deberá elaborar y remitir una memoria económica a la Unidad de Apoyo. Esta memoria, que se confeccionará siguiendo los criterios y la información proporcionada por dicha unidad central, deberá incluir el lugar de celebración propuesto, el número estimado de asistentes, participantes y ponentes cuyas intervenciones sean retribuidas, así como cualquier otro aspecto que implique compromisos económicos. Todo ello será objeto de supervisión y aprobación por la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.

Una vez concretados el orden del día de las jornadas, el lugar de celebración y el establecimiento de alojamiento, los fiscales de sala remitirán la convocatoria a los fiscales delegados y a las jefaturas territoriales. La convocatoria contendrá, además de la fecha y lugar de celebración, un orden del día en el que se hará constar su concreto contenido. Esta comunicación interesará, además, que los fiscales delegados y/o de enlace confirmen su asistencia en el plazo de diez días, debiendo recordarse en todo caso que la misma resulta obligatoria.

5. Cláusula de vigencia

Las pautas organizativas contenidas en la presente Instrucción serán de aplicación a las jornadas de fiscales especialistas que se celebren a partir del 1 de enero de 2026.

En lo que no se opongan a lo dispuesto en la presente Instrucción, se deben entender vigentes las siguientes Instrucciones de la FGE:

i) La Instrucción de la FGE núm. 11/2005, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*.

ii) La Instrucción de la FGE núm. 4/2011, *sobre el funcionamiento de las Fiscalías de Área y otras cuestiones relativas al vigente modelo orgánico territorial del Ministerio Fiscal*.

iii) La Instrucción de la FGE núm. 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los fiscales de sala coordinadores y los fiscales de sala delegados*.

iv) La Instrucción de la FGE núm. 1/2024, de 19 de septiembre, *sobre formación inicial y continuada de la carrera fiscal*.

6. Conclusiones

1.^a Los fiscales de sala delegados para cada orden jurisdiccional —que también ostentan la consideración de fiscales jefes ex art. 41.1.II EOMF—, los fiscales de sala delegados en materias especiales y los fiscales de sala coordinadores promoverán la celebración de jornadas de especialistas en su respectivo ámbito de actuación.

Junto a las jornadas de fiscales especialistas coexisten las reuniones de coordinación y para la unificación de criterios que celebran los fiscales especialistas del Sistema de Información del Ministerio Fiscal (SIMF), que serán dirigidas por la jefatura de la Unidad de Apoyo, y las jornadas de coordinación en materia constitucional, bajo la dirección de la jefatura de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

2.^a Las jornadas de fiscales especialistas no se configuran como actividades formativas de la carrera fiscal, sino que encuentran su razón de ser en el principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal.

3.^a Los fiscales de sala huirán de la convocatoria rutinaria de jornadas. En consecuencia, durante el segundo trimestre de cada anualidad la jefatura de la Secretaría Técnica dirigirá un oficio a los fiscales de sala al objeto de que se pronuncien sobre la necesidad de convocar jornadas de especialistas durante el año inmediatamente posterior.

4.^a Cuando los fiscales de sala consideren necesaria la convocatoria de jornadas de especialistas, remitirán a la Secretaría Técnica una solicitud fundamentada, apoyada en alguna reforma legal, cambio jurisprudencial, consultas o criterios de actuación divergentes entre los delegados de la especialidad u otra circunstancia de análoga consideración que aconseje su celebración, sin perjuicio de la ulterior concreción del orden del día y la posibilidad de ampliación a otras cuestiones perentorias que hayan de ser tratadas en las jornadas.

Este oficio dirigido a la Secretaría Técnica contendrá, además, aquellas cuestiones que provisoriamente serán objeto de análisis y debate en las jornadas.

5.^a Corresponderá a los fiscales de sala decidir el objeto y contenido de las jornadas. Previamente, recabarán de los fiscales delegados territoriales propuestas sobre temas a debatir y cualesquiera sugerencias que consideren de interés.

Los asuntos que integren el orden del día de las jornadas versarán sobre extremos de interés jurídico para la especialidad o sobre cuestiones puramente organizativas.

Los fiscales de sala remitirán a la jefatura de la Secretaría Técnica el orden del día definitivo de las jornadas en el que se hará constar los asuntos a debatir, la

identificación de los ponentes, los tiempos asignados para la exposición de los temas y el formato (presencial, virtual o híbrido).

Cuando en las jornadas se aborden cuestiones de naturaleza transversal, habrá de producirse una previa comunicación entre los fiscales de sala afectados al objeto de poner en común las cuestiones sometidas a debate, conocer los criterios adoptados por las especialidades concernidas y alcanzar así conclusiones coherentes y homogéneas.

Será posible la celebración de jornadas conjuntas por dos especialidades cuando las materias o cuestiones a tratar y la necesidad de unificar criterios de actuación así lo aconsejen, siempre que se justifique su convocatoria conjunta y se autorice su celebración por el/la Fiscal General del Estado.

6.^a Las jornadas se convocarán por los fiscales de sala delegados y coordinadores. El oficio de convocatoria se dirigirá a los fiscales delegados de la especialidad concernida y a las jefaturas territoriales.

Corresponderá a las jefaturas de la Unidad de Apoyo y de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, respectivamente, la convocatoria de las reuniones de coordinación de fiscales SIMF y en materia constitucional.

7.^a La asistencia de los fiscales delegados territoriales a las jornadas de especialistas resultará obligatoria.

Se procurará la asistencia de los fiscales de enlace cuando la especial trascendencia o complejidad de los asuntos a tratar así lo exija.

El número máximo de asistentes presenciales a las jornadas de especialistas será de cincuenta y dos, al margen del fiscal de sala, dos fiscales de la unidad u órgano fiscal y un funcionario de la oficina de la unidad u órgano convocante.

En caso de concurrir una causa debidamente justificada para la inasistencia del fiscal delegado —autonómico o provincial— convocado, el/la fiscal delegado/a territorial designará a un fiscal de enlace de su territorio o a un fiscal de la sección especializada que le sustituya y, en su defecto, será la jefatura territorial la que asista o designe a quien usualmente vise los asuntos propios de la especialidad de que se trate.

La imposibilidad de los fiscales delegados territoriales de asistir presencialmente a las jornadas no impedirá su participación en formato virtual.

8.^a Los fiscales de sala designarán a quienes dirijan las mesas de debate y/o impartan ponencias en las jornadas. Podrán participar —en todo caso, en no más de un tercio del total de los ponentes— otros profesionales de instituciones u organismos públicos o privados, unidades de Policía Judicial y demás expertos que estén vinculados a la materia objeto de debate.

9.^a Los fiscales de sala impulsarán la participación activa de los fiscales delegados territoriales y de enlace, siendo indispensable programar tiempos amplios para el debate.

10.^a Las conclusiones que resulten de las jornadas no constituyen doctrina de la Fiscalía General del Estado, por lo que no podrán considerarse jurídicamente vinculantes, sin perjuicio de que puedan servir de guía de actuación en atención a la alta cualificación, rigor y *auctoritas* del órgano del que emanan.

11.^a Se procurará que las conclusiones se elaboren en un lapso temporal de treinta días desde la celebración de las jornadas. Guardarán una coherencia formal y un formato homogéneo, con una extensión no superior a veinte páginas, lo que exigirá que los fiscales de sala se ajusten en su redacción a unas mismas pautas. Una vez revisadas por la Secretaría Técnica, serán aprobadas por el/la Fiscal General del Estado.

12.^a Las conclusiones documentarán el debate de los asuntos sobre los que hayan versado las jornadas de fiscales especialistas. En ningún caso abordarán cualesquiera otras cuestiones que no hayan sido analizadas y deliberadas en el seno de las jornadas.

13.^a Cuando existan diversos planteamientos sobre un asunto objeto de debate, se dejará constancia de una breve referencia en la conclusión correspondiente, junto con la motivación que justifique la opción finalmente alcanzada.

Cuando alguna cuestión resulte mayoritariamente controvertida entre los fiscales especialistas o cuando el/la fiscal de sala no esté conforme con la postura mayoritaria de los asistentes, el asunto no formará parte de las conclusiones. En este caso, el/la fiscal de sala analizará la cuestión planteada y, si procede, elaborará un dictamen o propondrá al Fiscal General del Estado la publicación de una circular, consulta o instrucción, elaborando a tal efecto el correspondiente borrador o proyecto.

14.^a Las conclusiones evitarán la incorporación de extensas introducciones y prolivos detalles jurisprudenciales. Si se considerara necesaria una relación detallada de resoluciones judiciales, se acompañará como anexo a las conclusiones en documento aparte.

15.^a Cuando se hayan debatido cuestiones que evidencien la necesidad de elaborar una circular, consulta o instrucción de la Fiscalía General del Estado, los fiscales de sala harán una breve alusión a este particular en la respectiva conclusión, acompañando una mínima justificación y reservando el análisis minucioso de la materia al borrador o proyecto que ulteriormente eleven al Fiscal General del Estado.

16.^a Las conclusiones de las jornadas se publicarán en la aplicación informática TESAURO FGE, alojada en la zona privada de la web del Ministerio Fiscal. Esta herramienta informática contendrá un repositorio de todas las conclusiones que se hallen en vigor y se irá actualizando con las nuevas conclusiones que se publiquen periódicamente.

17.^a La optimización de la organización de las jornadas precisará de la gestión coordinada entre las secretarías de los fiscales de sala, la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, en el ámbito de sus respectivas funciones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 13 EOMF.

A fin de contribuir a una gestión eficiente de las jornadas, en la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado se creará una sección administrativa encargada de la gestión de las comisiones e indemnizaciones por razón de servicio de los asistentes y de la retribución de las ponencias impartidas por profesionales ajenos a la carrera fiscal, así como de prestar asistencia a las unidades y órganos fiscales en aquellos trámites que resulten necesarios para la celebración de las jornadas que se celebren a partir del día 1 de enero de 2026.

La Unidad de Apoyo fijará unas directrices generales para la tramitación de las jornadas de especialistas, aunque la responsabilidad de su organización, contenido y desarrollo recaerá en la unidad u órgano convocante.

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

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo.: Álvaro García Ortiz

Consulta 1/2025, de 28 de julio, sobre la interpretación de la excepción a la dispensa de la obligación de declarar prevista en el artículo 416.1.1.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal

Índice: 1. Objeto de la consulta. 2. Consideraciones generales. 3. Doctrina de la Fiscalía General del Estado. 4. Concepto de víctima menor de edad y derecho de la infancia y la adolescencia a ser protegida frente a conductas violentas cometidas en el ámbito familiar. 5. Interpretación de la excepción prevista en el art. 416.1.1.º LECrim. 6. Conclusión

1. Objeto de la consulta

La Fiscalía consultante, tras constatar la existencia de resoluciones judiciales contradictorias, plantea a la Fiscalía General del Estado qué interpretación debe hacerse del art. 416.1.1.º LECrim y, particularmente, del concepto «víctima menor de edad».

En concreto, somete a consideración si en los asuntos relacionados con la violencia sobre la mujer, cuando los hijos e hijas menores han presenciado los hechos de los que su madre ha sido víctima directa, siendo el sujeto activo su pareja o expareja, puede acogerse aquella a la dispensa prevista en el art. 416.1 LECrim.

A la consulta planteada se adjuntan dos autos. En primer lugar, el auto núm. 384/2022, de 11 de mayo, dictado por la Sección 20.ª de la Audiencia Provincial de Barcelona que, estimando el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal contra el sobreseimiento provisional de la causa, declara que los y las menores testigos de la violencia dirigida contra sus madres por parte de su pareja o expareja, deben ser considerados víctimas, aunque la violencia física o moral no haya sido infligida directamente contra ellos. En consecuencia, estima que la madre no

puede acogerse a la dispensa legal en el caso de que sus hijos/as menores hayan presenciado los actos de violencia física o psíquica de los que ella haya sido directamente perjudicada.

En las antípodas de la anterior resolución se encuentra el segundo de los autos aportados con la consulta: el auto núm. 766/2022, de 4 de octubre, dictado por la Sección 22.^a de la Audiencia Provincial de Barcelona. En este caso, ante un supuesto de hecho similar, el tribunal considera, en apretada síntesis, que los conceptos de víctima y perjudicado por el delito son distintos y que las personas menores de edad, al no ser sujetos pasivos de la conducta violenta, no pueden considerarse víctimas en sentido estricto a la vista del tenor literal del art. 153 CP, dado que no son titulares del bien jurídico protegido por la norma. En consecuencia, el tribunal reconoce a la madre el derecho de acogerse a la dispensa del art. 416.1 LECrim, desestimando el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal contra el auto que sobreseyó la causa.

2. Consideraciones generales

En consonancia con el genérico deber de colaboración con la Administración de justicia (arts. 118 CE y 17.1 LOPJ), la Ley de Enjuiciamiento Criminal impone la obligación de concurrir al llamamiento judicial para declarar ante los órganos judiciales a aquellos testigos que residan en territorio español y no estén impedidos para ello (art. 410).

Sin embargo, el segundo párrafo del art. 24.2 CE prevé la posibilidad de que la Ley excepcione ese deber general de colaboración con la Administración de justicia —en su vertiente de prestar declaración— por razón de parentesco o de secreto profesional.

En el ámbito del proceso penal, este precepto constitucional encuentra su desarrollo legislativo en el art. 416 LECrim, norma que regula la dispensa de la obligación de declarar del testigo cuando concurren determinadas relaciones de parentesco con la persona investigada o acusada, privilegio procesal que cede en los siguientes supuestos (art. 416.1 LECrim):

1.º Cuando el testigo tenga atribuida la representación legal o guarda de hecho de la víctima menor de edad o con discapacidad necesitada de especial protección.

2.º Cuando se trate de un delito grave, el testigo sea mayor de edad y la víctima sea una persona menor de edad o una persona con discapacidad necesitada de especial protección.

3.º Cuando por razón de su edad o discapacidad el testigo no pueda comprender el sentido de la dispensa. A tal efecto, el Juez oirá previamente a la persona afectada, pudiendo recabar el auxilio de peritos para resolver.

4.º Cuando el testigo esté o haya estado personado en el procedimiento como acusación particular.

5.º Cuando el testigo haya aceptado declarar durante el procedimiento después de haber sido debidamente informado de su derecho a no hacerlo.

Para la fase de enjuiciamiento, el art. 707 LECrim dispone en su párrafo primero que «todos los testigos están obligados a declarar lo que supieren sobre lo que les fuere preguntado, con excepción de las personas expresadas en los artículos 416, 417 y 418, en sus respectivos casos».

En armonía con las excepciones previstas en el apartado primero del art. 416 LECrim, introducidas en virtud de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, esta misma norma legal reformó el art. 261 LECrim para imponer en todo caso la obligación de denunciar «cuando se trate de un delito contra la vida, de un delito de homicidio, de un delito de lesiones de los artículos 149 y 150 del Código Penal,

de un delito de maltrato habitual previsto en el artículo 173.2 del Código Penal, de un delito contra la libertad o contra la libertad e indemnidad sexual o de un delito de trata de seres humanos y la víctima del delito sea una persona menor de edad o una persona con discapacidad necesitada de especial protección».

La incuestionable realidad que supone la violencia de género, reflejo de una cultura anclada en valores enfrentados con los derechos humanos, ha sido y es objeto de preocupación para el legislador, consciente de los diversos aspectos en los que esta violencia repercute, siendo muy evidentes los efectos directos que produce en los y las menores que se ven expuestos a la violencia.

Sin duda, este es el contexto en el que ha de situarse la modificación introducida en la Ley de Enjuiciamiento Criminal por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, que en su preámbulo reconoce como *voluntas legislatoris* la de «proteger en el proceso penal a las personas menores de edad o con discapacidad necesitadas de especial protección».

Según doctrina y jurisprudencia pacíficas, la dispensa entre parientes se justifica en el principio de inexigibilidad de otra conducta que no sea la de guardar silencio con la finalidad de proteger la intimidad familiar y los vínculos afectivos y de solidaridad existentes entre sus miembros (art. 39 CE). Con el reconocimiento de la dispensa pretende resolverse el conflicto que se puede plantear al testigo entre la obligación de decir verdad y el vínculo afectivo y de solidaridad que le une a la persona investigada o acusada, que podría verse gravemente afectado por el relato de hechos que pudiera provocar la imposición de una sanción penal (v. gr. STC 94/2010, de 15 de noviembre; SSTs 134/2007, de 22 de febrero; 459/2010, de 14 de mayo; 703/2014, de 29 de octubre; 486/2016, de 29 de octubre; 205/2018 de 15 de abril; 175/2021, de 25 de febrero; 122/2023, de 23 de febrero; 550/2023, de 5 de julio).

Por el mismo fundamento, están exentos de las penas impuestas a los encubridores los parientes directos del sujeto activo del delito (art. 454 CP). Se les reconoce así un derecho a no colaborar en aquella investigación judicial que tenga por objeto un hecho punible atribuido a uno de los familiares previstos en la norma.

3. Doctrina de la Fiscalía General del Estado

La mayor vulnerabilidad que la dispensa del art. 416 LECrim puede provocar en las víctimas de violencia sobre la mujer, al verse reforzado el agresor en su posición de dominio, ha sido —desde lejos— una preocupación de la Fiscalía General del Estado, que ya se pronunció al respecto en la Instrucción núm. 3/1988, de 1 de junio, *sobre persecución de malos tratos ocasionados a personas desamparadas y necesidad de hacer cumplir las obligaciones alimenticias fijadas en los procesos matrimoniales*. Esta Instrucción recordaba el mandato constitucional que debe cumplir el Ministerio Fiscal —velar por la defensa y protección de las personas menores y desvalidas— y exhortaba a los y las fiscales a «reprimir con toda ejemplaridad los supuestos de lesiones y malos tratos a mujeres, supliendo con su investigación las deficiencias de pruebas que puedan originarse en estos procesos por los naturales temores con que las mujeres comparecen en este tipo de procedimientos».

En la misma línea, la Circular de la FGE núm. 6/2011, de 2 de noviembre, *sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en relación con la violencia sobre la mujer*, abordó una serie de criterios para la interpretación y aplicación de los arts. 261 y 416 LECrim, cuya vigencia se ha mantenido en todo aquello que no se ha visto afectado por la posterior evolución jurisprudencial, reflejada esencialmente en los acuerdos del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2013;

de 23 de enero de 2018 y de 10 de julio de 2020; en las SSTs 449/15, de 14 de julio; 205/18, de 25 de abril; 389/2020, de 10 de julio; y 485/2021, de 3 de junio; así como por las posteriores reformas legislativas, singularmente la operada en virtud de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, norma que introduce cinco excepciones a la aplicación de la dispensa del art. 416.1 LECrim, adaptando el precepto a la evolución jurisprudencial.

Asimismo, la interpretación y aplicación de la dispensa prevista en el art. 416.1 LECrim ha sido objeto de análisis en diversas jornadas de fiscales delegados/as de violencia sobre la mujer, plasmando el resultado de sus debates, entre otras, en las conclusiones de las jornadas celebradas en los años 2016, 2018, 2020 y 2021. En tales documentos, la Fiscalía fue adaptando su posición a la evolución jurisprudencial y a los sucesivos acuerdos del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, efectuando, asimismo, propuestas de reforma legislativa.

4. Concepto de víctima menor de edad y derecho de la infancia y la adolescencia a ser protegida frente a conductas violentas cometidas en el ámbito familiar

Para interpretar el alcance de la excepción a la dispensa prevista en el art. 416.1.1.º LECrim es imprescindible analizar el concepto de «víctima menor de edad» a la luz de la normativa nacional e internacional.

Conviene comenzar recordando que el art. 39.4 CE proclama la protección a la infancia como principio rector de la actuación de los poderes públicos («los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos»).

Entre esa normativa internacional a que alude el texto constitucional cobra especial importancia la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990.

La Convención consagra en su art. 3.1 el principio general del superior interés del menor, que siempre deberá tenerse en cuenta a la hora de interpretar y aplicar las normas cuando en el conflicto a resolver se vean afectados derechos de personas menores de edad; y en su art. 19 la obligación de los Estados de proteger a los niños contra todas las formas de violencia, daño, abuso, negligencia, maltrato o explotación tanto física como mental.

Ambos preceptos de la Convención sobre los Derechos del Niño han sido objeto de desarrollo por las Observaciones Generales n.º 13 (2011) y n.º 14 (2013) del Comité de Derechos del Niño.

En concreto, la Observación General n.º 13 define la violencia como «toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual» y aclara que «la expresión “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental” no deja espacio para ningún grado de violencia legalizada contra los niños. La frecuencia, la gravedad del daño y la intención de causar daño no son requisitos previos de las definiciones de violencia».

En consonancia con lo anterior, la Observación integra entre las formas de violencia mental la exposición de los y las menores a cualquier tipo de violencia doméstica y declara que «la crianza del niño en un entorno respetuoso y propicio, exento de violencia, contribuye a la realización de su personalidad y fomenta el desarrollo de ciudadanos sociales y responsables que participan activamente en la comunidad local y en la sociedad en general».

Por su parte, la Observación General n.º 14 *sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, aborda el concepto del superior interés del menor y lo integra en tres dimensiones diferenciadas:

i) Como derecho sustantivo, pues constituye «el derecho a que sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general».

ii) Como principio jurídico interpretativo, por lo que «si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva al interés del niño».

iii) Como norma de procedimiento, en la medida en que «el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas y negativas) de la decisión en el niño o niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requiere garantías procesales».

Por otra parte, la Observación General n.º 14 refiere que «en la vía penal, el principio del interés superior se aplica a los niños en conflicto con la ley (es decir, autores presuntos, acusados o condenados) o en contacto con ella (como víctimas o testigos), así como a los niños afectados por la situación de unos padres que estén en conflicto con la ley».

De lo expuesto puede colegirse que la protección de las personas menores de edad frente a la violencia se enmarca en el ámbito de los derechos humanos y que la primacía del superior interés ha de incorporarse no solo como derecho

primordial, sino como criterio interpretativo que ha de prevalecer ante cualquier decisión que afecte a los y las menores.

En relación con la violencia de género, en el marco europeo debe mencionarse el Convenio del Consejo de Europa *sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica*, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011. Su art. 18 impone a los Estados la obligación de adoptar medidas legislativas u otras necesarias para proteger a todas las víctimas contra cualquier nuevo acto de violencia, respondiendo a las necesidades específicas de las personas vulnerables, incluso los hijos y las hijas de las víctimas.

La consideración de víctima de los y las menores en relación con la violencia de género también ha sido asumida en el ámbito de la Unión Europea. Así, la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2021, *sobre el impacto de la violencia doméstica y del derecho de custodia en las mujeres y los niños [2019/2166(INI)]*, dispone lo siguiente:

i) Considerando AC: «La violencia en el marco de la pareja o expareja está intrínsecamente relacionada con la violencia contra los menores y el maltrato infantil; que la exposición de los niños a la violencia doméstica debe considerarse violencia contra los niños; que los niños expuestos a la violencia doméstica sufren consecuencias negativas para su salud mental o física, que pueden ser de naturaleza aguda y crónica».

ii) Considerando AD: «El crecimiento en un entorno de violencia doméstica conlleva consecuencias muy negativas para el desarrollo físico, emocional y social del niño y su posterior comportamiento como adulto; que la exposición a la violencia en la niñez, ya sea como víctima de malos tratos o como testigo de episodios de violencia doméstica, constituye un factor de riesgo de cara a convertirse en vulnerable a la victimización o cometer actos de violencia como

adulto, o bien experimentar problemas de comportamiento o de salud física o mental».

En su Observación General n.º 10, la citada Resolución del Parlamento Europeo «insta encarecidamente [a los Estados] a que toda forma de violencia, incluida la violencia presenciada contra un progenitor o una persona allegada, se considere tanto en el plano jurídico como en la práctica una violación de los derechos humanos y un acto contra el interés superior del menor».

Recientemente, también en el marco europeo, se ha reforzado la consideración de víctimas de las y los menores que presencian actos violentos cometidos contra sus madres. Así, la Directiva (UE) 2024/1385, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, declara expresamente que «debido a su vulnerabilidad, ser testigo de violencia doméstica puede ser devastador para los menores. Los menores que son testigos de violencia doméstica dentro de la familia o de la unidad doméstica suelen sufrir daños psicológicos y emocionales directos que afectan a su desarrollo y corren un mayor riesgo de padecer enfermedades físicas y mentales, tanto a corto como a largo plazo. El reconocimiento de que los menores que han sufrido daños causados directamente por haber sido testigos de violencia doméstica son a su vez víctimas supone un paso importante en la protección de los menores que sufren como consecuencia de la violencia doméstica» (considerando 13).

En cuanto al concepto violencia doméstica, la Directiva (UE) 2024/1385 la define en su art. 2 c) como «todo acto de violencia de naturaleza física, sexual, psicológica o económica que se produzca dentro de la unidad familiar o doméstica, sean cuales sean los vínculos familiares biológicos o jurídicos, o entre cónyuges o excónyuges o parejas o exparejas, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio con la

víctima». Véase que la Directiva no exige que las conductas violentas presenten una especial gravedad o continuidad en el tiempo para considerar la existencia de violencia doméstica, lo que se encuentra en plena sintonía con la posición adoptada al efecto por el Comité de los Derechos de Niño de Naciones Unidas y por el Consejo de Europa en el Convenio de Estambul.

En base a lo anterior, el apartado c) del art. 2 de la Directiva considera víctimas a los y las menores que hayan sufrido algún daño por haber sido testigos de violencia doméstica.

Tales principios inspiradores se han trasladado a otros preceptos de la Directiva. Así, su art. 31.1, al regular el apoyo para los menores víctimas, dispone que «los Estados miembros se asegurarán de que se preste a los menores un apoyo específico adecuado tan pronto como las autoridades competentes tengan motivos razonables para pensar que ese menor podría haber estado sometido a violencia contra las mujeres o violencia doméstica, o podría haber sido testigo de ellas». De este modo, se estima que son víctimas y que, por tanto, deben ser oportunamente protegidas, tanto las personas menores de edad que sean sujetos pasivos del delito, como las que, sin llegar a serlo, hayan sido testigos de actos constitutivos de violencia de género o de violencia doméstica.

En este punto, resulta importante reseñar que la Directiva (UE) 2024/1385, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, prescinde de la distinción entre víctimas directas e indirectas, a diferencia de la Directiva 2012/29/UE, 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, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo*, que consideraba víctimas indirectas a los familiares de las personas fallecidas a consecuencia de un delito, lo que se trasladó a la

Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito*. En consecuencia, los y las menores testigos de la violencia sufrida por sus madres a mano de sus parejas o exparejas deberán ser considerados y tratados como víctimas de tales violencias.

Aunque la Directiva (UE) 2024/1385 se encuentra pendiente de transposición al ordenamiento nacional (su art. 49 establece como fecha límite el 14 de junio de 2027), fija criterios que necesariamente deben influir en la interpretación de la normativa interna, en pro del superior interés de los y las menores, y que deben llevar necesariamente a considerar que los menores de edad que presencian la violencia ejercida sobre su madres, tutoras o guardadoras son, a su vez, víctimas directas de tal violencia, aunque no sean sujetos pasivos del delito.

Por consiguiente, el art. 416.1.1.º LECrim debe ser interpretado considerando «víctima menor de edad» a aquellos menores que se hayan visto obligados a presenciar conductas violentas perpetradas contra su madre por la pareja o expareja de esta, en base al *principio de interpretación conforme*, en línea con la doctrina del TJUE plasmada en su Sentencia de 16 de junio de 2005 (asunto C-105/03), principio en virtud del cual los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a aplicar las normas del Derecho nacional a la luz de la letra y finalidad del Derecho de la Unión, incluso antes de su transposición al ordenamiento jurídico interno.

La Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito* (en adelante LEVD), constituye la piedra angular en la protección de la víctima en el ordenamiento jurídico español. Esta norma traspuso al ordenamiento interno la normativa europea en la materia y, especialmente, la Directiva 2012/29/UE, 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, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo*.

La LEVD se concibe como un catálogo de todos los derechos procesales y extraprocesales de la víctima del delito y en su art. 2 proporciona un concepto unitario y amplio de las personas que pueden tener dicha condición:

Las disposiciones de esta Ley serán aplicables:

a) Como víctima directa, a toda persona física que haya sufrido un daño o perjuicio sobre su propia persona o patrimonio, en especial lesiones físicas o psíquicas, daños emocionales o perjuicios económicos directamente causados por la comisión de un delito.

b) Como víctima indirecta, en los casos de muerte o desaparición de una persona que haya sido causada directamente por un delito, salvo que se trate de los responsables de los hechos:

1.º A su cónyuge no separado legalmente o de hecho y a los hijos de la víctima o del cónyuge no separado legalmente o de hecho que en el momento de la muerte o desaparición de la víctima convivieran con ellos; a la persona que hasta el momento de la muerte o desaparición hubiera estado unida a ella por una análoga relación de afectividad y a los hijos de ésta que en el momento de la muerte o desaparición de la víctima convivieran con ella; a sus progenitores y parientes en línea recta o colateral dentro del tercer grado que se encontraren bajo su guarda y a las personas sujetas a su tutela o curatela o que se encontraren bajo su acogimiento familiar.

2.º En caso de no existir los anteriores, a los demás parientes en línea recta y a sus hermanos, con preferencia, entre ellos, del que ostentara la representación legal de la víctima.

Las disposiciones de esta Ley no serán aplicables a terceros que hubieran sufrido perjuicios derivados del delito.

La LEVD no proporciona una definición distinta de víctima menor de edad, pero sí atribuye la condición de víctimas especialmente vulnerables a las personas menores de edad (art. 23), dotándoles de un mayor grado de protección (art. 26).

La minoría de edad es un criterio objetivo de vulnerabilidad, pues en los niños, niñas y adolescentes concurre *per se* una falta de evolución madurativa que, por un lado, determina la carencia de herramientas para su autodefensa ante situaciones de peligro o riesgo que, por ende, limita la comprensión y reacción ante las mismas; y, por otro, condiciona de forma incontestable el libre y equilibrado desarrollo de su personalidad.

La especial protección de las personas menores de edad, derivada de su vulnerabilidad, entronca con la incorporación del principio transversal de primacía del «superior interés del menor» que tiene su reflejo en el preámbulo de la LEVD, en línea con lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, *de Protección Jurídica del Menor*, cuyo art. 13 proclama, como principios rectores de la actuación de los poderes públicos, la supremacía del interés del menor y la prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.

Hay que señalar, no obstante, que la concepción de víctima que facilita la LEVD no es totalmente coincidente con su estricto concepto jurídico-penal en el que dicha condición viene circunscrita al titular del bien jurídico lesionado por el delito, esto es, al ofendido o sujeto pasivo del mismo.

El preámbulo de la LEVD afirma que la ley parte de un concepto amplio de víctima que «comprende a la víctima directa, pero también a víctimas indirectas, como familiares o asimilados», de lo que se desprende que el legislador, en el ámbito de la violencia de género e intrafamiliar, no ha querido reducir el círculo de víctimas de los delitos a las personas directamente ofendidas por su comisión, sino que también lo ha extendido a las personas menores de edad que, estando dentro de la esfera familiar del sujeto pasivo del delito, puedan verse afectadas en sus derechos y libertades por la comisión del ilícito penal. Por ello, el párrafo tercero del art. 10 LEVD dispone que «los hijos menores y los menores sujetos

a tutela, guarda y custodia de las mujeres víctimas de violencia de género, de violencia sexual, o de personas víctimas de violencia doméstica tendrán derecho a las medidas de asistencia y protección previstas en los Títulos I y III de esta Ley».

En los últimos años, la protección de las y los menores que conviven con la víctima ha sido objeto de especial preocupación por parte del legislador, que ha aprobado diversas normas a las que resulta obligado hacer referencia.

En primer lugar, la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, *de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*, mediante la que elevó a la categoría de delito la antigua falta de lesiones o maltrato de obra cuando los hechos se cometieran en el ámbito familiar o doméstico, incorporando, además, la imposición de las penas en su mitad superior cuando el delito se perpetrare en presencia de menores. Al respecto, la Circular de la FGE núm. 4/2003, de 30 de diciembre, *sobre nuevos instrumentos jurídicos para la persecución de la violencia doméstica*, recordaba que «la razón de la agravación estriba en la vulneración de derechos de los menores que presencian agresiones entre personas de su entorno familiar y educativo», de modo que la Circular vino a considerar víctimas del delito a los menores que presencian la violencia, estimando que la convivencia en un ambiente violento atenta directamente contra sus derechos:

Ahora bien, determinados actos por su propia dinámica y naturaleza, pese a que producen un resultado que recae sobre un miembro concreto del grupo familiar, afectan a todos los miembros del mismo que han de ser considerados víctimas del delito en su conjunto. La anterior consideración es importante a efectos de la fijación de la responsabilidad civil y de la adopción de medidas cautelares. Asimismo, esta consideración deviene esencial para impedir que la actitud de retractación (frecuente y humanamente explicable) de determinados denunciante adquiera eficacia: no sólo se trata de un delito público en el que no cabe ninguna figura de

perdón o de renuncia a la acción penal, sino que, además, la víctima frecuentemente no sólo es el sujeto pasivo de la acción violenta que manifiesta la retractación sino todos los restantes integrantes del núcleo de convivencia familiar.

En segundo lugar, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, en cuya exposición de motivos se afirma que «las situaciones de violencia sobre la mujer afectan también a los menores que se encuentran dentro de su entorno familiar, víctimas directas o indirectas de esta violencia». Mediante esta norma el legislador dejó ver su interés en proteger a las y los menores que se ven expuestos a actos violentos cometidos contra sus madres, considerándoles víctimas de tales conductas.

La terminología de víctima *directa* o *indirecta* utilizada por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, es previa a la LEVD, siendo esta última norma la que ha delimitado conceptualmente sendas categorías de dicha condición, aunque de forma no coincidente con el significado dado por aquella. En cualquier caso, debe recordarse que esta distinción entre víctimas directas e indirectas desaparece en la Directiva (UE) 2024/1385.

En tercer lugar, con la finalidad de avanzar en el ámbito de la protección de la infancia y la adolescencia, mediante la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, *de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, el legislador modificó el art. 1.2 de la Ley Orgánica 1/2004 para extender las medidas de protección integral a los hijos e hijas menores de las víctimas, así como a los menores sujetos a su tutela, guarda o custodia a quienes considera también víctimas de esta violencia.

El preámbulo de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, califica de «atroz la violencia que sufren los menores que viven y crecen en un ambiente donde está presente la violencia de género», por cuanto condiciona su bienestar y

desarrollo, causándoles serios problemas de salud y convirtiéndoles en instrumento para ejercer dominio y violencia sobre la mujer.

Asimismo, esta ley orgánica destaca que la convivencia de los menores en un entorno violento favorece la transmisión intergeneracional de las conductas violentas, concluyendo que «la exposición de los menores a esta forma de violencia en el hogar, lugar en que precisamente deberían estar más protegidos, los convierte también en víctimas de la misma».

La consideración como víctimas de las personas menores de edad que presencian actos de violencia cometidos contra sus madres ha sido acogida por nuestra jurisprudencia. Destaca, por todas, la STS (Pleno) 188/2018, de 18 de abril, en la que se afirma que la violencia de género que viven los menores «supone una experiencia traumática, produciéndose la destrucción de las bases de su seguridad, al quedar los menores a merced de sentimientos de inseguridad, miedo o permanente preocupación ante la posibilidad de que la experiencia traumática vuelva a producirse. Todo lo cual se asocia a una ansiedad que puede llegar a ser paralizante y que desde luego afecta muy negativamente al desarrollo de la personalidad del menor, pues aprende e interioriza los estereotipos de género, las desigualdades entre hombres y mujeres, así como la legitimidad del uso de la violencia como medio de resolver conflictos familiares e interpersonales fuera del ámbito de la familia».

A la hora de interpretar la expresión «en presencia de los y las menores» que justifica un subtipo agravado en diversos tipos penales relacionados con la violencia de género, la citada STS 188/2018, de 18 de abril, declara que lo que con ello pretende el legislador es «evitar la victimización de los menores que residen en el entorno doméstico, objetivo que tiene un sentido protector de sus personas en el contexto de la fenomenología de la violencia intrafamiliar o doméstica». Por ello, para la apreciación del subtipo agravado, el Pleno de la

Sala Segunda estima que no es preciso que los niños, niñas y adolescentes presencien directamente los hechos que justifican el dictado de la sentencia condenatoria, sino que «pueden conocer [la escena violenta] de forma sustancial a través de su capacidad auditiva y de otros medios sensoriales complementarios que le den perfecta cuenta de lo que está realmente sucediendo. Por consiguiente, la expresión “en presencia” no ha de interpretarse en el sentido de que los menores han de hallarse físicamente delante de las personas que protagonizan la escena violenta, de modo que el menor pueda tener una percepción visual directa de ellas», sin que proceda, por tanto, efectuar una interpretación literal del vocablo, que resultaría manifiestamente contraria al sentido y finalidad de la norma, sino que «ha de extenderse a las percepciones sensoriales de otra índole que posibiliten tener conciencia de que se está ejecutando una conducta agresiva de hecho o de palabra propia de una escena de violencia. Y es que en tales supuestos es patente que el menor resulta directamente afectado de forma muy negativa en su formación y desarrollo personal, en su maduración psico-social y en su salud física y mental».

Esta doctrina ha sido acogida en sentencias posteriores, entre las que cabe destacar la STS 478/2021, de 2 de junio.

De la normativa analizada hasta el momento se desprende claramente que, tratándose de menores de edad, tanto la normativa nacional como la europea e internacional manejan un concepto amplio de víctima tendente a reforzar la protección de la infancia y la adolescencia frente a conductas violentas, considerando como víctimas a los niños, niñas y adolescentes que se ven obligados a presenciar la comisión de actos violentos contra sus madres, tutoras y guardadoras en el ámbito de la violencia de género o intrafamiliar.

Partiendo de este marco, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, dio un paso más en

el camino dirigido a lograr el objetivo de proteger a las y los menores, considerándoles víctimas de la violencia cuando hayan sido testigos de los delitos cometidos contra sus madres. Para ello, el legislador modificó tanto el art. 544 ter LECrim para imponer como regla general la suspensión o no fijación del régimen de visitas del agresor con sus hijos e hijas menores, como el art. 416 LECrim, proporcionando la redacción actual sobre cuya interpretación versa la presente Consulta, a fin de restringir la aplicación de la dispensa en él prevista en los términos expuestos más arriba.

En cuanto a la finalidad de la reforma del art. 416.1 LECrim, el preámbulo de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, declara que pretende luchar contra la violencia en la infancia y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, para lo que deviene esencial asegurar y promover el respeto de su dignidad humana e integridad física y psicológica, mediante la prevención de toda forma de violencia, y en lo que atañe a la regulación de la dispensa, proteger en el proceso penal a las personas menores de edad o con discapacidad necesitadas de especial protección. Para ello, y con la finalidad de recoger la doctrina jurisprudencial al respecto, la norma introduce, como hemos visto, cinco excepciones a la dispensa constitucionalmente prevista por razón del parentesco, la primera de la cuales centra el objeto de la presente consulta.

Como corolario de lo anterior, debe concluirse que el concepto «víctima menor de edad» abarca tanto aquellos supuestos en los que los actos de violencia de cualquier tipo se cometan contra personas menores de edad como aquellos otros que se ejecuten contra terceras personas, pero en su presencia o en circunstancias que posibiliten que el/la menor tome conciencia de la violencia.

5. Interpretación de la excepción prevista en el art. 416.1.1.º LECrim

Como afirman las SSTS 205/2018, de 15 de abril, y 389/2020, de 10 de julio, las excepciones a la obligación general que tienen los testigos de colaborar con la Administración de justicia y declarar de manera veraz acerca de aquello que se les pregunte han de estar previstas en una norma con rango de ley y deben ser interpretadas de manera restrictiva, ponderando las exigencias de la justicia penal y del *ius puniendi*.

En el mismo sentido se pronuncian las SSTEDH de 9 de junio de 2009 (asunto *Opuz* contra Turquía) y de 2 de marzo de 2017 (*Talpiz* contra Italia).

Singularmente, la STS (Pleno) 389/2020, de 10 de julio, pretendió evitar espacios de impunidad y otorgar una mayor protección a las mujeres víctimas de delitos violentos que recibían amenazas conminándoles a acogerse a la dispensa. Para ello, la Sala Segunda declaró irrecuperable la dispensa cuando la víctima, convenientemente informada, rechaza acogerse a la misma y decide prestar declaración, cuestión esta que fue acogida por el legislador en la reforma del art. 416.1 LECrim acometida en virtud de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.

La voluntad del legislador desarrollada con la introducción de la excepción prevista en el art. 416.1.1.º LECrim fue la de proteger a los y las menores de edad, evitando que convivan en un ambiente violento, considerándoles víctimas directas, al amparo de la normativa nacional e internacional, cuando se ven obligados a presenciar actos violentos cometidos contra sus madres, tutoras o guardadoras, todo lo cual impone una determinada interpretación de la excepción que —recordemos— prevé que la dispensa no será de aplicación «cuando el testigo tenga atribuida la representación legal o guarda de hecho de la víctima menor de edad o con discapacidad necesitada de especial protección».

Como se ha expuesto, la protección de las personas menores de edad frente a cualquier manifestación de violencia se enmarca en el ámbito de los derechos humanos y la primacía del superior interés ha de incorporarse no solo como derecho primordial, sino como criterio interpretativo que ha de prevalecer ante cualquier decisión que afecte a los menores.

La interpretación de la norma exige tener presente el mandato constitucional de protección previsto en el art. 39 CE, así como el interés de los menores conforme a la normativa nacional e internacional en tanto interés superior a cualquier otro con el que pueda entrar en conflicto (SSTC 99/2019, de 18 de julio, y 81/2021, de 19 de abril) y, por tanto, preeminente a los intereses que representan la intimidad familiar y los vínculos afectivos y de solidaridad existentes entre sus miembros en los que se apoya la dispensa a la obligación de declarar, que puede dar lugar a situaciones de impunidad contrarias a la protección de los menores y al deber que tienen no solo los padres y tutores, sino todos los poderes públicos de velar por que vivan en un ambiente familiar y educativo libre de violencia.

Por tanto, partiendo del derecho fundamental del niño, niña o adolescente a vivir y desarrollarse en un ambiente sin violencia y de que su interés superior ha de ser primordial, la conclusión no puede ser otra que la imposibilidad de que la persona a quien corresponde la protección de ese derecho pueda acogerse a la dispensa. La opción contraria llevaría a permitir que quien tiene la responsabilidad de velar por el bienestar y salud psicológica y emocional de sus hijos e hijas menores de edad pueda disponer de este derecho y, por ende, mantener a los y las menores expuestos a la situación de violencia.

En consecuencia, los vínculos de solidaridad familiar que podrían determinar la voluntad de la madre para acogerse a la dispensa quiebran ante el superior interés de las personas menores de edad víctimas por haber presenciado el delito cometido contra su madre.

La interpretación del precepto también debe tener en cuenta el mandato contenido en el art. 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, *de Protección Jurídica del Menor*. El apartado primero de este precepto dispone que «todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir». Y su apartado segundo, letra c), establece que a la hora de interpretar las normas aplicables a un asunto que pueda afectar al superior interés de los menores se tendrá en cuenta, como criterio general, «la conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia».

A la vista del criterio interpretativo incorporado en la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, *de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, por el que «si una disposición jurídica puede ser interpretada en más de una forma, se debe optar por la interpretación que mejor responda a los intereses del menor», no parece que pueda discutirse la primacía del derecho de las y los menores a vivir en un ambiente libre de violencia frente al derecho de acogerse a la dispensa legal de la progenitora agredida por su esposo o pareja.

El art. 1.2 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, facilita una definición auténtica del concepto de violencia, entendida como «toda acción, omisión o trato negligente que priva a las personas menores de edad de sus derechos y bienestar, que amenaza o interfiere su ordenado desarrollo físico, psíquico o social, con independencia de su forma y medio de comisión». Pero, a mayor abundamiento, el párrafo segundo incluye en ese concepto «cualquier comportamiento violento» en el ámbito familiar de los menores de edad, sin exigir

que sean los sujetos pasivos de esa actuación ni que la conducta revista una especial gravedad o continuidad.

Asimismo, en atención a la amplitud del concepto de víctima del delito que proporciona la LEVD y a que el daño o perjuicio pueda ser físico o psíquico, debe concluirse que los menores de edad que presencian la violencia ejercida sobre sus madres son, en todo caso, víctimas directas de la misma, pues la vulneración del derecho a su desarrollo libre de toda manifestación violenta afecta a su salud psicológica, dado que con carácter general dará lugar a daños emocionales de presente y futuro. En este sentido, como se ha indicado *supra*, la Directiva (UE) 2024/1385, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, considera que los y las menores que han sido testigos de la violencia doméstica son, a su vez, víctimas de esta y, en consecuencia, merecedores de la misma protección que se dispense a los y las menores sujetos pasivos del delito.

Por todo lo expuesto, el interés de los y las menores que hayan presenciado la violencia ejercida contra su madre por su pareja o expareja resulta superior al resto de intereses con los que pueda entrar en conflicto y debe actuar a modo de guía para cualquier medida o decisión que se tome a lo largo del proceso penal.

6. Conclusión

En la interpretación y aplicación de la excepción a la dispensa de la obligación de declarar prevista en el art. 416.1.1.º LECrim, se entenderán comprendidos en el concepto «víctima menor de edad» no solo los sujetos pasivos del delito, sino también las y los menores que se hayan visto expuestos o hayan sido testigos de conductas violentas perpetradas contra su madre, tutora o guardadora por la

pareja o expareja de esta en circunstancias que posibiliten que el/la menor tome conciencia de la violencia ejercida.

En consecuencia, las y los Sras./es. Fiscales velarán por que en tales casos no se reconozca a las madres, tutoras o guardadoras la posibilidad de acogerse a la dispensa de declarar, formulando, en su caso, la oportuna protesta e interponiendo los recursos correspondientes en los que instarán la nulidad de la diligencia al haberse cometido una infracción procesal provocadora de indefensión material.

En el ámbito de las diligencias de investigación preprocesal, los y las Sres./as. Fiscales no reconocerán a la madre víctima del delito la posibilidad de acogerse a la dispensa cuando los actos de violencia física, psíquica, sexual o de otra índole se hayan cometido en presencia de menores de edad.

En razón de todo lo expuesto, las y los Sras./es. Fiscales se atenderán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Consulta.

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo.: Álvaro García Ortiz

INFOFISCALÍAS

DERECHO CIVIL PROPIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El Fiscal General del Estado ha dictado un Decreto en cuya virtud acuerda como mérito preferente, a los solos efectos de los concursos de traslado reglados que se convoquen a partir del 4 de mayo de 2025, cuando se trate de una plaza en el territorio de una comunidad que cuente con derecho civil propio, la acreditación mediante titulación oficial de la superación de 120 horas lectivas (equivalentes a 12 créditos) de actividades formativas en derecho civil propio de la comunidad autónoma correspondiente, bien sean ofertadas por el Centro de Estudios Jurídicos, bien por la autoridad académica universitaria competente.

El conocimiento del derecho civil propio adquiere especial importancia en el desarrollo profesional de los y las fiscales, pues su acreditación tiene trascendencia en materia de cobertura de plazas [art. 43.2 c) RMF]. En este sentido, el art. 36.6 EOMF prevé que «para la provisión de plazas en las fiscalías con sede en comunidades autónomas con idioma cooficial será mérito determinante la acreditación, con arreglo a los criterios que reglamentariamente se establezcan, del conocimiento de dicho idioma. Se valorará, como mérito preferente, con arreglo a los criterios que reglamentariamente se establezcan, el conocimiento del derecho propio de la comunidad».

El mérito preferente del conocimiento del derecho civil propio de una comunidad autónoma supondrá, de conformidad con lo dispuesto en el art. 70 b) RMF, que al abogado fiscal o fiscal que concurre a una plaza en el territorio de una comunidad autónoma con esa legislación se le asigne, a los solos efectos del concurso de traslado reglado, el puesto en el escalafón que le hubiese correspondido si se añadiese un año de antigüedad a la propia de su situación en el escalafón.

Mediante el presente decreto y la concreción anticipada del nivel exigible de conocimiento de derecho civil propio, se persigue posibilitar que todos los miembros que integran nuestra institución puedan acceder a este mérito una vez entre en vigor lo dispuesto en el art. 70 RMF.

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

INFOFISCALÍA

INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



17 DE FEBRERO DE 2025 | N.2/2025

CANAL INTERNO DE INFORMACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

La Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, impone la necesaria creación de un sistema interno de información, entre otros, en los órganos con relevancia constitucional, como es el caso del Ministerio Fiscal.

En cumplimiento de este mandato legal, la Fiscalía General del Estado ha puesto en marcha el canal interno de información del Ministerio Fiscal cuya finalidad es que quienes desempeñen sus funciones profesionales en un contexto relacionado con la actividad del Ministerio Fiscal puedan poner en conocimiento la comisión de infracciones penales o administrativas graves o muy graves, manteniendo su anonimato, si así lo desean, adoptándose, de ser preciso, las medidas de protección oportunas para la persona informante.

A tal efecto, el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado ha aprobado tres documentos que regulan: a) los principios inspiradores del sistema; b) el procedimiento a seguir; y c) la política en materia de protección de datos.

Asimismo, el Excmo. Sr. D. Manuel Campos Sánchez, fiscal del Tribunal Supremo (Sección de lo Contencioso-Administrativo), ha sido nombrado responsable del sistema interno de información del Ministerio Fiscal, y el Ilmo. Sr. D. Manuel Campoy Miñarro, fiscal de la Audiencia Nacional, suplente del responsable para eventuales supuestos de abstención, recusación o imposibilidad transitoria.

Los informantes podrán hacer llegar sus denuncias bien a través del sistema informático que a modo de buzón se localiza en la web www.fiscal.es ([Canal Interno Informante](#)), bien por correo postal en sobre cerrado que se dirigirá a la atención del responsable del canal interno de información del Ministerio Fiscal a la siguiente dirección: calle Fortuny, 4, 28071, Madrid.

TRIBUNAL SUPREMO. SALA CIVIL (PLENO)

SENTENCIA NÚM. 1626/2024
FECHA DE SENTENCIA: 04/12/2024
RECURSO CASACIÓN NÚM.: 7904/2023

Resumen: Denegación *exequatur*. Sentencia de tribunal de Estados Unidos que valida un contrato de gestación subrogada por ser contrario al orden público español

La Sala Primera del Tribunal Supremo reitera su jurisprudencia en materia de gestión subrogada, al desestimar un recurso de casación interpuesto contra la denegación del *exequatur* de una resolución dictada en el estado de Texas (EE.UU), que establecía la paternidad de los demandantes respecto de dos menores en virtud de un contrato de gestación por sustitución.

El Tribunal Supremo recuerda que la gestación subrogada atenta contra la integridad física y moral de la mujer gestante y del menor, al ser tratados como cosas susceptibles de comercio, privándoles de la dignidad propia del ser humano y vulnerando sus derechos fundamentales, los cuales conforman ese orden público que supone el límite al reconocimiento de decisiones de autoridades extranjeras.

Asimismo, señala que la gestación por sustitución se considera como una forma de violencia contra las mujeres y reitera la nulidad de pleno derecho de los contratos que amparen su ejecución, exhortando a las administraciones a que insten la declaración de ilicitud de la promoción comercial de la misma, de forma que se recalca que la gestación subrogada es contraria al orden público español.

En cada supuesto debe realizarse una ponderación individualizada del interés superior de los menores y su derecho a la vida privada (art.8 CEDH), en cuyo concepto se incluye el derecho a la identidad, cobrando especial importancia la determinación de su filiación y su integración en un determinado grupo familiar. Para ello, se deberán tomar en consideración los valores asumidos por la sociedad como propios, contenidos tanto en las reglas legales como en los principios que inspiran la legislación nacional y las convenciones internacionales sobre estado civil e infancia y no conforme a los intereses y criterios de los comitentes de la gestación subrogada. En caso contrario, se estaría potenciando la práctica de este tipo de gestación, pese a la referida vulneración de los derechos de las madres gestantes y los propios niños, que son tratados como simples mercancías, y sin que se compruebe la idoneidad de los comitentes para ser reconocidos como titulares de la patria potestad del menor así nacido.

El ordenamiento jurídico español establece medios adecuados y garantistas para determinar la relación paterno o materno-filial, respetuosos con la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad del menor y con los derechos fundamentales de las madres gestantes (la determinación de la relación biológica paterna, la adopción o el acogimiento familiar), siempre que existan determinados lazos personales afectivos y los mismos tengan una duración relevante.

FUENTE

SECRETARÍA TÉCNICA
FISCAL JEFA SECCIÓN
CIVIL TS

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA UNIDAD DE SEGURIDAD VIAL DE LA FGE

La Unidad Especializada de Seguridad Vial de la Fiscalía General del Estado ha elaborado el repertorio de jurisprudencia correspondiente a 2024.

El boletín de jurisprudencia se sistematiza por materias en diferentes apartados, comenzando por los delitos de resultado imprudente en el ámbito del tráfico viario; se tratan a continuación los delitos de peligro de los arts. 379 y ss. CP; algunas resoluciones relativas a otras materias específicas, como determinados delitos que, sin ser propiamente viales, están relacionados con la seguridad vial, así como a las relaciones concursales entre delitos viales y a la aplicación de circunstancias modificativas en este ámbito; y se concluye con un nutrido grupo de resoluciones que abordan la responsabilidad civil y la aplicación del llamado baremo de tráfico.

Dentro de cada apartado las sentencias se han incluido en atención al órgano emisor (Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, tribunales superiores de justicia y audiencias provinciales) y, dentro de las dictadas por cada órgano, siguiendo un estricto orden cronológico.

Aunque el resumen se nutre en su gran mayoría de sentencias dictadas a lo largo del año 2024, se ha considerado prudente incluir en el resumen jurisprudencial, por su especial interés, sentencias dictadas en 2023 que han tenido entrada en la Unidad de Seguridad Vial durante el ejercicio 2024 como consecuencia de la tramitación de expedientes de seguimiento incoados en años precedentes en cumplimiento de la Instrucción de la FGE núm. 1/2015.

El boletín de jurisprudencia se adjunta a la presente comunicación y queda inserto a disposición de todos los integrantes del Ministerio Fiscal en el TESAURO FGE (zona privada de www.fiscal.es).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SENTENCIA NÚM. 148/2024
FECHA DE SENTENCIA: 02/12/2024
RECURSO DE AMPARO NÚM.: 420/202

Resumen: Archivo por prescripción y medidas cautelares

FUENTE

SECRETARÍA TÉCNICA

ARTÍCULOS
RELACIONADOS

ARTS. 17 Y 24 CE
ARTS. 539, 637 Y 641 LECRIM

El Tribunal Constitucional reconoce la vulneración del derecho fundamental a la libertad (art. 17 CE) de la recurrente al haberse adoptado medidas cautelares personales (comparecencias *apud acta*, retirada de pasaporte y prohibición de salida de territorio nacional) en la resolución que acordaba la extinción de responsabilidad criminal por prescripción con base en el art. 539 LECrim.

Aunque la doctrina del TC sobre las medidas cautelares restrictivas de libertad es extensa, el problema concreto planteado en el recurso se refiere a la determinación de si es respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y, particularmente, con el derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE), la adopción de medidas cautelares de naturaleza penal una vez acordado el sobreseimiento libre (art. 637 LECrim).

El TC ha señalado que la libertad provisional, como medida cautelar de naturaleza personal, implica una restricción de la libertad personal. Las comparecencias *apud acta* constituyen una medida cautelar intermedia entre la prisión provisional y la completa libertad. Este carácter afflictivo del derecho a la libertad aparece también reconocido respecto a las medidas cautelares de prohibición de salida de territorio nacional y retirada de pasaporte.

La exigencia de una cobertura legal expresa de la injerencia del poder público en la libertad individual es un requisito previo e insoslayable para la validez de la medida cautelar acordada. De este modo, y solo cuando haya sido verificado la existencia de dicha previsión normativa, el tribunal puede pasar a valorar si su concreta aplicación resulta proporcionada, ponderando el sacrificio generado en la esfera del recurrente por la medida cautelar con los fines públicos que se pretenden garantizar. Examen o ponderación en el que debe tenerse en cuenta, obviamente, el principio *favor libertatis o in dubio pro libertate*.

Aunque es cierto que el art. 539 LECrim permite al juez modificar de oficio las medidas cautelares acordadas, ello queda supeditado a la existencia y continuación del procedimiento. La razón es que la finalidad de estas medidas cautelares de naturaleza personal no es otra que garantizar la presencia del investigado durante el desarrollo del proceso penal, propósito que, de ordinario, no concurrirá cuando aquel haya finalizado mediante una resolución de archivo.

Una interpretación como la alcanzada por las resoluciones judiciales impugnadas se opondría a la normativa general establecida en nuestra LECrim, donde son múltiples las disposiciones legales que instan a un inmediato alzamiento de las medidas cautelares en casos de resolución de archivo.

La regulación establecida en nuestra legislación procesal no solamente no prevé la posibilidad de adoptar medidas cautelares durante la tramitación de un recurso interpuesto frente a una decisión de archivo, sino que, lejos de ello, lo proscribe directamente al señalar que el efecto natural y jurídico de aquella (arts. 637 y 641 LECrim) es la automática e inmediata puesta en libertad y el alzamiento de las medidas cautelares personales previamente adoptadas (arts. 675, 861 bis, 782.1, y 983 LECrim). Ello resulta obvio, pues, tras el dictado de una resolución de archivo, se desvanecen los fundamentos mismos de la medida cautelar, no solo desde la perspectiva de su finalidad, sino también desde la perspectiva del *fumus boni iuris*, pieza angular de aquella.

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA UNIDAD DE MENORES DE LA FGE

La Unidad Especializada de Menores de la Fiscalía General del Estado ha elaborado el repertorio de jurisprudencia correspondiente al segundo semestre de 2024.

El boletín de jurisprudencia contiene un breve resumen de las últimas resoluciones más significativas de Audiencias Provinciales, Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional relacionadas con las personas menores de edad, tanto en el ámbito de la reforma como de la protección del menor.

El boletín de jurisprudencia se adjunta a la presente comunicación y queda inserto a disposición de todos los integrantes del Ministerio Fiscal en el TESAURO FGE (zona privada de www.fiscal.es).

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

CASO M.B. C. ESPAÑA

FECHA DE SENTENCIA: 06/02/2025

DEMANDA N.º 38239/22

Resumen: Aplicación de los requisitos establecidos por el TEDH para la medida de seguridad de internamiento psiquiátrico involuntario

FUENTE

SECRETARÍA TÉCNICA.

FISCAL DE SALA COORDINADORA
DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD
Y MAYORES

ARTÍCULOS RELACIONADOS

ART. 51 CEDH
ARTS. 6 Y 95 CP

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declara vulnerado el art. 51 CEDH en relación con la imposición de una medida de seguridad de internamiento involuntario al no cumplirse por las autoridades judiciales españolas las condiciones mínimas de conformidad con la letra e) del citado precepto.

El TEDH pone el énfasis en recordar que una medida de seguridad de internamiento por causa de enfermedad mental impuesta tras una absolución, aun cuando se acuerde en el marco del mismo procedimiento penal, tiene la consideración de internamiento involuntario por causa de trastorno psíquico.

Como tal, queda sujeta al régimen jurídico establecido en el mencionado precepto y resultan aplicables, por tanto, los requisitos y garantías que en su interpretación ha venido estableciendo el Tribunal y que pueden concretarse en los siguientes: 1.º) que se haya acreditado fehacientemente que la persona se encuentra privada de sentido, es decir, que ante la autoridad competente se determine la concurrencia de un verdadero trastorno mental sobre la base de una pericia médica objetiva; 2.º) que el trastorno mental sea de la clase o gravedad que exija el internamiento involuntario de la persona para su adecuado tratamiento o para evitar daño para sí misma o para terceros y 3.º) que la validación de la continuidad del internamiento se fundamente en la persistencia de dicho trastorno.

El TEDH otorga especial importancia al momento en el que debe acreditarse que la persona se encuentra afectada por un trastorno mental, siendo categórico al respecto al señalar que se debe atender a la fecha de la adopción de la medida de seguridad privativa de libertad, y por ello determina que la pericial médica no solo tiene que estar dotada de la suficiente objetividad, sino que además debe ser suficientemente reciente, sin que sea válida la fundamentación de su aplicación en la condición de la persona en el día de los hechos objeto de enjuiciamiento.

La STEDH señala que los arts. 6 y 95 CP establecen que las medidas de seguridad deben ser acordadas sobre la base de la peligrosidad criminal del individuo y requieren una predicción de un comportamiento futuro que revele la probabilidad de cometer posteriores delitos, de forma que las resoluciones judiciales que sean dictadas al efecto deberán contener una valoración específica del estado mental de la persona afectada lo más próxima posible a la fecha en que la vista tiene lugar, así como una predicción aproximada sobre su eventual conducta a posteriori.

Sin embargo, la resolución dictada por las autoridades españolas no comprendía ninguna de estas dos exigencias, siendo de carácter imperativo su inclusión y adecuada motivación, independientemente del hecho de que la legislación interna prevea la posibilidad de posterior modificación o sustitución de la medida efectivamente impuesta.

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA UNIDAD DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER DE LA FGE

La Unidad Especializada de Violencia sobre la Mujer de la Fiscalía General del Estado ha elaborado el repertorio de jurisprudencia correspondiente al año 2024.

El boletín de jurisprudencia contiene un breve resumen de las últimas resoluciones más significativas de las Salas Civil y Penal del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

Este repertorio de jurisprudencia se adjunta a la presente comunicación y queda Inserto a disposición de todos los integrantes del Ministerio Fiscal en el TESAURO FGE (zona privada de www.fiscal.es).

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA UNIDAD DE DELITOS DE ODIOS Y DISCRIMINACIÓN DE LA FGE

La Unidad Especializada de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado ha elaborado el repertorio de jurisprudencia correspondiente al segundo semestre del año 2024.

El boletín de jurisprudencia contiene un breve resumen de las últimas resoluciones más significativas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencias Provinciales y Juzgados de lo Penal.

Este repertorio de jurisprudencia se adjunta a la presente comunicación y queda inserto a disposición de todos los integrantes del Ministerio Fiscal en el TESAURO FGE (zona privada de www.fiscal.es).

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

CASO SANGAS (ASUNTO C-481/23)

FECHA DE SENTENCIA: 10/04/2025

Resumen: Interpretación de los motivos de denegación previstos en la Decisión Marco 2002/584 relativa a la orden de detención europea

FUENTE

SECRETARÍA TÉCNICA.

ARTÍCULOS RELACIONADOS

ARTS. 4.6 Y 4.4 DE LA DECISIÓN MARCO 2002/584

La Audiencia Nacional planteó cuestión prejudicial al TJUE por albergar dudas sobre la interpretación realizada por un tribunal rumano sobre los motivos de denegación de una orden de detención europea (OEDE), al amparo de los arts. 4.6 y 4.4 de la Decisión Marco 2002/584.

La Fiscalía de la Audiencia Nacional acudió a la vista oral señalada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se trataba de acreditar que la OEDE había sido emitida al haber incumplido el acusado la prohibición de salida del territorio nacional, una vez había anunciado la interposición de un recurso de casación contra la sentencia condenatoria. Por tanto, la OEDE no se había emitido para la ejecución de una pena, razón por la que se consideraba que no podían invocarse por las autoridades rumanas, al no resultar aplicables, las causas de denegación previstas en los arts. 4.6 y 4.4 de la Decisión Marco 2002/584; concretamente, la residencia continuada del acusado en su país, pues se trataba de un prófugo de la justicia española, ni la prescripción del delito, al carecer las autoridades rumanas de competencia para conocer de estos hechos.

El TJUE confirma dicha postura y concluye que, teniendo en cuenta que se trata de una OEDE emitida para garantizar la presencia del investigado en una causa española en trámite, la residencia en Rumania no es motivo para su no ejecución, de forma que «el artículo 4, punto 6, de la Decisión Marco 2002/584 debe interpretarse en el sentido de que la autoridad judicial de ejecución de una orden de detención europea no puede denegar la ejecución de esta sobre la base de dicha disposición cuando no se ha dictado a efectos de ejecución de una pena o de una medida de seguridad privativas de libertad».

Por lo que respecta a la prescripción, el TJUE concluye igualmente que «el artículo 4, punto 4, de la Decisión Marco 2002/584 debe interpretarse en el sentido de que la autoridad judicial de ejecución de una orden de detención europea no puede denegar la ejecución de esta sobre la base de dicha disposición en caso de que los hechos no sean competencia del Estado miembro de ejecución según su propio Derecho penal, aun cuando el delito o la pena habría prescrito si la legislación del referido Estado miembro hubiera sido aplicable».

El Tribunal de Luxemburgo confirma así la postura defendida por la Fiscalía española, concluyendo que las causas invocadas por las autoridades judiciales rumanas para no ejecutar la OEDE emitida por la Audiencia Nacional no resultan conformes con el tenor y sentido de la Decisión Marco 2002/584.

TRIBUNAL SUPREMO. SALA PENAL
SENTENCIA NÚM. 317/2025
FECHA DE SENTENCIA: 03/04/2025
RECURSO DE CASACIÓN NÚM. 5536/2022

FUENTE

SECRETARÍA TÉCNICA

ARTÍCULOS RELACIONADOS

FUENTE: ST
ART. 324 LECRIM

Resumen: Declaración extemporánea de la persona investigada

La Sala Segunda del Tribunal Supremo, resolviendo recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal, afirma que en los supuestos en los que tiene lugar una declaración extemporánea de la persona investigada, si esta no resulta sometida a una situación procesal de indefensión durante la fase investigativa, la jurisprudencia ha proclamado que la actuación retrasada únicamente comporta el incumplimiento de una norma de legalidad ordinaria funcionalmente dispuesta para la agilidad del procedimiento en su fase de comprobación e investigación del delito, de modo que la inobservancia de las previsiones normativas se contempla como una irregularidad procesal con nula relevancia constitucional.

El art. 779.14.º LECrim dispone la imposibilidad de que se adopte la decisión de proseguir el procedimiento por la fase intermedia del procedimiento abreviado sin haber tomado antes declaración a la persona a la que se le imputan los hechos punibles y después de habersele instruido de los derechos a los que hace referencia el art. 775 de la ley procesal. Una exigencia derivada del derecho constitucional a la defensa, pues nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que, una vez admitida la denuncia o querrela contra una determinada persona y por un determinado delito, no es admisible que esa imputación sea desconocida por el investigado y no cabe que la instrucción concluya sin haberle informado de sus derechos y sin haberle oído (SSTC 128/1993, de 19 de abril; 129/1993, de 19 de abril; 152/1993, de 3 de mayo, y 273/1993, de 20 de septiembre).

Consecuentemente, la doctrina constitucional constata que la declaración de la persona investigada tiene una doble naturaleza. De un lado, es una diligencia de investigación y sirve para conocer la versión del encausado sobre los hechos o su intervención; de otro, es una garantía del derecho de defensa (SSTC 186/1990, 15 de noviembre; 14/1999, de 22 de febrero; 19/2000, de 31 de enero; 87/2001, de 4 de abril; 70/2002, de 3 de abril, y 18/2005, de 1 de febrero).

En plena sintonía con la doctrina de la Fiscalía General del Estado sentada en la Circular de la FGE núm. 1/2021, de 8 de abril, la Sala Segunda del Tribunal Supremo señala que «la inculpación posterior al término de la investigación no resulta constitucionalmente válida en la medida en que impide que el investigado comparezca como parte en la fase de instrucción y pueda participar en la misma para, asistido de letrado de su confianza, recoger las fuentes de prueba que sean determinantes para decidir sobre el eventual archivo de las actuaciones o la prosecución del procedimiento. Invalidez radical que no es predicable de una declaración extemporánea del encausado cuando, antes de la terminación de la investigación, supo de la existencia del procedimiento, así como de su condición de investigado y de los derechos que le asisten en tal condición. En estos supuestos, obtener su versión fuera de plazo únicamente comporta una irregularidad procesal sin repercusión en los derechos constitucionales del inculpado, lo que no perjudica la validez de decidir la prosecución del procedimiento por los trámites del procedimiento abreviado y la eventual apertura del juicio oral».

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

INSTRUCCIÓN DE LA FGE NÚM. 1/2025

El Fiscal General del Estado ha publicado en el día de hoy la Instrucción 1/2025, de 26 de mayo, sobre el/la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática y sobre las secciones especializadas en las fiscalías territoriales.

Esta Instrucción, que se adjunta a la presente comunicación, analiza las cuestiones más relevantes de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, relacionadas con la Administración de Justicia, al tiempo que determina el marco competencial del/de la Fiscal de Sala Coordinador/a de la materia y de las secciones especializadas de las fiscalías territoriales en la jurisdicción penal; en la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas; en la jurisdicción civil; en el Registro Civil; en la jurisdicción contencioso-administrativa; en materia de atención y reparación a las víctimas y en la disolución de aquellas asociaciones a las que se refiere la disposición adicional séptima de la LMD.

Asimismo, la Instrucción se encarga de regular la figura del Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática y la organización y funciones de las secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática de las fiscalías territoriales.

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

CIRCULAR DE LA FGE NÚM. 1/2025

El Fiscal General del Estado ha publicado en el día de hoy la Circular 1/2025, de 26 de junio, sobre los delitos de usurpación y allanamiento de morada y el instituto de la conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

Esta Circular, que se adjunta a la presente comunicación, analiza las cuestiones más relevantes relativas a la tramitación de los delitos de allanamiento de morada y usurpación, así como al instituto de la conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

En síntesis, las conclusiones vinculantes alcanzadas en esta Circular son las siguientes:

1.º El delito menos grave de usurpación (art. 245.1 CP) se tramitará por el cauce del procedimiento para el enjuiciamiento rápido cuando concurran los requisitos fijados en el art. 795 LECrim.

2.º El delito de allanamiento de morada (art. 202 CP) se tramitará por el cauce del procedimiento para el enjuiciamiento rápido cuando concurran los requisitos fijados en el art. 795 LECrim. De no concurrir estos presupuestos, se incoará procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

En trámite de diligencias urgentes, se podrá alcanzar una conformidad por el delito de allanamiento de morada del art. 202.1 CP.

En trámite de diligencias urgentes, cuando se considere finalizada la fase instructora y no se alcance una conformidad por delito de allanamiento de morada del art. 202.1 CP, se remitirán las actuaciones para su enjuiciamiento al juzgado de lo penal.

En trámite de diligencias urgentes, cuando se considere que la instrucción no ha finalizado, procederá interesar la transformación en diligencias previas del procedimiento abreviado y, una vez en sede de este procedimiento, se interesará la transformación a procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

3.º En el procedimiento ante el Tribunal del Jurado será posible alcanzar una conformidad sin límite penológico alguno.

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

INSTRUCCIÓN DE LA FGE NÚM. 2/2025

El Fiscal General del Estado ha publicado en el día de hoy la Instrucción 2/2025, de 15 de julio, *sobre las jornadas de fiscales especialistas y sus conclusiones*.

Esta Instrucción, que se adjunta a la presente comunicación, aborda las cuestiones más relevantes relativas a la convocatoria, contenido y organización de las jornadas de fiscales especialistas, así como a las conclusiones dimanantes de aquellas.

Las jornadas de especialistas no se configuran como actividades formativas de la carrera fiscal, sino que encuentran su razón de ser en el principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal. Es por ello que la asistencia de los fiscales delegados territoriales a las jornadas de especialistas resultará obligatoria.

La optimización de la organización de las jornadas precisará de la gestión coordinada entre las secretarías de los fiscales de sala, la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, en el ámbito de sus respectivas funciones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 13 EOMF.

A fin de contribuir a una gestión eficiente de las jornadas, en la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado se creará una sección administrativa encargada de la gestión de las comisiones e indemnizaciones por razón de servicio de los asistentes y de la retribución de las ponencias impartidas por profesionales ajenos a la carrera fiscal, así como de prestar asistencia a las unidades y órganos fiscales en aquellos trámites que resulten necesarios para la celebración de las jornadas que se celebren a partir del día 1 de enero de 2026.

La Unidad de Apoyo fijará unas directrices generales para la tramitación de las jornadas de especialistas, aunque la responsabilidad de su organización, contenido y desarrollo recaerá en la unidad u órgano convocante.

Las conclusiones que resulten de las jornadas no constituyen doctrina de la Fiscalía General del Estado, por lo que no podrán considerarse jurídicamente vinculantes, sin perjuicio de que puedan servir de guía de actuación en atención a la alta cualificación, rigor y *auctoritas* del órgano del que emanan.

Las conclusiones de las jornadas se publicarán en la aplicación informática TESAURO FGE, alojada en la zona privada de la web del Ministerio Fiscal. Esta herramienta informática contendrá un repositorio de todas las conclusiones que se hallen en vigor y se irá actualizando con las nuevas conclusiones que se publiquen periódicamente.

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

CONSULTA DE LA FGE NÚM. 1/2025

El Fiscal General del Estado ha publicado en el día de hoy la Consulta 1/2025, de 28 de julio, sobre la interpretación de la excepción a la dispensa de la obligación de declarar prevista en el artículo 416.1.1.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La Fiscalía consultante, tras constatar la existencia de resoluciones judiciales contradictorias, planteaba a la Fiscalía General del Estado qué interpretación debía hacerse del art. 416.1.1.º LECrim y, particularmente, del concepto «víctima menor de edad». En concreto, sometía a consideración si en los asuntos relacionados con la violencia sobre la mujer, cuando los hijos e hijas menores han presenciado los hechos de los que su madre ha sido víctima directa, siendo el sujeto activo su pareja o expareja, puede acogerse aquella a la dispensa prevista en el art. 416.1 LECrim.

Tras un análisis de la normativa nacional e internacional, la Consulta de la FGE núm. 1/2025 establece que en la interpretación y aplicación de la excepción a la dispensa de la obligación de declarar prevista en el art. 416.1.1.º LECrim, se entenderán comprendidos en el concepto «víctima menor de edad» no solo los sujetos pasivos del delito, sino también los menores que se hayan visto expuestos o hayan sido testigos de conductas violentas perpetradas contra su madre, tutora o guardadora por la pareja o expareja de esta en circunstancias que posibiliten que el/la menor tome conciencia de la violencia ejercida.

En consecuencia, las y los Sras/es. Fiscales velarán por que en tales casos no se reconozca a las madres, tutoras o guardadoras la posibilidad de acogerse a la dispensa de declarar, formulando, en su caso, la oportuna protesta e interponiendo los recursos correspondientes.

En el ámbito de las diligencias de investigación preprocesal, los y las Sres./as. Fiscales no reconocerán a la madre víctima del delito la posibilidad de acogerse a la dispensa cuando los actos de violencia física, psíquica, sexual o de otra índole se hayan cometido en presencia de menores de edad.

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

REPERTORIO JURISPRUDENCIAL DE LA UNIDAD DE DELITOS ECONÓMICOS DE LA FGE

La Unidad de Delitos Económicos de la Fiscalía General del Estado, creada en virtud de Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre, ha publicado su primer repertorio jurisprudencial.

El boletín contiene una clasificación por delitos: delito fiscal, delitos de fraude de subvenciones, de cotizaciones y de prestaciones, delitos societarios, frustración de la ejecución e insolvencias punibles, falsedades, blanqueo de capitales y contrabando. Además, incluye dos materias de interés práctico para las causas de delitos económicos y que pueden ser de utilidad en otros delitos: personas jurídicas y control de plazos de instrucción.

El documento reúne la doctrina jurisprudencial más reciente de las Salas Segunda y Tercera del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Además, contiene un índice por materias con un sucinto resumen de las mismas, que a través de un hipervínculo permite acceder a un análisis más extenso de la cuestión y la sentencia analizada.

La Unidad de Delitos Económicos da inicio así a la publicación semestral de resúmenes jurisprudenciales de la materia que le es propia, conforme dispone la Instrucción de la FGE núm. 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*.

Este repertorio de jurisprudencia se adjunta a la presente comunicación y queda inserto a disposición de todos los integrantes del Ministerio Fiscal en el TESAURO FGE (zona privada de www.fiscal.es).

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

REPERTORIO JURISPRUDENCIAL DE LA UNIDAD DE TRATA DE PERSONAS Y EXTRANJERÍA DE LA FGE

La Unidad de Trata de Personas y Extranjería de la Fiscalía General del Estado publica su repertorio jurisprudencial correspondiente al segundo semestre de 2024.

El boletín recopila, sobre las materias propias de la especialidad, resoluciones procedentes de órganos judiciales de todas las instancias (Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, tribunales superiores de justicia, audiencias provinciales y juzgados de lo penal), así como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El documento contiene un índice por materias y órganos judiciales desde el que se puede acceder directamente, mediante un hipervínculo, a las concretas resoluciones analizadas en el boletín y que han sido publicadas en la página web del CENDOJ.

Este repertorio jurisprudencial se adjunta a la presente comunicación y queda inserto a disposición de todos los integrantes del Ministerio Fiscal en el TESAURO FGE (zona privada de www.fiscal.es).

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

PLAN DE FORMACIÓN DE LA CARRERA FISCAL 2026

En virtud de Decreto de fecha 23 de octubre de 2025 el Fiscal General del Estado ha aprobado el Plan de Formación de la carrera fiscal —inicial y continuada— para el año 2026. Ambos documentos se acompañan a la presente comunicación.

En la elaboración del Plan de Formación se ha procurado la participación de toda la carrera fiscal. A tal efecto, se remitió oficio a todos los integrantes del Ministerio Público a fin de que pudieran formular propuestas de actividades formativas. También se han tenido en cuenta las remitidas por los/las fiscales de sala, el Consejo Fiscal y las asociaciones profesionales de fiscales.

El Plan de Formación aprobado también ha sido objeto de análisis y evaluación por la Comisión de Formación, a cuyos integrantes se dio traslado del mismo el pasado 2 de septiembre de 2025, realizando diversas sugerencias y aportaciones que han enriquecido el texto final.

Del mismo modo, el 20 de octubre de 2025 el Consejo Fiscal informó el proyecto de Plan de Formación, dando así cumplimiento a lo previsto en el art. 14.4 i) EOMF.

Para la consecución de los fines de este Plan de Formación se contará con la colaboración del Centro de Estudios Jurídicos, pieza clave para el adecuado engranaje organizativo, necesariamente condicionado por los recursos presupuestarios disponibles.

ENCROCHAT: servicio de telecomunicaciones cifrada

FUENTE
Secretaría Técnica.

ARTÍCULOS RELACIONADOS

- Arts. 579 bis y 588 bis i) LECrim.
- Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.
- Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril, relativa a la Orden Europea de Investigación en materia penal.

La STS (Pleno) 854/2025, de 16 de octubre, siguiendo el criterio establecido en el asunto C-670/22 del TJUE (Infofiscalía 17/2024, de 16 de mayo), confirma la validez de las pruebas obtenidas en Francia en relación con la plataforma encriptada EncroChat, así como la validez de su incorporación al proceso nacional a través de la emisión de una orden europea de investigación (OEI) por parte de la Fiscalía.

Afirma el Pleno de la Sala Segunda que no cabe duda de que el Ministerio Fiscal puede emitir una OEI a efectos de transmisión de pruebas, pues así lo prevé nuestra legislación interna [art. 588 bis i) en relación con el art. 579 bis LECrim], confirmando así que «la aportación por parte del Ministerio Fiscal de antecedentes de intervenciones telefónicas llevadas a cabo en una causa para surtir efectos en otros procedimientos no es ajena a nuestra práctica procesal».

Se admite con ello la postura defendida por la Fiscalía española, que sostiene su competencia para emitir una OEI a fin de obtener tales datos, en tanto en cuanto no implica la intervención de comunicaciones, sino tan solo la entrega del soporte digital que alberga las comunicaciones obtenidas fruto de una intervención ya acordada por un tribunal (en este caso, francés), por lo que para la emisión de dicha orden no se precisa autorización judicial.

De hecho, subraya la sentencia, la emisión de una OEI por parte de la Fiscalía es una garantía adicional para la obtención de dicha información, a la vez que remarca las medidas adoptadas por el Ministerio Fiscal para garantizar la cadena de custodia en la entrega.

En cuanto a la valoración de la prueba obtenida en Francia, la sentencia descarta que la intervención haya sido prospectiva y, siguiendo la doctrina del TJUE y el TEDH, afirma que el Estado de emisión no debe hacer un control exhaustivo en la obtención o recogida de datos por parte del Estado de ejecución, cuando así lo permita la legislación de dicho Estado y se respete, en todo caso, los derechos de defensa y equidad del proceso.

Respecto a la notificación del anexo C previsto en el art. 31 de la Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril, relativa a la Orden Europea de Investigación en materia penal (anexo XV de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea), el Tribunal Supremo afirma que, en este caso, no es un requisito sustancial que conlleve la nulidad de la prueba.

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

REPERTORIO JURISPRUDENCIAL DE LA SECCIÓN DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPREMO

El Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía de Tribunal Supremo publica un completo compendio jurisprudencial correspondiente a los años 2022, 2023, 2024 y 2025.

El boletín recopila, sobre las materias propias de la especialidad, resoluciones procedentes del Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El documento contiene un índice por materias desde el que se puede acceder directamente, mediante un hipervínculo, a las concretas resoluciones analizadas en el boletín.

Este repertorio jurisprudencial se adjunta a la presente comunicación y queda inserto a disposición de todos los integrantes del Ministerio Fiscal en el TESAURO FGE (zona privada de www.fiscal.es).

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

CIRCULAR DE LA FGE NÚM. 2/2025

El Fiscal General del Estado ha publicado en el día de hoy la Circular 2/2025, de 7 de noviembre, sobre la audiencia preliminar en el procedimiento abreviado.

Esta Circular, que se adjunta a la presente comunicación, analiza las cuestiones más relevantes relativas a la audiencia preliminar, acto procesal introducido por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, con la finalidad de preparar el juicio oral, decidir sobre la admisión de pruebas, depurar posibles defectos procesales y solventar aquellas cuestiones que impidieran su celebración o que pudieran determinar su suspensión. Constituye, además, un momento procesal en el que las partes pueden instar la finalización anticipada del proceso con el dictado de una sentencia de conformidad.

La Circular también aborda las dos principales novedades introducidas por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, en el régimen de la conformidad, consistentes en la supresión del límite penológico y la preceptiva audiencia previa a la víctima o perjudicado por parte del Ministerio Fiscal cuando se cumplan determinados parámetros.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

CASO B.M. C. ESPAÑA

FECHA DE SENTENCIA: 06/11/2025

DEMANDA N.º 25893/23

FUENTE

- Secretaría Técnica.
- Unidad de Personas con Discapacidad y Mayores FGE

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

- Art. 763 LEC
- Art. 51 CEDH

Resumen: Incumplimiento de los requisitos establecidos por el TEDH para el internamiento involuntario por razón de trastorno psíquico

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declara vulnerado el art. 51 de la Convención Europea de Derechos Humanos en relación con la ratificación de un internamiento involuntario al no cumplirse por las autoridades judiciales españolas las garantías procesales efectivas en una situación de privación de libertad de conformidad con la letra e) del referido precepto.

El TEDH reitera su jurisprudencia sobre esta materia, señalando que los procedimientos por los que se autoriza o ratifica el internamiento involuntario de una persona en un centro psiquiátrico deben proporcionar garantías efectivas contra la arbitrariedad, dada la vulnerabilidad de las personas que padecen trastornos mentales, siendo necesario aducir razones de gran peso para justificar la restricción del derecho a la libertad que dicho internamiento supone.

El TEDH recuerda que en sentencias previas ya se ha considerado como aceptable que la opinión médica objetiva necesaria para dictar la oportuna resolución sobre un internamiento involuntario pueda obtenerse inmediatamente después, y no antes, de la privación de libertad; si bien es un requisito que no puede tenerse por cumplido cuando la intervención del médico forense se limita a acompañar al juez y al LAJ en una entrevista judicial realizada por videoconferencia, sin que conste un examen personal y efectivo del paciente.

Es esencial que el paciente sea oído personalmente, pero debe reconocérsele además el derecho a recibir asistencia letrada, sin que esto pueda quedar condicionado a que sea el paciente quien tome la iniciativa en la petición, sino que le corresponde al órgano judicial tratar de conocer activamente su posición sobre este asunto, para así otorgar la mejor protección a ese derecho.

La mera inclusión del derecho a estar asistido por un letrado en un formulario o la mera indicación del LAJ de que se ha trasladado al paciente la facultad de contar con asistencia jurídica no es garantía suficiente de su efectiva realización cuando no consta la forma en la que se le ha expuesto, el nivel de comprensión alcanzado y la respuesta efectivamente obtenida. Aun cuando se interpretase que la legislación española no exige la efectiva asistencia de letrado si el paciente no manifiesta ese deseo, si que se prevé la expresa intervención del Ministerio Fiscal, cuya actuación deviene esencial para la defensa de los derechos del paciente. En el caso enjuiciado, el Ministerio Público no cumplió adecuadamente con su función ya que se limitó a la emisión por escrito de un dictamen genérico favorable al internamiento, sin haberse entrevistado con el paciente ni haber asistido al examen judicial ni forense.

Finalmente, el TEDH advierte sobre el hecho de que el auto de ratificación del internamiento no fuera notificado legalmente con las debidas garantías, al limitarse el órgano judicial a remitir por correo electrónico una copia de la resolución al centro hospitalario con la indicación de que se entregase al paciente, quien la recibió al momento de su alta clínica.

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

REPERTORIO JURISPRUDENCIAL DE LA UNIDAD DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER DE LA FGE

La Unidad de Violencia sobre la Mujer de la Fiscalía General del Estado publica su repertorio jurisprudencial correspondiente al primer semestre de 2025.

El boletín recopila, sobre las materias propias de la especialidad, resoluciones del Tribunal Constitucional y de las Salas Primera y Segunda del Tribunal Supremo.

El documento contiene un índice desde el que se puede acceder directamente, mediante un hipervínculo, a las concretas resoluciones analizadas en el boletín.

Este repertorio jurisprudencial se adjunta a la presente comunicación y quedará inserto a disposición de todos los integrantes del Ministerio Fiscal en el TESAURO FGE (zona privada de www.fiscal.es).

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

REPERTORIO JURISPRUDENCIAL DE LA UNIDAD DE DELITOS DE ODIO Y DISCRIMINACIÓN DE LA FGE

La Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado publica su repertorio jurisprudencial correspondiente al primer semestre de 2025.

El boletín recopila, sobre las materias propias de la especialidad, resoluciones tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como del Tribunal Constitucional, de las Salas Primera y Segunda del Tribunal Supremo, de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales.

El documento contiene un índice desde el que se puede acceder directamente, mediante un hipervínculo, a las concretas resoluciones analizadas en el boletín.

Este repertorio jurisprudencial se adjunta a la presente comunicación y quedará inserto a disposición de todos los integrantes del Ministerio Fiscal en el TESAURO FGE (zona privada de www.fiscal.es).

