# MEMORIA

ELEVADA AL

# GOBIERNO DE S. M.

PRESENTADA AL INICIO DEL AÑO JUDICIAL

POR EL

FISCAL GENERAL DEL ESTADO

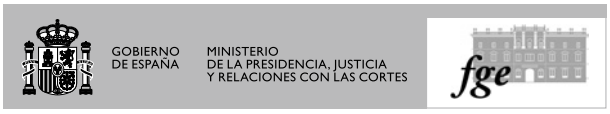
EXCMO. SR. DON ÁLVARO GARCÍA ORTIZ



MADRID, 2025

# 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




Edita: Fiscalía General del Estado.
Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes
NIPO: 056-15-002-7
Depósito legal: M-21547-2018

Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

# Í N D I C E

*Páginas*

INTRODUCCIÓN ..... XXI

CAPÍTULO I

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO ..... 53

1. *Actividades del Fiscal General del Estado en el año 2024* .... 53
2. *Actividad del Consejo Fiscal en 2024* ..... 61

2.1 Introducción ..... 61
2.2 Composición del Consejo Fiscal ..... 62
2.3 Actividad consultiva del Consejo Fiscal en 2024 .... 62
2.4 Informes del Consejo Fiscal en proyectos y anteproyectos normativos (art. 14.4.a EOMF) ..... 64
2.5 Otras actividades ..... 66
2.6 Distinciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort ..... 69

3. *Junta de Fiscales de Sala 2024* ..... 69
4. *Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas en 2024* ..... 74
5. *Inspección Fiscal* ..... 78

5.1 Introducción ..... 78
5.2 Plantilla de la Inspección Fiscal ..... 81
5.3 Cuestiones organizativas ..... 81
5.4 Actividad inspectora ..... 85
5.5 Evolución de la plantilla del Ministerio Fiscal en 2024 ..... 89

*Páginas*

5.6 Movilidad en el seno de la carrera fiscal. Concursos, ascensos y comisiones de servicio internas en 2024. Breve referencia a los/as abogados/as fiscales en expectativa de destino ..... 91
5.7 Expedientes gubernativos incoados en la Inspección Fiscal durante 2024 ..... 101
5.8 Tabla resumen ..... 104
5.9 Referencia a la gestión del complemento de productividad ..... 106

6. *Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado* ..... 109

6.1 Funciones y organización ..... 109
6.2 Sistemas de gestión procesal y gestión de la información del Ministerio Fiscal ..... 109
6.3 Otros proyectos de la Unidad de Apoyo ..... 116
6.4 Relaciones institucionales ..... 120
6.5 Actividad interna de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General ..... 123
6.6 Comisión Nacional de Seguridad y Salud del Ministerio Fiscal ..... 131

7. *Secretaría Técnica* ..... 131

7.1 Circulares, Consultas e Instrucciones ..... 135
7.2 Formación de la carrera fiscal ..... 136
7.3 Preparación de informes de Anteproyectos de Ley para el Consejo Fiscal ..... 154
7.4 Participación en comisiones y grupos de trabajo en representación de la Fiscalía General del Estado ... 155
7.5 Labor de coordinación en materia de sustracción de recién nacidos ..... 158
7.6 Otras actividades ..... 162

8. *Gabinete de Comunicación* ..... 177

8.1 Introducción ..... 177
8.2 Atención a los medios de comunicación ..... 180
8.3 Notas de prensa, convocatorias y otros escritos ..... 180
8.4 Entrevistas y publicaciones en medios ..... 181
8.5 La web fiscal.es ..... 181
8.6 Redes Sociales ..... 182
8.7 Actividades formativas relacionadas con la comunicación ..... 191

*Páginas*

9. *Memoria del Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal* ..... 191

9.1 Introducción ..... 191
9.2 Consultas elevadas al DPD ..... 191
9.3 Reclamaciones a raíz de actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio Fiscal ..... 209
9.4 Otras actuaciones ..... 210
9.5 Ceses y nombramientos. Actividad de los adjuntos al DPD ..... 215
9.6 Informe al Fiscal General del Estado ..... 218

CAPÍTULO II

ÓRGANOS CENTRALES DEL MINISTERIO FISCAL ..... 219

1. *Fiscalía del Tribunal Supremo* ..... 219

1.1 Sección de lo Civil ..... 219
1.2 Sección de lo Penal ..... 241
1.3 Sección de lo Contencioso-Administrativo ..... 283
1.4 Sección de lo Social ..... 317
1.5 Fiscalía Togada de lo Militar ..... 334

2. *Fiscalía ante el Tribunal Constitucional* ..... 360

2.1 Introducción ..... 360
2.2 Incidencias personales y aspectos organizativos ..... 361
2.3 La actividad funcional de la Fiscalía ..... 364
2.4 La proyección externa de la Fiscalía. Comunicación y actividad institucional. Especial referencia a la formación ..... 411

3. *Fiscalía del Tribunal de Cuentas* ..... 416

3.1 Introducción ..... 416
3.2 La Fiscalía del Tribunal de Cuentas ..... 417
3.3 Intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora ..... 420
3.4 La actividad jurisdiccional ..... 430
3.5 Resoluciones de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas ..... 448

4. *Fiscalía de la Audiencia Nacional* ..... 453

4.1 Introducción ..... 453
4.2 Organización y funcionamiento de la Fiscalía: instalaciones, plantilla y distribución del trabajo ..... 454

*Páginas*

4.3 Estadísticas Generales ..... 457
4.4 Descripción de la actividad de la Fiscalía por Órdenes Jurisdiccionales ..... 465
4.5 Terrorismo ..... 465
4.6 La actividad de investigación de la criminalidad organizada y socioeconómica ..... 466
4.7 Redes de inmigración clandestina y trata de seres humanos ..... 468
4.8 Delitos contra la Corona, los Altos Organismos de la Nación y la forma de Gobierno ..... 469
4.9 La jurisdicción penal internacional ..... 469
4.10 Menores ..... 470
4.11 Víctimas ..... 472
4.12 Coordinación para la averiguación de los delitos sin resolver de ETA, GRAPO y demás organizaciones terroristas ..... 474
4.13 Extradiciones y OEDES ..... 474
4.14 Cooperación Internacional estadísticas generales ... 475
4.15 Vigilancia Penitenciaria ..... 482
4.16 Diligencias de investigación y diligencias preprocesales ..... 484
4.17 Jurisdicciones Contencioso-administrativa y Social ... 486
4.18 Consideraciones y valoraciones de interés en los distintos supuestos competencia de esta Fiscalía de la Audiencia Nacional y del órgano judicial donde se residencia ..... 488

5. *Fiscalía Especial Antidroga* ..... 507

5.1 Introducción ..... 507
5.2 Fiscalía Especial Antidroga en la Audiencia Nacional ..... 512
5.3 Evolución nacional de las causas por tráfico de drogas ..... 525
5.4 Temas de especial interés ..... 542
5.5 Junta General de la Fiscalía Antidroga ..... 549
5.6 Cooperación internacional ..... 550

6. *Fiscalía Especial contra la corrupción y la criminalidad organizada* ..... 566

6.1 Introducción ..... 566
6.2 Incidencias Personales y Aspectos Organizativos ... 567
6.3 Medios materiales e informáticos ..... 571
6.4 Actividad de la Fiscalía ..... 572

*Páginas*

6.5 Actividad de las Unidades de Apoyo y Unidades Adscritas ..... 587
6.6 La actuación de la Fiscalía Especial: las dilaciones procesales ..... 590

CAPÍTULO III

FISCALES COORDINADORES/AS Y DELEGADOS/AS DE MATERIAS ESPECÍFICAS ..... 597

1. *Violencia sobre la mujer* ..... 597

1.1 Introducción ..... 597
1.2 Feminicidios íntimos de pareja ..... 598
1.3 Hechos graves ..... 605
1.4 Instrumentos para la protección de las víctimas ..... 606
1.5 Evolución de la criminalidad y actividad del Ministerio Fiscal ..... 612
1.6 Procedimientos civiles ..... 634
1.7 Actuaciones de la Unidad Especializada ..... 637

2. *Seguridad y salud en el trabajo* ..... 643

2.1 Introducción ..... 643
2.2 Evolución de la siniestralidad laboral ..... 644
2.3 Actividad de la Unidad Especializada. Relaciones con las secciones especializadas y fiscales delegados/as ..... 650
2.4 Datos estadísticos y valoración crítica ..... 667

3. *Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado* ..... 685

3.1 Introducción ..... 685
3.2 La Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado ..... 685
3.3 Actividades e iniciativas desarrolladas por la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo ..... 685
3.4 Campaña de prevención de incendios forestales 2024 ..... 697
3.5 Datos estadísticos sobre intervenciones en medio ambiente ..... 704
3.6 Sugerencias y Comentarios ..... 708
3.7 Unidades adscritas a la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo ..... 709

*Páginas*

4. *Trata de personas y Extranjería* ..... 716

4.1 Introducción ..... 716
4.2 En relación con las expulsiones sustitutivas del Proceso Penal (Artículo 57.7 LOEX y 89 CP) ..... 719
4.3 Medidas cautelares de internamiento ..... 722
4.4 Menores extranjeros no acompañados ..... 727
4.5 Delito de Trata de Seres Humanos ..... 735
4.6 Delitos contra los Derechos de los Ciudadanos Extranjeros (318 bis CP) ..... 745
4.7 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
4.8 Delitos de Prostitución ..... 751
4.9 Organización interna de la Fiscalía ..... 754

5. *Seguridad Vial* ..... 756

5.1 Introducción ..... 756
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 ..... 758
5.3 La estadística de procedimientos judiciales ..... 771

6. *Menores* ..... 795

6.1 Actividad de la Unidad Especializada ..... 795
6.2 Actividad en materia de responsabilidad penal de los menores ..... 802
6.3 Actividad del Ministerio Fiscal en materia de Protección Jurídica de los menores ..... 826

7. *Cooperación Penal Internacional* ..... 840

7.1 Ministerio Fiscal en el informe de la décima ronda de evaluaciones mutuas. Novedades normativas y jurisprudenciales ..... 840
7.2 Participación del Ministerio Fiscal en Proyectos y Redes de Cooperación Internacional ..... 846
7.3 Funcionamiento de la Cooperación Judicial Internacional ..... 850
7.4 Informe de la décima ronda de evaluaciones mutuas sobre la implementación de la OEI en España ..... 872
7.5 Relaciones con Eurojust ..... 877
7.6 Actividad Institucional ..... 881

*Páginas*

7.7 Participación del Ministerio Fiscal en la Cooperación al Desarrollo ..... 883

8. *Criminalidad informática* ..... 887

8.1 Introducción ..... 887
8.2 Análisis de las diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal en 2024 ..... 893
8.3 Estructura y funcionamiento del área de especialización ..... 918
8.4 Relaciones con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, otras instituciones y organismos públicos y privados ..... 926

9. *Protección de las personas con discapacidad y mayores* .... 932

9.1 Actividad del servicio especializado en la protección de las personas con discapacidad y atención a los mayores ..... 932

10. *Delitos de Odio y Discriminación* ..... 970

10.1 Introducción ..... 970
10.2 Relaciones institucionales ..... 970
10.3 Actividad Formativa en el Ministerio Fiscal..... 987
10.4 Registro. Datos estadísticos sobre las funciones de supervisión de esta Unidad, la actividad del Ministerio Fiscal y las sentencias dictadas en el año 2024 ... 990
10.5 Asuntos relevantes para la memoria anual 2024 .... 1005

11. *Derechos Humanos y Memoria Democrática* ..... 1009

11.1 Introducción ..... 1009
11.2 Actividad de la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática ..... 1010
11.3 Actividad de las fiscalías territoriales ..... 1025

12. *Protección y tutela de las víctimas en el proceso Penal* ..... 1034

12.1 Introducción ..... 1034
12.2 Organización de las secciones de víctimas ..... 1035
12.3 Fase de instrucción ..... 1039
12.4 Fase intermedia ..... 1055
12.5 Fase de juicio oral ..... 1056
12.6 Conformidades ..... 1058
12.7 Fase de ejecución ..... 1060
12.8 Las Relaciones Institucionales ..... 1064

*Páginas*

12.9 Informes de los fiscales ..... 1065
12.10 Justicia Restaurativa y Mediación ..... 1065

13. *Vigilancia Penitenciaria* ..... 1066

13.1 Actividad de Vigilancia Penitenciaria ..... 1066
13.2 Actividad del Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria ..... 1067
13.3 La evolución de la población reclusa ..... 1079
13.4 Cuestiones de interés suscitadas por los Fiscales especialistas ..... 1082

14. *Delitos Económicos* ..... 1095

14.1 Introducción. Consideraciones de carácter general. 1095
14.2 Fiscal de Sala Delegado. Actividad de la Delegación ..... 1096
14.3 Formación ..... 1100
14.4 Datos estadísticos sobre la actividad jurisdiccional y del Ministerio Fiscal en delitos competencia de la especialidad ..... 1102
14.5 Valoraciones ..... 1104
14.6 Organización, medios y competencias de las secciones especializadas de las fiscalías territoriales ... 1107
14.7 Actividad de las secciones especializadas ..... 1108
14.8 Jornadas de Especialistas. Conclusiones ..... 1114
14.9 Análisis doctrinal y jurisprudencial ..... 1117

CAPÍTULO IV

ÓRGANOS TERRITORIALES DEL MINISTERIO FISCAL ..... 1123

*Introducción* ..... 1123

1. *Área Penal* ..... 1124

1.1 Evolución cuantitativa de los procedimientos penales ..... 1124
1.2 Evolución cualitativa de la criminalidad ..... 1169

2. *Área Civil* ..... 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 ..... 1235

*Páginas*

3. *Área Contencioso-Administrativa* ..... 1236

3.1 La actividad en el ámbito territorial ..... 1236

4. *Área Social* ..... 1252

4.1 Memorias remitidas por las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia, Provinciales y de Áreas en 2024 ..... 1253

4.2 Conclusiones ..... 1263

CAPÍTULO V

ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS CON TRATAMIENTO ESPECÍFICO ..... 1265

1. *Introducción* ..... 1265
2. *Orden Jurisdiccional Civil* ..... 1268

2.1 Intereses colectivos y difusos. Especial incidencia en la distinción y concreción de lo «difuso» ..... 1268

2.2 Algunas cuestiones relativas a la intervención como demandante del Ministerio Fiscal en el ejercicio de acciones colectivas ..... 1277

3. *Orden Jurisdiccional Penal* ..... 1288

3.1 La Salud Pública ..... 1288
3.2 Bienes difusos en el ciberespacio ..... 1297
3.3 La dignidad de la persona ..... 1313
3.4 El medio ambiente ..... 1320
3.5 La seguridad vial ..... 1326
3.6 La infancia ..... 1331
3.7 Seguridad y salud en el trabajo ..... 1337

4. *Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo* ..... 1345
5. *Conclusiones* ..... 1358

CAPÍTULO VI

PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS ..... 1359

1. *Derecho penal sustantivo* ..... 1359

1.1 Modificación de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores ..... 1359

*Páginas*

1.2 Introducción de un subtipo agravado del art. 255 CP ..... 1360
1.3 Tipificación del transporte y almacenamiento de combustibles líquidos predeterminado al narcotráfico ..... 1361
1.4 Introducción de la pena de privación del derecho a la tenencia y porte de armas en la conducta tipificada en el art. 148.4.º CP. ..... 1363

2. *Derecho Procesal Penal* ..... 1363

2.1 Propuesta de modificación del art. 367 ter LECrim .. 1363

3. *Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de competencias de la Audiencia Nacional* ..... 1364

3.1 Ampliación de competencias de la Audiencia Nacional en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada y transnacional ..... 1364
3.2 Modificación del artículo 65 LOPJ para que los Juzgados Centrales de Instrucción y de lo Penal asuman el conocimiento de delitos de quebrantamiento de condena derivados de incumplimiento de medidas de libertad vigilada impuestas en sentencia dictada por delitos de terrorismo ..... 1365

4. *Memoria Democrática y Derechos Humanos* ..... 1366

4.1 Reforma de la LOPJ en materia de justicia universal ..... 1366

5. *Protección de Personas con Discapacidad y Mayores* ..... 1368

5.1 Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad ..... 1368
5.2 Real Decreto 177/2004, de 30 de enero, por el que se determina la composición, funcionamiento y funciones de la Comisión de protección patrimonial de las personas con discapacidad ..... 1371
5.3 Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, Cap. VI, Tít. II, arts. 56, 57 y 58 LJV ..... 1372

5.4 Legislación fiscal: Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio; Ley 29/1998, de 18 de diciembre, sobre el Impuesto de Sucesiones y Donaciones; el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales; Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades ..... 1372

6. *Cooperación Penal Internacional* ..... 1373

6.1 El Ministerio Fiscal como autoridad judicial de la cooperación europea. Propuestas para una Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal ..... 1373

6.2 Reforma de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea ..... 1376

6.3 Propuestas de reforma en relación con el APL de los Equipos Conjuntos de Investigación ..... 1385

6.4 Propuestas de adaptación legislativa del Reglamento (UE) 2024/3011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, relativo a la remisión de causas en materia penal..... 1389

6.5 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..... 1391

7. *Trata de personas y Extranjería*..... 1392

7.1 Reforma de la LOEX y otras medidas tendentes a mejorar el acceso a la justicia de los extranjeros en situación administrativa irregular..... 1392

ANEXOS ..... 1399

INSTRUCCIONES

1. *Instrucción 1/2024, de 19 de septiembre, sobre la formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal* ..... 1401

*Páginas*

CONSULTAS

1. *Consulta 1/2024, de 21 de marzo, sobre algunas cuestiones relacionadas con la utilización fraudulenta de instrumentos de pago distintos del efectivo* ..... 1465
2. *Consulta 2/2024, de 3 de abril, sobre el delito de propaganda electoral extemporánea* ..... 1505
3. *Consulta 3/2024, de 16 de mayo, sobre el concepto penal de patrimonio público del artículo 433 ter CP* ..... 1541

INFOFISCALÍAS ..... 1577

1. *Lesiones por imprudencia grave utilizando vehículos a motor* ..... 1579
2. *Falsedad documental. Aportación de datos de otra persona en la comunicación a la DGT* ..... 1580
3. *Vinculación del dictamen del comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de ONU* ..... 1581
4. *Resistencia a la autoridad, inviolabilidad del domicilio y delito flagrante* ..... 1582
5. *Análisis del comiso y prueba del origen ilícito de los bienes* ..... 1583
6. *Interpretación del derecho a recibir información sobre la acusación y modificación de la calificación jurídica* ..... 1584
7. *Repertorio de jurisprudencia de la Unidad de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado* ..... 1585
8. *La falsedad del soporte material del permiso de conducir no incide en la veracidad de la información que incorpora* ..... 1586
9. *Repertorio de jurisprudencia e informe anual (2023) de la Unidad de Violencia sobre la Mujer de la Fiscalía General del Estado* ..... 1587
10. *Compensación del trabajo para la casa (Art. 1438 CC)* ..... 1588
11. *Información sobre el pleno del Consejo Fiscal 6 y 7 de marzo de 2024* ..... 1589
12. *Revista del Ministerio Fiscal número 12* ..... 1590
13. *Modulación de la pena en casos de responsabilidad penal de las personas jurídicas* ..... 1591
14. *Interpretación del art. 103 LECrim y art. 268 CP* ..... 1592
15. *Imposibilidad de la atenuación analógica del art. 183 bis CP* ..... 1593
16. *Vulneración del art. 17 CE en Delito contra la Seguridad Vial* ..... 1594
17. *Encrochat. Servicio de Telecomunicaciones Cifradas* ..... 1595
18. *Últimas consultas de la Fiscalía General del Estado* ..... 1596
19. *Repertorio de jurisprudencia de la Unidad de Trata de Personas y Extranjería de la FGE* ..... 1597

*Páginas*

20. *La revocación de una sentencia absolutoria basada en discrepancias con la valoración de la prueba supone una extralimitación de las facultades del tribunal de apelación* ..... 1598
21. *El engaño en los Delitos contra la Libertad Sexual y Stealthing* ..... 1599
22. *Interpretación del derecho a estar presente en el juicio; posibilidad de que un encausado participe en el juicio por videoconferencia* ..... 1600
23. *Instrucción de la FGE 1/2024*..... 1601
24. *Lenguas Cooficiales*..... 1602
25. *Cuenta E-Curia*..... 1603
26. *Red Civil Internacional de Fiscales (RCIF)* ..... 1604
27. *Plan de formación de la carrera fiscal 2025* ..... 1605
28. *Causa Especial 3/20557/2024 Sala Segunda del Tribunal Supremo*..... 1606
29. *Repertorio de jurisprudencia Unidad de Menores de la FGE*..... 1607
30. *Repertorio de jurisprudencia Unidad contra los Delitos de Odio y Discriminación de la FGE* ..... 1608
31. *Complemento Variable por Objetivos 1/2024*..... 1609

# INTRODUCCIÓN

# INTRODUCCIÓN DE LA MEMORIA DE LA FGE (EJERCICIO 2024)

La presentación anual de la Memoria de la FGE, compendio del extraordinario trabajo de la institución, ante las más altas autoridades del país, no solo constituye una exigencia legal conforme al artículo 9 del EOMF, sino que es un reconocido privilegio para cualquiera de las personas que han ostentado el cargo de Fiscal General del Estado, pues representa un recorrido por las competencias de los distintos órganos que la integran que permite visibilizar con sentido orgullo los valores que son señas de identidad de la Fiscalía española, que no son otros que el esfuerzo, capacitación, profesionalidad y transparencia en todas las actuaciones desarrolladas en cualquiera de los órdenes jurisdiccionales, junto a una enorme humanidad y compromiso con los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

A su vez, la memoria anual es también un instrumento estratégico para la modernización y adaptación de la Fiscalía, en la medida que, al recopilar y analizar datos año tras año, se construye una base histórica que permite planificar políticas públicas en materia de justicia, ajustar la formación de los fiscales a las nuevas realidades delictivas y proponer reformas legislativas cuando sea necesario. Asimismo, al ser un documento accesible, incrementa la legitimidad de la institución ante la sociedad, consolidándola como garante del Estado de Derecho.

Como en ediciones anteriores, este espacio inicial de la obra se aprovecha para trasladar meras pinceladas respecto de algunas novedades que han tenido lugar a lo largo del año en la carrera fiscal, y también para hacer referencia a determinadas materias que conforman ejes nucleares de la estrategia de actuación del Ministerio Fiscal que, sin perjuicio de su desarrollo pormenorizado en otras partes de la Memoria, permiten una visión general de su actividad anual.

En relación con aspectos nucleares de la estrategia de actuación del Ministerio Fiscal, este año se va a dar cierto protagonismo, por ser una materia de evidente interés para la sociedad, a la amplia actividad

desplegada por la institución en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Es incontestable la estrecha relación entre ambos fenómenos que, a su vez, se retroalimentan mutuamente. La corrupción facilita que grupos criminales se infiltren y actúen en diversos sectores, no siendo ajenos a esta situación ámbitos como el de la política y el de las fuerzas del orden. Por su parte, la delincuencia organizada utiliza la corrupción para alcanzar sus objetivos y mantener su impunidad, lo que objetivamente conlleva discriminación, insolidaridad y arbitrariedad, y con ello un grave deterioro de la relación entre la ciudadanía, el ordenamiento jurídico y las instituciones públicas.

El Ministerio Fiscal cuenta, como es sobradamente conocido, con distintas vías para luchar contra esta lacra social que tanto daño hace al Estado de derecho y al desapego de los ciudadanos hacia nuestro sistema de gobernanza y las personas que lo ejercen. Indudablemente, la primera mención en esta lucha ha de ser para la Fiscalía Especial contra la Corrupción y Criminalidad Organizada, pues constituye el buque insignia en la persecución de las conductas de mayor gravedad en este ámbito delictual, de tal forma que ha servido de modelo y referente para otras fiscalías similares en los países de nuestro entorno, recibiendo el reconocimiento de organismos internacionales como la OCDE, el GRECO o el GAFI. En esta Fiscalía se instruyen y conocen los asuntos de mayor trascendencia a nivel nacional, siendo una de sus singularidades y, probablemente la que la dota de mayor capacidad investigadora, el contar para el desarrollo de su actividad con Unidades de Apoyo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), e igualmente de Unidades Adscritas de Policía Nacional y de Guardia Civil.

En el periodo temporal a que se contrae esta Memoria, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada ha experimentado un incremento de procedimientos penales, en concreto han sido 915 frente a los 885 del año 2023, y se ha mantenido el número de incoaciones de diligencias de investigación preprocesal, 28 en ambas anualidades. El grado de sintonía entre la postura adoptada por los fiscales anticorrupción con el órgano de enjuiciamiento ha sido muy elevado, como demuestran las 26 sentencias condenatorias de un total de 34 sentencias dictadas por la Audiencia Nacional, siendo tan solo 8 las sentencias absolutorias.

No obstante, ante la ineludible realidad de la necesaria especialización que tan buenos resultados proporciona, y en consonancia con las exigencias actuales del entorno jurídico, en el segundo semestre

del año memorial se han creado dos nuevas Unidades especializadas de la FGE con un Fiscal de Sala Coordinador al frente de cada una para fortalecer la respuesta ante las diversas formas de corrupción de una manera más eficaz. Se trata de la Unidad de Delitos Económicos y la Unidad de Delitos contra la Administración Pública, ambas vinculadas al objetivo de mejorar la lucha contra el fraude a la Administración Pública y a la Hacienda Pública. La Unidad de Delitos Económicos constituye la transformación de la Delegación hasta ahora existente, lo que representa un avance en la formación especializada de esta materia, al dotarse a la Unidad de los medios personales y materiales necesarios y colocar al frente de la misma a un Fiscal de Sala coordinador con dedicación exclusiva que proporcionará apoyo técnico a los fiscales especialistas y velará por la efectividad del principio de unidad de criterio y actuación al que nos debemos todos los miembros de la carrera fiscal. Por su parte, la Unidad de Delitos contra la Administración Pública es genuinamente de nueva creación. Se impone precisar que, las grandes causas de delincuencia organizada y transnacional y aquellas de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado en las que se encuentran implicados altos cargos como ministros o secretarios de estado seguirán siendo asumidas por la Fiscalía Especial Anticorrupción, mientras que, la Unidad especializada de delitos contra la Administración Pública asumirá la coordinación y supervisión de la actuación del Ministerio Fiscal en relación con otras causas que, si bien están relacionadas con tales delitos, no reúnan los requisitos para ser consideradas de especial trascendencia como aquellas en que los implicados no tengan la consideración de alto cargo (ej., alcaldes, concejales, etc.).

A su vez, en la lucha contra el fraude y la corrupción se ha de reiterar la información proporcionada en la memoria anterior relativa a la necesaria colaboración entre los distintos operadores públicos implicados en esta difícil tarea, y que tuvo su reflejo en una serie de instrumentos conjuntos, al valorarse positivamente la colaboración entre el Ministerio Fiscal y las oficinas y agencias antifraude por el carácter complementario de su actuación. El profundo conocimiento que las distintas agencias y oficinas antifraude han adquirido a la hora de detectar e investigar las prácticas fraudulentas y corruptas que tienen lugar en el sector público constituye una valiosa herramienta de la que la Fiscalía puede nutrirse, y en este escenario se firmaron en el año 2023 por la FGE una serie de Convenios de colaboración entre el Ministerio Fiscal y las Oficinas de prevención y lucha contra la corrupción en distintas partes de España. Con estos instrumentos se pretendió dotar de un marco formal a la colaboración que ya se venía

desarrollando y así garantizar que la uniformidad y transparencia contribuyan a incrementar la efectividad de todas sus actuaciones.

De lo expuesto, no parece cuestionable que la pretensión de dar una respuesta eficaz a los fenómenos delictivos relacionados con la corrupción y la delincuencia económica es un compromiso de la FGE. De hecho, constituye uno de los objetivos prioritarios que se visualiza en los sucesivos planes de formación. Concretamente, el Plan de Formación de 2024 incluye de nuevo un proyecto de formación de formadores que trata de difundir más ampliamente entre la carrera fiscal las capacidades y posibilidades que, para la persecución de los patrimonios procedentes de la criminalidad organizada puede proporcionar la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA), órgano de apoyo directo a los juzgados, tribunales y al Ministerio Fiscal. Además, y como parte del plan estratégico de lucha integral contra la corrupción y el fraude impulsado por la FGE, se ha incluido en el Plan de esta anualidad una actividad formativa dirigida no solo a los fiscales sino también al personal de las oficinas antifraude a las que se ha hecho referencia anteriormente, con la finalidad de adquirir conocimientos técnicos y jurídicos en la lucha contra el fraude en la función pública.

Los cursos organizados por la FGE abordan el fraude y la corrupción desde distintas ópticas que permiten profundizar en aspectos concretos, siendo ilustrativo de ello el curso de «Delitos contra la Administración Pública: fraude en la contratación administrativa»; el de «Blanqueo de capitales: persecución transfronteriza de activos»; el relativo a «La actividad criminal de carácter defraudatorio *online*. Las organizaciones criminales para la comisión de estafas informáticas» o el «Curso-Estancia en la Agencia Tributaria» sobre delincuencia económica y sobre procedimientos tributarios y aduaneros dirigido a fiscales especialistas en delitos económicos y en contencioso-administrativo. En el mismo sentido, se pueden mencionar sendos cursos organizados con la Comisaría General de la Policía Judicial y con la Dirección General de la Guardia Civil que centraron la formación en las criptomonedas y el uso de criptoactivos por las organizaciones criminales. La repercusión de dichos cursos entre los fiscales se observó en el ámbito de redes sociales, de modo que entre las actividades de mayor interés figuran la I Jornada de Formación en criptomonedas para fiscales, organizada por el Fiscal Jefe Anticorrupción en colaboración con la Guardia Civil, que generó 13.797 impresiones, así como las 11.301 impresiones el tuit en el que la Fiscalía General trasladó, con ocasión de la clausura del taller práctico sobre trazabilidad, blanqueo, localización y recuperación de activos, la

importancia de la colaboración entre la Fiscalía y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

Desde la perspectiva institucional, la actividad que en el plano internacional ha contado con la participación del Reino de España a través de la FGE en materia de crimen organizado y corrupción ha sido intensa, y sirve para poner de manifiesto la trascendente función que tienen los fiscales en la elaboración y aplicación de estrategias para su represión.

Así, a principios de año se celebró en Santiago de Chile la XXXI Asamblea General de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), organismo en el que España ejerce la Secretaría General Permanente. Esta Asamblea, que tiene entre sus objetivos el crear estrategias comunes a través de la cooperación internacional entre los Ministerios Públicos, en el año 2024 se focalizó en el estudio de la cooperación contra el crimen organizado trasnacional, en la que el Fiscal General tuvo la oportunidad de incidir en que solo desde una estrategia compartida se puede hacer frente a este tipo de delincuencia y en cómo el Ministerio Público es una pieza clave para garantizar los derechos de las personas y la independencia de los sistemas judiciales.

También acudió el Fiscal General en el mes de abril a Tirana (Albania) donde desde hace 3 años se desarrollan dos proyectos de la UE Y FIIAPP centrados en un doble objetivo, por un lado, el apoyo a la fiscalía y a los cuerpos y fuerzas de seguridad de este país en la lucha contra el crimen organizado a través de investigaciones financieras y, por otro, en prestar asesoramiento para la reforma judicial a fin de mejorar su capacidad de independencia. En estos proyectos han participado fiscales españoles que han compartido el funcionamiento y las competencias de la Fiscalía española. En las reuniones celebradas en dicho encuentro el FG refirió la necesidad de mejorar la cooperación internacional a través de las comisiones rogatorias y demás instrumentos de colaboración. Se firmó un memorándum con el director de la Estructura Especial contra el Crimen Organizado y la Corrupción (SPAK) que tiene por objeto consolidar y fortalecer las relaciones de amistad y cooperación entre ambas instituciones sobre la base de la igualdad, respeto y beneficio mutuo mediante un marco de comunicación directa, y también facilitar las relaciones con otros organismos encargados de hacer cumplir la ley para aumentar la lucha contra la delincuencia organizada trasnacional.

Asimismo, en el mes de septiembre tuvo lugar en Tenerife la reunión de Ministerios Públicos, Ministros de Justicia y Notarios Iberoamericanos y de Lengua Portuguesa (COMJIB), cumbre que fue presidida por SM el Rey Felipe VI, donde el titular de nuestra institu-

ción resaltó el papel clave del Ministerio Fiscal en el desarrollo de estrategias comunes para mejorar la lucha internacional contra la delincuencia organizada y la corrupción con el fin de establecer sistemas de prevención de lavado de activos provenientes de actividades delictivas, así como el análisis del intercambio de información a través de las redes de Unidades de Inteligencia Financiera.

Además, en el mes de noviembre asistió el Fiscal General a la cumbre internacional que reúne a los Ministros de Justicia (COMJIB) y Fiscales Generales de países iberoamericanos (AIAMP) que se celebró en Medellín (Colombia), y en la que destacó el creciente protagonismo que muchos países habían otorgado a la Fiscalía como oficina judicial especializada y multidisciplinar que ha centralizado en ella la respuesta penal ante la criminalidad organizada, lo que responde a ser el único operador jurídico que está presente en todas las fases del procedimiento judicial.

La lucha contra la delincuencia organizada no se agota en la Fiscalía Especial contra la Corrupción, pues la mayor parte de la actividad de la **Fiscalía Especial Antidroga** está vinculada a la misma, lo que se ha puesto de manifiesto en el Informe SOCTA –Evaluación de la Amenaza de la delincuencia Grave y Organizada en la Unión Europea– publicado por Europol en 2025, que afirma que el tráfico de drogas sigue siendo una de las principales actividades del crimen organizado en Europa, en la medida que «*utilizando herramientas como la corrupción, la violencia y el blanqueo de dinero, las redes de narcotraficantes desestabilizan la sociedad y socavan la economía legal y la confianza en las institu*ciones». El uso de plataformas encriptadas es una de las características propias del narcotráfico estos últimos años y así lo recoge también el citado informe que menciona su uso por las organizaciones criminales. De hecho, la interceptación de dos de estas plataformas EncroChat y SKY-ECC en Francia han sido reveladoras del verdadero panorama del narcotráfico en Europa. En España, como se ha informado en ediciones memoriales anteriores, unos 120 procedimientos cuentan con pruebas procedentes de las comunicaciones interceptadas en Francia en alguna de las dos plataformas, siendo uno de los motivos del crecimiento del número de procedimientos.

La memoria de esta Fiscalía Especial dice que, analizando los procedimientos judiciales incoados en nuestro país en 2024, lo que podría parecer en los últimos años una amenaza silenciosa para la sociedad va mostrando progresivamente más potencial de daño, utilizando más violencia y una potente capacidad de corrupción que se ha revelado real, y que conduce a un deterioro de la seguridad y una merma de

confianza en las instituciones públicas. En efecto, no son anecdóticos los procedimientos en los que alguno de los investigados pertenece a cualquiera de los cuerpos policiales. Las incautaciones siguen estando vinculadas a los puertos de entrada, especialmente Valencia, Barcelona y Algeciras, y también los aeropuertos son utilizados cada vez con mayor frecuencia como vía de entrada de todo tipo se sustancias.

Reflejo de la entidad de la amenaza en este ámbito delictual lo constituye el incremento en un 32,14% del número de diligencias previas incoadas en los Juzgados Centrales de Instrucción, que implica aumento tanto en cantidad como en relevancia y gravedad de los hechos investigados. Así, en el ámbito propio de la Fiscalía Especial se ha pasado de 41 diligencias de investigación preprocesal en 2023, a 64 en 2024, con un total de 222 personas físicas y 20 personas jurídicas investigadas en nuestro ámbito preprocesal de investigación. A su vez, ha aumentado significativamente el número de procedimientos judiciales seguidos por blanqueo de capitales que pasan de 5 en 2023, a 15 en 2024, lo que porcentualmente supone un crecimiento del 180%, máxime si se tienen en cuenta las reducidas competencias de la Audiencia Nacional para la investigación de este delito. Se han dictado en relación con la competencia de la Fiscalía Especial Antidroga 38 sentencias por la Audiencia Nacional. Solo dos de las sentencias han sido totalmente absolutorias, siendo el resto condenatorias y, aun cuando algunas de ellas son parcialmente condenatorias pues condenan a algunos de los acusados y absuelve a otros, la cifra de condenados asciende a 253 personas frente a 82 que fueron absueltos.

Durante el año 2024 la Fiscalía Especial Antidroga ha seguido impulsando las líneas de actuación fijadas en materia de recuperación de activos, tanto en el ámbito interno de la propia Fiscalía, como en sus relaciones con otros organismos destinados a esa recuperación. En el ámbito interno, se potencia la aplicación del *Protocolo de la Fiscalía Antidroga en materia de recuperación de activos* de 2022, incidiendo en el control y visado de escritos de acusación y en la difusión y análisis de su aplicación en las juntas de la Fiscalía. En este ámbito, durante el año 2024 se ha participado en diversas comisiones y foros, como la Comisión de seguimiento y control del convenio de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Justicia en materia de colaboración y apoyo al funcionamiento de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (marzo 2024). Se ha designado un fiscal coordinador de la materia de recuperación de activos que participa en un Grupo de Trabajo creado con vistas a preparar la próxima evaluación del GAFI en materia de blanqueo de capitales y recuperación de activos, en el que están integradas la Fiscalía Especial Anti-

droga, la Fiscalía Especial Anticorrupción, la Agencia Tributaria, la ORGA, CITCO, Policía Nacional, Guardia Civil, Policías Autonómicas, SEPBLAC y el Tesoro Público.

Como sabemos, la criminalidad organizada relacionada con el narcotráfico no se limita a los procedimientos competencia de la Audiencia Nacional, en la medida que muchas diligencias judiciales relacionadas con el tráfico de drogas cometido por organizaciones criminales se investigan en juzgados territoriales que asumen complicadas investigaciones de grandes organizaciones cuando no existen indicios que permitan vincular la operación con varias provincias. Los datos aportados por la Fiscalía Especial Antidroga respecto a la incoación de procedimientos por delitos de tráfico de drogas a nivel territorial suponen un crecimiento en el conjunto de la nación de un 23,21%, de 23.949 incoaciones de procedimientos en 2023 se pasa a 29.758 en 2024. Todavía más preocupación genera el dato relativo a que el crecimiento principal se produce en los delitos de tráfico de drogas en su modalidad de sustancias que causan grave daño a la salud, que se ha incrementado en un 53,59%, habiéndose incoado 8.427 procedimientos en 2023 y 12.943 en 2024.

Entrando en otras actividades desarrolladas por el MF, el **Capítulo II** de la Memoria, además de la actividad de las Fiscalías Especiales contra la Corrupción y Criminalidad Organizada y Antidroga, recoge de forma individualizada la realizada por otros órganos de la Institución, en concreto por las Secciones de la Fiscalía del **Tribunal Supremo** (Civil, Penal, Contencioso-administrativo, Social y Militar). También ilustra sobre la actividad de la Fiscalía de la **Audiencia Nacional,** órgano a quien corresponde el conocimiento del mayor porcentaje de diligencias previas incoadas durante 2024 en los Juzgados Centrales de Instrucción (703 de 783, lo que supone un 89,78% de las mismas). La cifra de escritos de acusación presentados es un 28,26% superior a la del año anterior (59 en el 2024 frente a los 46 en el 2023), destacándose el aumento de la complejidad fáctica y jurídica de los asuntos, fundamentalmente en los delitos socioeconómicos. La Memoria de esta Fiscalía vuelve a incidir en que el terrorismo, junto con la radicalización y el extremismo violento, se ha manifestado como un fenómeno dinámico y mutable, experimentando una profunda transformación en los últimos años que se concreta en el paso de un terrorismo de origen nacional a uno de carácter internacional, constatando la neutralización del primero a través de la acción policial y judicial, y la consolidación del segundo como la principal amenaza terrorista debido a su naturaleza global e interconectada. La situación actual está focalizada en el terrorismo yihadista que ha de ser afrontado de forma

totalmente diferente al conocido en el ámbito interno. El terrorismo representa un 28,02% de todas las diligencias previas conocidas en esta Fiscalía durante este año 2024, habiéndose dictado 69 sentencias respecto al mismo. En la sinopsis que incorpora sobre el resto de la delincuencia de la que conoce, refiere que en delincuencia económica hay 294 diligencias previas y 153 personas investigadas. De otro lado, la Fiscalía del Tribunal de **Cuentas** continúa informando sobre su trascendente actividad fiscalizadora del sector público, así como de la cantidad y complejidad de temas que abordan el equipo de profesionales del Tribunal de Cuentas, en la medida 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. Por su parte, la Fiscalía ante el **Tribunal Constitucional** refleja la imagen de lo acontecido en el seno de este órgano y reitera su compromiso en lograr una mayor penetración de su trabajo cotidiano en el conjunto del Ministerio Fiscal, trasladando que la utilización simultánea de dos herramientas como son la formación y la articulación y mejora de las vías de comunicación, transmisión de la información y debate puede erigirse como la forma de lograr la aplicación del criterio especializado de los fiscales en el momento procesal adecuado que permita reducir la retroacción de las resoluciones judiciales en los recursos de amparo.

**El Capítulo III** de la Memoria recopila la actividad que se ha llevado a cabo por las distintas Unidades especializadas Coordinadoras y Delegadas de la FGE. La lectura de estas memorias nos aproxima al ingente trabajo institucional realizado por todas las Unidades –dentro y fuera de España–, pues su participación en diferentes foros, junto a otros órganos e instituciones, da cuenta de la cada vez mayor presencia de la Fiscalía en múltiples actos que la vinculan con la realidad, ora jurídica ora social, y también con proyectos venideros. De otro lado, los textos sintetizan el trabajo que se realiza en las fiscalías territoriales y la evolución de la criminalidad en sus respectivos ámbitos de competencia. En apretada síntesis y como meros apuntes en relación con el contenido de las diferentes especialidades se puede citar que la Unidad de **Violencia sobre la mujer** refiere que el número de feminicidios sigue siendo objeto de preocupación y análisis, siendo 50 las mujeres que murieron a manos de sus parejas masculinas en 2024, cifra muy similar a la arrojada en 2023, año en el que fueron 51 las mujeres asesinadas, si bien inferior a las 59 mujeres víctimas de feminicidio en 2022. De estas 50 mujeres, tan solo 14 había denunciado

hechos previos, lo que supone un 28%, cifra que, si bien es ligeramente superior a la del año pasado, sigue siendo insuficiente. En el texto se realiza un análisis que avala que mayoritariamente los fallecimientos tuvieron lugar en días festivos y periodos vacacionales. Especialmente preocupante esta anualidad es la situación de los menores hijos de las víctimas, ascendiendo a 27 los niños y niñas que se han quedado huérfanos. A su vez, la violencia vicaria ha terminado con la vida de 9 menores de edad, siendo 4 los menores asesinados junto a sus madres. Se concluye como evidencia que el domicilio compartido o propio no es un lugar seguro para estas víctimas dado que el maltratador busca o aprovecha para llevar a cabo la acción feminicida estos espacios en los que le resulta más fácil ejecutarla ante la ausencia de terceros que puedan acudir en defensa de la mujer. Esto lo demuestra el dato constatado de que 38 de los feminicidios consumados se cometieron en el domicilio común, del agresor o de la víctima, lo que representa el 76 % del total. También se analiza el dato de la ruralidad como un elemento que influye en la reticencia a denunciar los hechos, pues cuanto menor es el número de habitantes se produce un incremento tanto del riesgo de estigmatización que sienten las víctimas como de las dificultades de acceso a los recursos propios de violencia de género. De otro lado, la Unidad de **Seguridad y Salud en el trabajo**, partiendo de las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral, informa sobre un aumento de la accidentalidad laboral, sobre todo de los accidentes mortales que pasan de 508 en 2023 a 585 en 2024. Lo anterior es congruente con un incremento relevante del número de procedimientos de homicidio por imprudencia grave, que suponen un 15% más respecto del ejercicio de 2023, pasando de 186 a 215. Realiza esta Memoria un análisis de los motivos que pudieran concurrir para el aumento de la siniestralidad por sectores de actividad (agrario, industria, construcción y servicios), por tipos de lesiones, la incidencia por la edad y desde la perspectiva de género de los trabajadores. Se apunta la urgente necesidad de una reforma y/o actualización de la normativa preventivo-laboral adaptada al tejido industrial de nuestro país, en el que las PYMES ocupan un porcentaje cercano al 99 %, a la par que contemple los nuevos riesgos a los que la sociedad se enfrenta en el mundo de las relaciones laborales. La Memoria de la Unidad de **Medio Ambiente y Urbanismo** refleja su función de coordinación y la evolución cuantitativa del trabajo de los fiscales especialistas en 2024, abordando algunos temas de especial preocupación para la Unidad como son la contaminación procedente de buques, que ha deter-

minado una fluida relación entre la Unidad de Medio Ambiente y la Dirección General de la Marina Mercante, o el uso de la declaración responsable como título habilitante de actuaciones que puedan afectar al medio ambiente o a la ordenación del territorio. Por su parte, la Unidad de **Trata de Personas y Extranjería** informa que se mantiene el incremento de llegadas de migrantes por vía marítima iniciado en 2023, especialmente a las Islas Canarias pero también a las demás costas, por lo que se persiste en la línea de actuación iniciada de coordinación con la Fiscalía de Canarias y los delegados de las zonas afectadas, manteniendo el contacto regular con las fuerzas y cuerpos de seguridad especializadas en aras a coordinar las investigaciones relacionadas con la inmigración ilegal, que además revisten gran complejidad por su vinculación con la delincuencia organizada trasnacional. Aunque según fuentes del Ministerio del Interior este año fueron localizadas 1.807 embarcaciones –10 menos que el año anterior–, sin embargo, existe un incremento en el número de migrantes llegados por esta vía, pasando de 55.618 a 61.323, lo que ha determinado el importante aumento de la actividad de los fiscales delegados de las zonas donde recalan y de la Unidad, no solo en lo relativo a la persecución de las conductas delictivas de tráfico, sino también en su función de velar por la garantía de los derechos de los migrantes en los centros de acogida, de internamiento y salas de inadmitidos de aeropuertos, adquiriendo especial relevancia todas las cuestiones surgidas por el aumento progresivo de posibles menores no acompañados. El texto aborda además otros temas, como los problemas de la expulsión sustitutiva del proceso penal y la coordinación con las autoridades administrativas, o los diferentes supuestos en los que no es posible materializar dicha expulsión. En cuanto a la Unidad de **Seguridad Vial,** destaca su comparecencia en el año 2024 ante la Comisión de Seguimiento del Sistema de Valoración del Daño Corporal de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, y su participación en el marco de los trabajos preparatorios que por aquella se vienen desarrollando para la emisión de un informe razonado –como contempla la disposición adicional única del Proyecto de Ley por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor– sobre la conveniencia de establecer un seguro obligatorio de responsabilidad civil para vehículos de movilidad personal y otros vehículos motorizados que no estén comprendidos dentro del concepto legal de «vehículo a motor». En su texto analiza que, partiendo del balance provisional de siniestralidad vial de 2024 publicado por la DGT a principios de año, pese al ligero ascenso en el número absoluto de víctimas mortales fallecidas en las carreteras

españolas que asciende a 1.154 personas, catorce más que en 2023, si se valora el importante incremento producido en los indicadores de movilidad, con 462,8 millones de desplazamientos de largo recorrido frente a los 448,7 de 2023, se puede inferir un estancamiento en la reducción de víctimas mortales en accidentes de tráfico, en línea con lo señalado para el conjunto de la UE por la Comisión Europea en su comunicación de 8 de marzo de 2024. La Memoria de la Unidad de **Menores** informa de un leve descenso (–6,01%) en relación con el año anterior en cuanto a la incoación de diligencias preliminares que en 2024 fueron 67.367, rompiendo así la línea ascendente iniciada en el año 2021 y que se ha mantenido hasta la presente anualidad. Paralelamente, en cuanto a incoaciones de «expedientes de reforma» se detecta un ligero descenso del –4,93% respecto al ejercicio de 2023 y del 8,19% respecto al ejercicio de 2022. Pese a este descenso, la Unidad traslada una seria preocupación por el incremento y auge de conductas cada vez más violentas realizadas por menores. En especial se refiere al aumento de infracciones de violencia intrafamiliar, de lesiones en general, de conductas contra la libertad sexual y el creciente abuso o mal uso de las TIC con especial incidencia en el campo del acoso escolar. La Memoria informa que por Decreto del FGE de 27 de septiembre se acordó asignar a la Unidad de Menores las funciones relativas a la determinación de edad de las personas extranjeras indocumentadas, lo que incluye la intervención, supervisión, coordinación y el establecimiento de pautas de actuación, homogeneizándose por esta vía la actuación de las fiscalías en todo el territorio nacional. Por parte de la Unidad de **Cooperación Penal Internacional** se pone en valor el importante papel de la Fiscalía, que ha tenido un expreso reconocimiento en 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. Este reconocimiento es trascendente al tratarse de un Informe objetivo, independiente, riguroso y fundamentado, realizado por un equipo evaluador compuesto por expertos no españoles y aprobado finalmente en el Comité COPEN. Refiere la Unidad, que el Informe también constituye una evaluación completa y actualizada de cómo ha funcionado en nuestro país el principal instrumento de obtención de prueba transfronteriza en materia penal en los últimos seis años. Destaca con orgullo cómo de la lectura del Informe se concluye que la enriquecedora contribución del Ministerio Fiscal especialista en materia de cooperación judicial es una de las claves del éxito de la aplicación de la Directiva 2014/41 sobre la OEI en nuestro país, cuyas buenas prácticas se elogian extensamente. En concreto, el Informe

señala tres aspectos claves del éxito de la aplicación de la OEI en España: la especialización del Ministerio Fiscal, la avanzada digitalización del sistema de gestión de expedientes de cooperación internacional (denominado CRIS/CJI) existente en la Fiscalía española, y la eficaz coordinación ejercida desde la Unidad de Cooperación Internacional de la FGE (UCIF). A decir de la Unidad, esto supone la consagración del Ministerio Fiscal a nivel de la UE como autoridad de ejecución española de la OEI. De otro lado, la Unidad de **Criminalidad Informática,** apunta y reitera cómo la creciente preocupación mundial ante el incremento, cuantitativo y cualitativo, de la delincuencia en el entorno virtual en los últimos años y la necesidad de proteger la resiliencia y seguridad de redes y sistemas informáticos frente al uso irregular y/o delictivo de estas tecnologías viene marcando la agenda legislativa de los Estados en los distintos marcos geográficos desde principios de este siglo, tanto en aspectos preventivos como de investigación y persecución penal, impulsando la cooperación internacional en ambos planos. Lo anterior ha dado lugar a que el 26 de diciembre del año 2024 la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante, NNUU) adoptaba el texto 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 del Consejo de Europa, constituyendo el resultado de un esfuerzo colectivo de los Estados Miembros de NNUU junto con instituciones académicas del sector privado y la sociedad civil, y cuyo objetivo es prevenir y combatir la ciberdelincuencia de la manera más eficiente y eficaz mediante la articulación de herramientas legales adecuadas, el fortalecimiento de la cooperación internacional y la prestación de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidades, especialmente en los Estados en desarrollo. Los datos estadísticos que recoge la Memoria reflejan el aumento de las infracciones penales antes señalado, ascendiendo los procedimientos judiciales a 27.104 en 2024 frente a 23.486 el año anterior. Respecto a la Unidad especializada de **Protección de personas con discapacidad y mayores,** destaca en su memoria cómo la colaboración de los Ministerios de Derechos Sociales y Agenda 2030 y de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes con la FGE ha hecho posible que nuestra institución llegue al ciudadano al facilitar la accesibilidad universal del sitio web www.fiscal.es que proporciona información en lenguaje sencillo sobre las funciones básicas del Ministerio Público, acercando la institución a las personas con disca-

pacidad, pero también al público en general en cumplimiento de las exigencias legales derivadas del RD 1112/2018, de 7 de septiembre, *sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público*; con la Ley 6/2022, de 31 de marzo, *de modificación del Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, y con el RD 193/2023, de 21 de marzo, *por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público*. Su exposición también aborda, entre otros temas, el notorio incremento de personas de avanzada edad que, derivado de la mayor movilidad geográfica, migran desde el exterior hacia España y desde nuestro país hacia otros Estados, sobre todo países de nuestro entorno generada por la libre circulación de personas en la Unión Europea. Así, a la ya conocida condición de España como destino atractivo para la denominada *gerontoinmigración* –el desplazamiento de la residencia habitual a otro Estado al llegar la etapa de retiro o jubilación– se une la constatación del crecimiento del volumen de población de nacionalidad española mayor de 65 años que reside en el extranjero. Este elemento trasnacional da lugar a situaciones que requieren un conocimiento muy especializado que ha determinado que en el año 2024 se haya impulsado la creación de la red civil internacional de fiscales (RCIF) en la que esta Unidad ha tenido una relevante colaboración con el objetivo de solventar jurídicamente la variada casuística a la que esta realidad da lugar. Por su parte, la Unidad de **Delitos de Odio y Discriminación** recoge los datos de evolución de criminalidad en su memoria y refiere que se incoaron 477 diligencias de investigación preprocesal y se elaboraron por los especialistas 293 escritos de acusación frente a los 210 del ejercicio 2023, lo que supone un crecimiento de casi el 40%. En cuanto a los motivos de discriminación presentes tanto en las diligencias de investigación como en las acusaciones son de forma mayoritaria racismo y xenofobia (nación u origen nacional) seguidos de orientación sexual e identidad de género. También informa la Memoria sobre la ingente actividad institucional que desarrolla la Unidad, de la que destacaremos la relación de colaboración con el OBERAXE, siendo este un organismo estratégico que, en el marco de sus funciones, recopila y publica información sobre proyectos, encuestas, recursos, informes y estudios promovidos por la Secretaría de Estado de Migraciones y por otros departamentos ministeriales, entidades e instituciones, con la finalidad de servir de plataforma de conocimiento, análisis e impulso del trabajo para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas

de intolerancia, así como los incidentes y delitos de odio. Igualmente, la Unidad mantiene una relación constante y enriquecedora con la Oficina Nacional de Delitos de Odio y Discriminación (en adelante, ONDOD) y con las fuerzas y cuerpos de seguridad, de forma que ha participado en los plenos de la comisión de seguimiento del II Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio organizados por la ONDOD, a los que asisten representantes del Ministerio del Interior, de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad, estatales y autonómicas, de diversas administraciones que ejecutan políticas públicas en materia discriminatoria y entidades y colectivos de la sociedad civil.

La Unidad de **Derechos Humanos y Memoria Democrática** constata la consolidación de la especialidad en el periodo memorial de 2024 que ha completado prácticamente su desarrollo territorial con la creación de secciones especializadas en las distintas fiscalías provinciales y el correlativo nombramiento de fiscales delegados y de enlace, estableciéndose una verdadera red de fiscales especialistas desplegados por todo el Estado. El impulso y el fortalecimiento de esta especialidad visibiliza ante la sociedad –y ante la propia comunidad internacional y sus distintos órganos de protección– el compromiso reforzado de la institución con los derechos humanos y con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por nuestro país en este ámbito, garantizando o coadyuvando a la garantía de los más elevados estándares de actuación de los poderes públicos. Son datos que ofrece la Memoria el de la incoación este año por la Unidad de 197 expedientes, de los cuales 83 se refieren a memoria democrática, 40 a derechos humanos y 74 a otro tipo de expedientes gubernativos, proporcionando un análisis detallado sobre la coordinación desarrollada con relación a la actividad de las fiscalías en la jurisdicción penal, civil y contencioso administrativa, con especial referencia a la búsqueda, localización y exhumación de restos humanos en fosas. Por otro lado, la Memoria de la Delegación de **Protección y Tutela de las Víctimas**, inicia su exposición apuntando el imparable protagonismo alcanzado por las víctimas en el proceso penal que, con punto de partida en su marco integral de protección constituido por la Ley 4/2015, de 17 de abril, *del Estatuto de la Víctima*, han visto incrementadas las normas que abordan tanto sus diversas circunstancias como sus derechos y que, aun cuando se han ido incorporando con carácter fragmentario en nuestro ordenamiento jurídico, permiten su mayor visibilización y un mejor ejercicio de aquellos en las distintas fases procesales. El texto refleja cómo la actuación de los fiscales es especialmente vigilante en el efectivo cumplimiento de las garantías en el ejercicio de los derechos de las víctimas en el proceso penal, velando especialmente por

las más vulnerables y, materializando el papel de garante que tenemos atribuido legalmente. La Delegación de **Vigilancia Penitenciaria** traslada en su Memoria la sinopsis del contenido de la nota de servicio 1/2024 del Fiscal de Sala Delegado sobre la consecuencia del incumplimiento del trabajo en beneficio de la comunidad o la localización permanente como forma de cumplimiento de la responsabilidad por impago de multa del art. 53 CP, que fue elaborada para mantener el principio de unidad de actuación de los fiscales en todo el territorio nacional. También aborda los asuntos de mayor relevancia doctrinal extraídos de las sentencias del Tribunal Supremo dictadas en la anualidad de 2024. Los datos que aporta respecto a la evolución de la población reclusa, con origen en la información proporcionada por Instituciones Penitenciarias, se concretan en 59.226 internos, de los que 19.339 son extranjeros, lo que supone un 32,65%, frente a los 56.698 internos en el año 2023 de los que 17.693 eran extranjeros (31,21%). Por último, en relación con la Delegación de **Delitos económicos,** se ha hecho referencia a la misma con anterioridad al mencionar su transformación este año en una Unidad especializada de la FGE. Su ámbito competencial es de singular relevancia al abarcar 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 avanzar en la persecución de los tipos penales que protegen los recursos públicos tanto en la vertiente de ingresos como en la de gastos, y el correcto funcionamiento de la economía en general.

**El Capítulo V** de la obra se integra con el desarrollo monográfico de un tema escogido normalmente por su naturaleza transversal, posibilitando de esta forma poner en valor la actividad de la institución desde distintas perspectivas o ámbitos de actuación, y se ha concretado en 2024 en ***El Ministerio Fiscal como garante de los bienes jurídicos de naturaleza colectiva y difusa.*** Como es habitual, su elaboración se realiza con las aportaciones de diversas Secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo, de algunas de las Unidades especializadas de la FGE y también de las diversas secciones de las fiscalías territoriales por tratarse de una materia que afecta a varias jurisdicciones y de la que participan varias especialidades.

Si bien no existe identidad entre un bien jurídico de naturaleza colectiva y un bien jurídico difuso, comparten como rasgo distintivo y común el exceder a lo individual. Los primeros son aquellos «que corresponden a una serie de personas, más o menos numerosas, que están o pueden estar determinadas, entre las cuales existe un vínculo jurídico», mientras que los difusos «corresponden a una serie de per-

sonas absolutamente indeterminadas, entre las que no existe ningún vínculo jurídico, de modo que la afectación a todas ellas deriva sólo de razones contingentes».

En todo caso, el punto de partida de estos intereses lo encontramos en el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la segunda mitad del siglo XX, 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, y la creación progresiva de un sistema internacional de protección que supuso un cambio de escenario que ubicó al individuo como sujeto de un conjunto de derechos derivados de su propia dignidad, siendo considerados como de interés colectivo de la sociedad internacional, e imponiendo a los Estados la obligación de garantizar su disfrute. El fin de la Segunda Guerra Mundial marcó el inicio de la configuración de los derechos humanos llamados de solidaridad o derechos de tercera generación que surgieron y se fueron conformando como respuesta a los problemas y necesidades que iban apareciendo, y que se inspiraron en el concepto de la vida en la sociedad. Por esta razón, los intereses difusos y colectivos están asociados a la protección de una comunidad o grupo de personas y aparecen concretados, en su gran mayoría, en el Título I de la Constitución, Capítulo III «Principios rectores de la política social y económica».

En síntesis, pueden señalarse como rasgos característicos de estos intereses, el ser derechos de solidaridad; la concurrencia en su ejercicio de una doble titularidad: individual y colectiva; el desempeño de una labor de protección anticipada en evitación de la producción de un daño, toda vez que deben delimitarse los riesgos permitidos, es decir, la definición de los niveles de riesgo permitido dentro de los cuales pueden ejercerse actividades socialmente peligrosas; la exigencia de nuevos mecanismos de implementación y nuevos sujetos de tal implementación; y su carácter abierto, pues corresponden a la evolución política y social de las comunidades.

Lo acabado de exponer conecta con la razón de la vinculación de su defensa con la función esencial que nuestra Constitución atribuye al Ministerio Fiscal, esto es, la de promover la acción de la justicia en defensa del interés social y de los derechos de los ciudadanos (artículo 124 de la Constitución). El Ministerio Fiscal en la defensa de la legalidad en los distintos órdenes jurisdiccionales participa en todo tipo de procesos con interés público relevante, contribuyendo a la protección de intereses difusos o colectivos, y facilitando el acceso a la tutela judicial efectiva de colectivos especialmente vulnerables.

En este sentido, la especialización del Ministerio Público ha supuesto una importante y positiva repercusión en la eficacia de la salvaguarda de estos intereses al realizar una función de protección, inspección y prevención en diferentes ámbitos relacionados con los intereses colectivos, en colaboración y coordinación con los organismos administrativos con competencias en la materia, así como con colectivos implicados en la defensa de los intereses difusos.

En todo caso, constituye un rasgo característico del derecho de nuestro tiempo la configuración como objeto de tutela de bienes jurídicos de naturaleza colectiva, ya sea de aquellos que afectan a toda la sociedad (*v.gr.* el medio ambiente, el patrimonio histórico, la ordenación del territorio, la salud pública, el orden socioeconómico, el interés patrimonial de la Hacienda Pública, el correcto funcionamiento de la Administración Pública, los derechos de los trabajadores, etc.), o se trate de aquellos otros que, sin ser intereses generales, tienen una dimensión supraindividual y afectan a determinados y amplios sectores de la población (*v.gr.* los intereses de los consumidores, en cuyo caso el interés es propio de la colectividad, pero también del individuo, a quien se protege, no meramente como tal, sino en cuanto miembro de esa colectividad). Tanto la conformación constitucional del Estado social, como los requerimientos derivados de la sociedad del riesgo y de las vertiginosas transformaciones tecnológicas a las que asistimos, junto con la cada vez más compleja organización social, justifican que los textos constitucionales y el legislador tengan en cuenta la protección de estos bienes jurídicos universales o colectivos con perfiles difusos.

Muchas son las aportaciones realizadas por fiscales especialistas desde diferentes ámbitos, haciendo del capítulo un recorrido por la jurisdicción civil (con la genuina protección de consumidores y usuarios y las acciones colectivas); el orden penal (abarcando como bienes jurídicos supraindividuales la seguridad vial, salud y seguridad en el trabajo, salud pública, ciberespacio, la dignidad de la persona, el medio ambiente o la infancia); la jurisdicción contencioso-administrativa (con relación a la protección del suelo, costas, patrimonio histórico fuera del ámbito penal) o referencias a la protección del derecho de huelga propio de la jurisdicción social.

En otro orden de cosas, antes de entrar con los datos estadísticos, se hará referencia entre las novedades, al trabajo realizado en 2024 para la implantación del sistema interno de información del Ministerio Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en 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,* cuya

finalidad es que quienes desempeñen sus funciones profesionales en un contexto laboral o profesional relacionado con la actividad del Ministerio Fiscal y tengan conocimiento de la comisión de infracciones penales o administrativas graves o muy graves puedan comunicarlas manteniendo, si así lo desean, su anonimato y que de este modo las mismas puedan ser corregidas con prontitud adoptando, de ser ello preciso, las oportunas medidas de protección para la persona informante. Al efecto, además de la vía del correo postal, en febrero de 2025 se ha puesto a disposición de los posibles informantes un buzón telemático al que se puede acceder desde la web institucional fiscal.es.

También como novedad y en el ámbito de la digitalizacion de la institución podemos mencionar que han concluido los trabajos para dotar a toda la carrera fiscal de un correo electrónico con el dominio @fiscal.es de forma que todos los fiscales cuenten con un mismo correo a lo largo de su vida profesional. Asimismo, se ha producido la implantación de la sede electrónica del Ministerio Fiscal, que permite la relación telemática de la institución con los ciudadanos en su ámbito gubernativo y administrativo. Además, en este marco hay que citar que se han iniciado trabajos en el seno del CTEAJE en relación con el uso de la inteligencia artificial en la Administración de Justicia, para fijar los pasos a seguir por cualquier administración prestacional antes de comenzar un desarrollo basado en IA para asegurar un uso responsable, legal y ético de la misma en el ámbito de la Administración de Justicia.

En 2024 se incoaron 1.687.743 procedimientos de **diligencias previas,** lo que supone un crecimiento del 1,4% respecto al año 2023, que lo fueron en número de 1.663.862 (crecimiento menor que el experimentado en la comparativa de 2023-2022). Del número total de diligencias hay que descontar, para evitar duplicidades en el cómputo, aquellas que son acumuladas o inhibidas a otras diligencias y que en esta anualidad ascendieron a 340.501, lo que constituye el 20,2% de la cifra total. Por tanto, el número neto de diligencias previas es de 1.347.242, frente a las 1.315.085 del año 2023.

Desde la reforma del Código Penal operada en 2015, se mantiene la tipología delictiva que da lugar a las diligencias, de manera que los delitos contra la vida y contra la integridad integran el 32% de las diligencias previas incoadas en 2024, porcentaje muy similar al 31% del año 2023 e idéntico al año 2022 (32%). Los delitos contra el patrimonio se mantienen en el 21%, misma proporción sobre el total que en 2023, 2022, y el 21% de las diligencias previas incoadas no tiene asociado ningún delito en su registro, circunstancia que también se ha presentado en ejercicios previos con cifras similares.

Por lo que se refiere a las **diligencias urgentes**, procedimiento previsto para dar una respuesta rápida y eficaz a determinados delitos menos graves y de instrucción sencilla, en el año 2024 se incoaron 245.851 frente a las incoadas en 2023 que fueron 239.647 y 229.066 diligencias urgentes en 2022, lo que implica un incremento del 2,6% respecto a la cifra de 2023, siendo por tanto más moderado respecto al incremento que se produjo en 2022 que lo fue en 4,6%. De estos procedimientos se ha calificado el 65,4% (160.863), porcentaje ligeramente superior al de 2023 que fue el 64,4% (154.362) y 153.966 en el ejercicio 2022. Se llegó a la **conformidad** en los juzgados de instrucción en un 74,6 %, cifra ligeramente inferior al 75,6% de 2023 y 75% de 2022. Estas calificaciones representan un 48,6 % de la cifra total de las acusaciones formuladas ente año, frente al 51,7 % alcanzado en 2023.

En lo que respecta a los **juicios leves**, que es el cauce procedimental por el que se ventila la responsabilidad de las infracciones de menor gravedad y que sustituyeron a las faltas tras la reforma operada en el Código Penal por la LO 1/2015, se han tramitado 401.901(registrándose 369.793 y 346.438 en 2023 y 2022 respectivamente). En estos juicios no siempre es preceptiva la asistencia del Ministerio Fiscal, lo que sin embargo no se traduce en una disminución de la carga de trabajo al subsistir la problemática organizativa con los órganos judiciales que obligan a la presencia en todo caso de la acusación pública en las sesiones, lo que dificulta el aprovechamiento de los recursos humanos.

En relación con los **procedimientos abreviados incoados y calificados** el año 2024, se incoaron 198.966 procedimientos abreviados, lo cual representa un notable incremento del 13,8% respecto a la cifra registrada de 174.822 en el año 2023 y también respecto a 2022, que fueron 179.276.

El Ministerio Fiscal formuló en estos procedimientos 166.626 calificaciones provisionales frente a las 141.322 calificaciones de 2023 y las 146.198 computadas en el ejercicio 2022.

El número de **procedimientos ordinarios o sumarios** incoados en 2024 fueron 4.251 frente a los 3.728 incoados en 2023, lo que constituye un incremento de 14 % respecto a esta anualidad y un 22 % en relación con 2022 en que fueron 3.487. Por el Ministerio Fiscal se presentaron 3.341 calificaciones lo que supone un 22,6% más respecto al 2023 que fueron calificados 2.725 sumarios, cifra que fue superior a los 2.599 calificados en 2022.

Los procedimientos incoados ante el **Tribunal del Jurado** en 2024 fueron 694, lo que supone un incremento de 6,3% respecto a

2023 que se registraron 653 incoaciones (622 en el año 2022). Por otro lado, se han presentado 499 calificaciones en este tipo de procedimiento en 2024, porcentaje que supone un incremento de 12,4% respecto a las 444 calificaciones presentadas en 2023 (438 en 2022).

También se ha incrementado la actividad desarrollada por el Ministerio Fiscal a través de las **diligencias de investigación** preprocesal (artículos 5 EOMF y 773.2 LECrim), que se ha concretado en 2024 en la incoación de 15.504 diligencias de investigación preprocesal frente a las14.470 del año anterior y 12.792 en 2022, repartidas entre las fiscalías territoriales (15.152 en las fiscalías provinciales y 176 en las fiscalías de las comunidades autónomas), la Fiscalía de la Audiencia Nacional (84), la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (28), y la Fiscalía Antidroga (64).

Al igual que en anualidades anteriores fueron diferentes órganos de la Administración los que mayoritariamente pusieron en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos que podrían revestir naturaleza de infracción penal, alcanzando el 51,9 % de las diligencias incoadas, lo que visibiliza el progresivo contacto con distintos sectores de la Administración Pública derivado de la especialización del Ministerio Público, siendo la denuncia particular el segundo cauce de incoación, pero muy alejado del primero (24,9%).

En este ejercicio memorial se han formulado un total de 331.329 **escritos de acusación** en todo tipo de procedimientos, cifra un 10,09 % superior a la de 2023 en el que las acusaciones ascendieron 298.853 y también superior a las 303.201 calificaciones de 2022.

Desglosado el número total de las calificaciones en función de su cauce procedimental en 2024, resulta que 166.626 fueron en el procedimiento abreviado (141.322 y 146.198 en 2023 y 2022). Este año es una novedad el que las calificaciones elaboradas en el marco del procedimiento abreviado hayan superado a las realizadas en el procedimiento de diligencias urgentes que han sido 160.863 (154.362 y 153.966 en 2023 y 2022 respectivamente); en procedimientos ordinarios o sumarios se han presentado 3.341 calificaciones (cifra superior a las 2.725 de 2023 y 2.599 de 2022). Por último, han sido 499 escritos de acusación en el marco del procedimiento ante el tribunal del jurado (superior a la cifra alcanzada en 2023 que fueron 444 y 438 de 2022).

Los **señalamientos de juicios** a los que ha asistido el Ministerio Fiscal en 2024 ascendieron a un total de 365.418, número bastante superior a los 316.418 juicios de 2023 y los 336.257 en el año 2022. Se ha producido un claro incremento en la celebración de juicios ante los distintos órganos de enjuiciamiento respecto al año precedente en la medida que la disminución que se produjo el año pasado vino deter-

minada por las sucesivas huelgas que tuvieron lugar. Ello se observa en la distribución de todos los señalamientos y se concreta en 195.913 juicios por delito leve (169.559 en 2023 y 166.008 en 2022); 157.408 juicios ante los juzgados de lo penal (136.258 y 158.878 en 2023 y 2022) y 12.097 ante las salas de lo penal de las Audiencias provinciales (10.601 y 11.371 en los años 2023 y 2022).

En relación con el porcentaje de **suspensiones de juicios**, desaparece el incremento experimentado en 2023 con ocasión de las huelgas. De esta forma en 2024 se reduce el porcentaje de suspensiones tanto en los juzgados de lo penal como en las audiencias provinciales como consecuencia del incremento de juicios celebrados. Concretamente en los juzgados de lo penal, como media nacional, se suspendieron el 36,8% (42,6% en 2023) al producirse 91.574 suspensiones frente a 100.924 del año previo y en las audiencias provinciales el porcentaje fue de 32,6 % en 2024 respecto al 36,3 % de los señalamientos (5.856 en 2024 y 6.052 en 2023).

Ha de reiterarse el efecto negativo del elevado índice de suspensiones, en la medida que perturba la organización de las fiscalías y órganos judiciales, genera una elevada y justificada insatisfacción y molestias a la ciudadanía, y se traduce en una respuesta penal negativa frente a los hechos delictivos consecuencia del debilitamiento de los medios de prueba y la apreciación generalizada de la atenuante por dilaciones indebidas.

El dato de las **sentencias** dictadas en la anualidad es un indicativo fundamental del trabajo jurisdiccional en el que participa de forma directa y preceptiva esta institución. En el año 2024 se han dictado más sentencias al haberse normalizado el funcionamiento de los órganos judiciales por ausencia de huelgas a diferencia del año precedente. Con ello, las cifras atendiendo al órgano de enjuiciamiento son las siguientes: en juicios por delitos leves en los que intervino el Ministerio Fiscal los datos son de 164.588 sentencias frente a las 153.223 de 2023; en los juzgados de instrucción en el procedimiento de diligencias urgentes mediante la prestación de conformidad a la acusación con rebaja de pena se han dictado 120.043, un incremento porcentual de 2,8 %, respecto a 2023, al ser en ese año 116.769 las sentencias dictadas; los juzgados de lo penal han dictado ya sea en el procedimiento abreviado para el enjuiciamiento de delitos o en el trámite de juicios rápidos 152.298 sentencias, superior por tanto en 15,6 % a las 131.707 de 2023. Por las audiencias provinciales se han dictado 11.641 sentencias en 2024, un incremento de 14,7%, siendo 10.147 las dictadas en el ejercicio 2023.

Si se analiza el porcentaje que suponen las sentencias **absolutorias** en los procedimientos mencionados, en 2024 han representado el 39,4 % del total de sentencias dictadas en los delitos leves (36,9 % en 2023), el 19,4 % en el caso de las sentencias dictadas por los juzgados de lo penal en procedimientos abreviados y juicios rápidos (20,6 % en 2023), y el 15,2 % de las sentencias dictadas por las audiencias provinciales en procedimientos abreviados, sumarios y jurados (15,9% en la anualidad de 2023).

La conformidad con la posición del Ministerio Fiscal (tanto acusatoria como absolutoria) se refleja en el número de sentencias **acorde a sus pretensiones**, que ha alcanzado el 74,4 % en 2024, porcentaje levemente superior al 73,8% de este índice en el 2023; dato que una vez desglosado representa el 70,3 % en el caso de las dictadas por las audiencias provinciales y se eleva al 74,7 % en el caso de las dictadas por los juzgados de lo penal.

En relación con las sentencias condenatorias dictadas tras alcanzar la **conformidad del acusado y su letrado con el Ministerio Fiscal**, respecto a las 122.828 dictadas por los juzgados de lo penal en 2024, se alcanzaron 81.564 conformidades, lo que supone 66,4 % de las condenas. De otro lado, de las 9.867 sentencias dictadas por las audiencias provinciales, el porcentaje de conformidad es de 57 %, al haberse llegado a la conformidad en 5.621 de los casos.

Los delitos con mayor presencia en las sentencias condenatorias en 2024, al igual que en años anteriores, han sido los tipos contra la seguridad vial y contra el patrimonio, con porcentajes del 33 % y 18 % (muy similares al 35% y 19% respectivamente de 2023). Los delitos de violencia familiar y de género han supuesto el 10%, porcentaje idéntico al de 2023; los delitos contra la vida e integridad física el 9%, al igual que en 2023 y los delitos contra la administración de justicia el 8% que mantiene el porcentaje de la anualidad anterior.

En orden a **los recursos** interpuestos en el año 2024 por el Ministerio Fiscal contra las sentencias disconformes dictadas por los juzgados de lo penal –38.540 resoluciones– fueron 3.414, lo que representa algo más del 8,9 % del total de sentencias disconformes. Los recursos interpuestos contra las disconformes de las audiencias provinciales –3.452– fueron 451, lo que supone un 13,1 % del total de sentencias disconformes dictadas por dichos órganos. Se ha incrementado ligeramente la proporción de recursos interpuestos frente a sentencias disconformes dictadas por estos órganos al incrementarse en algo más de un punto porcentual en ambos casos (7,7 % respecto a las dictadas por los juzgados de lo penal y 12 % las dictadas por las audiencias provinciales).

El sistema de plazos previsto en el **artículo 324 LECrim** fue modificado por Ley 20/2020, de 27 de julio, ampliando el plazo general de instrucción a doce meses, posibilitando prórrogas sucesivas de seis meses que pueden ser acordadas de oficio o a instancia de las partes, lo que descarga al Ministerio Fiscal de la responsabilidad exclusiva del control del transcurso de los plazos. En 2021, primer ejercicio completo en que se pudo aplicar la nueva redacción del art. 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 (22.130) mientras que en 2023 el dato computado es de 24.878 diligencias previas prorrogadas (experimentándose un incremento 12,4% respecto al volumen de 2022). El dato correspondiente a 2024 es de 29.499 diligencias previas prorrogadas lo que supone un incremento respecto del año precedente de 18,6%.

Las **propuestas de reformas legislativas** conforman el **Capítulo VI** de esta Memoria, donde se enumeran aquellas que se han considerado imprescindibles, reiterándose algunas de las que ya se solicitaron en la memoria del año pasado.

Entre las propuestas en el ámbito penal se sugiere la modificación de **la LO 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores,*** para que se consagre expresamente que el decreto motivado del fiscal incoando expediente, conforme a la LORPM, tenga la misma virtualidad interruptora de la prescripción que el auto motivado dictado por un Juez de Instrucción en el proceso de adultos, dado que en esta jurisdicción la instrucción está atribuida al Ministerio Fiscal.

De carácter sustantivo y en relación con el **Código Penal** se plantea la necesidad de **introducir un subtipo agravado del art. 255 CP** relativo a las defraudaciones de energía eléctrica, gas, agua, telecomunicaciones u otro elemento ajeno, lo que vendría fundamentado en el incremento de plantaciones de cannabis *en interior* por todo el territorio español, el cual suele ir acompañado de enganches ilegales al suministro eléctrico. Además, se sugiere introducir **la pena de privación del derecho a la tenencia y porte de armas en la conducta tipificada en el art. 148.4.º CP con carácter imperativo** a semejanza de lo previsto en art. 153.1 del CP, para evitar la falta de coherencia respecto a que la conducta lesiva de mayor gravedad no tenga prevista esta pena cuando si lo está en el delito de maltrato. También se reitera la propuesta de **tipificación expresa del transporte y almacenamiento de combustibles** líquidos predeterminado al narcotráfico por su enorme trascendencia en este ámbito delictivo. En el ámbi-

to procesal y muy vinculado a la delincuencia relacionada con el tráfico de drogas se sugiere la **modificación del art. 367 ter LECrim** en el sentido de incluir la posibilidad de destrucción administrativa de las embarcaciones de alta velocidad y sus motores, consideradas como género prohibido por la LO 12/1995, de 12 de diciembre, *de represión del contrabando*, una vez realizada la valoración e informe técnicos correspondientes.

De otro lado, insistiendo en propuestas anteriores se traslada la necesidad de una revisión de competencias de la Audiencia Nacional **en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada y transnacional**, propuesta que se realiza partiendo de que la AN, como órgano con larga experiencia en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y otros delitos complejos que requieren una respuesta especializada, debería asumir entre otros y cuando sean cometidos por organizaciones criminales con dimensión transnacional o que operen en un ámbito territorial que exceda el de una Comunidad Autónoma, la investigación y conocimiento del delito de trata de seres humanos, los delitos cometidos por organizaciones criminales que cumplan con determinados requisitos, delitos contra el medio ambiente de especial gravedad, los delitos de ciberseguridad que pongan en peligro la seguridad de infraestructuras críticas, los delitos de blanqueo de capitales de dimensión transnacional y los delitos contra la forma de gobierno y el orden constitucional, más allá de las altas instituciones del Estado, de manera que se responda a la necesidad de proteger el sistema democrático en su conjunto.

Asimismo, en relación con la LOPJ se sugiere **una modificación del artículo 65 LOPJ** para que los Juzgados Centrales de Instrucción y de lo Penal asuman el conocimiento de delitos de quebrantamiento de condena derivados de incumplimiento de medidas de libertad vigilada impuestas en sentencias dictadas por delitos de terrorismo, garantizando así una actuación policial y judicial rápida para el caso de quebrantamiento de la medida de libertad vigilada en aras de su detención y posible adopción de medidas cautelares sobre su persona, así como la imposición de una pena adecuada en caso de condena.

Por **la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática** de la FGE se propone la reforma de la LOPJ en materia de justicia universal. A la vista de la situación actual de conflictos bélicos y graves violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario se considera necesario un replanteamiento legislativo de la materia mediante la previsión de un modelo que permita perseguir ante la jurisdicción española los más graves crímenes internacionales de primer grado sin exigir entre el

hecho, sus presuntos responsables, las víctimas y el Estado vínculo de conexión alguno. Se propone un concepto de justicia universal cooperativa, lo que posibilitaría que el enjuiciamiento se pueda llevar a cabo por los tribunales del país que se encuentre en mejor posición para ello. La reforma que se sugiere debería recoger, con un régimen propio, el principio de jurisdicción penal interestatal, que operaría para la persecución de aquellos delitos que protegen intereses nacionales pero que, al tiempo, son de preocupación común para los distintos Estados, y también que incorpore el principio de personalidad pasiva, que implica la atribución de la jurisdicción penal a España para conocer de las causas por cualesquiera delitos cometidos fuera del territorio nacional siempre que existan víctimas españolas.

**La Unidad de Personas con Discapacidad y Mayores de la Fiscalía General del Estado** propone una reforma legislativa en materia de patrimonios protegidos de las personas con discapacidad regulados en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, *de protección patrimonial de las personas con discapacidad* fue objeto de reforma por 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*, pues esta no profundizó en el protagonismo de la persona con discapacidad o en la debida atención y respeto a su voluntad, deseos y preferencias en esferas como la constitución, la administración o el funcionamiento del patrimonio protegido. Por consiguiente, se plantea una amplia reforma legal que abarca la citada ley, pero también incluye reformas procesales y fiscales. Se trata de impulsar esta importante institución, vinculada a la satisfacción de las necesidades vitales de las personas con discapacidad, para que sirva a su bienestar y garantice su suficiencia económica, como presupuestos de una vida digna y en condiciones de igualdad con los demás. La propuesta de reforma incide además en la labor de supervisión institucional que encomienda el art. 7 de la Ley 41/2003 al Ministerio Fiscal, lo que exige dotar a las fiscalías de instrumentos adecuados para llevarla a cabo eficazmente, ante la inoperancia del sistema previsto en la actualidad.

**La Unidad de Cooperación Internacional Penal** sugiere varias propuestas de reforma, reiterando algunas de las realizadas en la memoria correspondiente al año 2023, si bien, dada la trascendencia y oportunidad de estas se entiende oportuno volver a plantearlas.

La primera de ellas se concreta en una serie de **propuestas para una Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal** en la que el Ministerio Fiscal sea autoridad judicial. Se basa en la consideración del Ministerio Fiscal como *autoridad judicial*, de acuerdo con la juris-

prudencia del TJUE forjada en la aplicación de diferentes instrumentos de reconocimiento mutuo, como concepto autónomo del Derecho de la Unión, incluyendo en dicho concepto a los Ministerios Públicos europeos.

Seguidamente propone **la reforma de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (en adelante, LRM).** La propuesta se extiende a distintos extremos, así:

De un lado, en aras de la seguridad jurídica resulta aconsejable abordar la definición de autoridad judicial en el propio artículo 1 de la LRM, de manera actualizada, incluyendo expresamente al Ministerio Fiscal en dicha definición como concepto autónomo del Derecho de la Unión.

También, apunta la modificación del artículo 4 de la LRM que regula su régimen jurídico para que la remisión normativa que dicho precepto realiza, en defecto de previsión específica de la misma, incluya como norma supletoria la Ley 51/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF).

Por otro lado, la designación del Ministerio Fiscal como única autoridad de recepción de certificados de embargo y decomiso como mecanismo eficaz en la lucha contra la delincuencia organizada, en la medida que esto 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), situación que genera gran confusión en la autoridad de emisión europea.

Además, la designación del Ministerio Fiscal como autoridad de ejecución de medidas inmediatas previstas en el artículo 11 de la Directiva 2024/1260, de 24 de abril, *sobre recuperación y decomiso de activos*. Este precepto prevé la obligación que tienen los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para permitir el embargo de bienes que sea preciso para garantizar un eventual decomiso, incluyendo dichas medidas, tanto resoluciones de embargo como las denominadas «medidas inmediatas» cuando sea necesario para preservar los bienes hasta que se dicte una resolución de embargo. Este planteamiento tiene en cuenta la subsidiariedad competencial que la nueva Directiva establece en el considerando 23 de su Preámbulo al declarar que «*cuando las autoridades competentes no puedan adoptar medidas inmediatas, los Estados miembros deben permitir que los organismos de recuperación de activos adopten dichas medidas*». Por ello,

cuando exista un riesgo inminente de desaparición de los activos y bienes ya identificados por el Ministerio Fiscal en el reconocimiento o ejecución de una OEI, debería ser esta, al menos desde el punto de vista transfronterizo de la cooperación judicial de la UE, la autoridad competente para adoptar las medidas inmediatas, por tratarse de la única autoridad judicial que está coordinando la identificación de los activos patrimoniales en el desempeño de sus funciones como autoridad de ejecución de las ordenes europeas de investigación (OEIs) en España.

Asimismo, plantea la adaptación del ordenamiento jurídico español al **Reglamento (UE) 2023/1543 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023,** *sobre las órdenes europeas de producción y las órdenes europeas de conservación a efectos de prueba electrónica en procesos penales y de ejecución de penas privativas de libertad a raíz de procesos penales.* El Reglamento crea la figura de la *autoridad de ejecución* como la *competente para recibir una orden europea de producción y una orden europea de conservación de pruebas, transmitida por la autoridad emisora a efectos de su notificación o a efectos de su ejecución* a la que se le notificaría las EPOC y EPOC-PR en determinados supuestos. La Unidad incide en que, siendo indiscutible que el Ministerio Fiscal español en el marco de las diligencias de investigación preprocesal puede emitir órdenes europeas de conservación y de producción de datos de abonado al estar funcionalmente habilitado en la legislación española, se considera oportuno y conveniente la designación del Ministerio Fiscal como la autoridad (o una de las autoridades) de ejecución que en España debería ser competente para recibir notificaciones, pues las facultades atribuidas a esta autoridad conforme a los art. 12 y 13 del Reglamento son las propias de un custodio de la ley, lo que encaja con las genuinas funciones del MF.

También se propone la reforma de varios aspectos del **APL de los Equipos Conjuntos de Investigación**. La propuesta se extiende, por un lado a la necesidad de ampliar su ámbito de aplicación a terceros países, superando la limitación territorial o regional existente; por otro, a la necesidad de un régimen jurídico homogéneo en la constitución de los ECIs judiciales entre Estados de la UE, superando la diferenciación actual entre los constituidos en procedimientos ante la Audiencia Nacional y el resto de los órganos judiciales de nuestro país, y finalmente, tal y como ya se refirió en la memoria de la anualidad anterior, es imprescindible regular expresamente el papel del Ministerio Fiscal como jefe de equipo en los mismos.

Igualmente se hacen **propuestas de adaptación legislativa del Reglamento (UE) 2024/3011 del Parlamento Europeo y del Conse-**

**jo, de 27 de noviembre de 2024, relativo a la remisión de causas en materia penal,** en el sentido de que sea considerada la Unidad de Cooperación Penal Internacional penal como punto de contacto único centralizado en nuestro país (SPoC), para aceptar o rechazar la remisión de la causa penal de conformidad con el artículo 11, apartado 1 del Reglamento 2024/3011, y para adoptar, cuando así lo permita el Derecho español, medidas subsiguientes o cualquier medida o comprobación necesaria a nivel doméstico, promoviendo las consultas y la asistencia debida en el marco de la aplicación del principio de contacto directo entre autoridades judiciales competentes. Además, sobre la base del principio de contacto directo y en línea con los actuales artículos 20 (1) y (3) y el artículo 23 (1) de la Ley 29/2022, España debería designar a la UCIF como Unidad centralizada dentro de la FGE para la transmisión y recepción de solicitudes de traslado de procedimientos con funciones de coordinación y apoyo. La centralización de las solicitudes de transferencia de procedimientos dotaría al sistema de coherencia, facilitaría la interlocución con Eurojust, y permitiría contar con una recogida de datos estadísticos fiables gracias a la avanzada digitalización de la Fiscalía en el ámbito de la cooperación internacional.

Por último se sugiere una **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** en los términos ya planteados en la Memoria de 2023 en relación a la situación administrativa del miembro nacional y de los integrantes de la delegación española en EUROJUST, propugnando 1) abandonar su dependencia orgánica del Ministerio de Justicia y tener el miembro nacional una ubicación funcional y orgánica en la FGE, y 2) que el Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust (SCNE) debería tener residenciada la figura del coordinador nacional en la Unidad especializada de Cooperación Penal Internacional de la Fiscalía General del Estado, teniendo en consideración su función esencialmente operativa en materia de cooperación internacional.

**La Unidad de Trata de Personas y Extranjería en coordinación y colaboración con la Unidad contra los Delitos de Odio y Discriminación y la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática,** abogan por una reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (en adelante LOEX). Fundamentan la propuesta en la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentra en nuestro país gran parte de la población migrante en situación irregular,

enfrentándose a importantes supuestos de discriminación, propiciada por circunstancias tales como la carencia de red familiar o social de apoyo, el desarraigo, la raza y la precariedad de su situación económica, que hace a estas personas susceptibles de ser sujetos pasivos de numerosos y graves delitos, que incluso pueden suponer evidentes violaciones de derechos humanos. Aun así, estas personas difícilmente denuncian estos hechos debido al desconocimiento de nuestra legislación, la barreras idiomáticas y culturales y especialmente el miedo a ser sancionados con la expulsión. Por ello se considera que, en atención a la CE y a todo el conjunto esencial de normas en materia de derechos humanos, debe facilitarse la efectividad de su acceso a la justicia, en la medida que un sistema de justicia eficaz y accesible constituye un instrumento esencial para superar la exclusión, la discriminación y la marginación de las personas migrantes. En consecuencia, resulta imprescindible establecer mecanismos de denuncia segura que prioricen la justicia, la seguridad y la protección de las víctimas, con independencia de su situación administrativa. Derivado de lo anterior, se propone una reforma legislativa que modifique la LOEX y su desarrollo reglamentario en el sentido de exonerar de responsabilidad administrativa por su condición de inmigrantes irregulares, al menos temporalmente, a las personas denunciantes de delitos de odio y discriminación, de delitos contemplados en los arts. 311 al 318 del CP, por su especial incidencia, como los anteriores, en la población migrante, y de delitos graves que atenten directamente a la integridad física y/o moral de las personas, (*v.g*. homicidio, aborto, lesiones de los arts. 148 al 150 del CP, detenciones ilegales, secuestros, tortura). Se sugiere que se establezca para ellas un régimen semejante al contemplado en el art. 31 bis de la LOEX, de modo que tengan garantizado un permiso temporal de residencia o estancia que impida que sean sancionados administrativamente, internados y/o expulsados, hasta que tengan debidamente cubierto y garantizado su derecho a la tutela judicial efectiva.

Finalmente, desde la Unidad de **Trata de Personas y Extranjería** de la Fiscalía General se propone asimismo, la 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 del Real Decreto 162/14, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, entendiendo que, a la vista de la situación actual, dicha regulación resulta imprescindible.

# CAPÍTULO I
# FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

## 1. ACTIVIDADES DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2024

Este apartado se integra con la información de algunas de las actividades que el Fiscal General del Estado ha desarrollado durante el año al que se contrae la Memoria y que aparecen reflejadas en su Agenda, documento que por su propia naturaleza facilita la dimensión organizativa interna de su trabajo, y se encuentra actualizada de forma puntual en la parte pública de la web 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 Fiscal General a través del portal de transparencia.

Por ello, solo se referirá una limitada muestra de su participación en algunos de los múltiples actos en los que ha participado, con cita de los que se ha considerado más representativos ya sea por su significado interno para la carrera fiscal o por su interés para la ciudadanía.

En todo caso, con esta limitada exposición se pretende el objetivo que señalamos de manera recurrente, cual es el acercamiento del trabajo de la persona que está al frente del Ministerio Fiscal a la sociedad, dedicándose el cuerpo de la Memoria a dar protagonismo al extraordinario trabajo realizado por el conjunto de compañeros que integran la Institución a través de los diferentes órganos que la componen.

El Fiscal General del Estado juró su cargo ante su Majestad el Rey el día 18 de enero de 2024 y tomo posesión del mismo en el Salón de Plenos Tribunal Supremo el día 24 del mismo mes. En dicho acto, que fue presidido por el entonces presidente del Alto Tribunal, Vicente Guilarte Gutiérrez, reivindicó en su intervención la neutralidad y objetividad de este cargo en defensa de la Institución que representa, como órgano de relevancia constitucional, que actúa de forma imparcial y sometido exclusivamente al imperio de la ley.

En el marco de actuación que conlleva este nombramiento, el Fiscal General de Estado es Consejero nato del Consejo de Estado, y tomó posesión de dicho cargo el día 18 de abril de 2024, participando en las reuniones convocadas esta anualidad, los días 23 de mayo, 27 de junio, 24 de octubre, 7 de noviembre y 28 de noviembre. También acudió a la toma de posesión de la Presidenta de dicho órgano el día 6 de marzo.

Aun cuando todas sus actividades tienen repercusión para los miembros de la carrera fiscal, se dará inicio a la exposición por algunos temas que se corresponden a actuaciones con acentuada repercusión social, reseñando aquellos que representan hitos destacables en la actividad de todos los Fiscales Generales. Entre ellos, mencionaremos el solemne acto de apertura del año judicial en la sede del Tribunal Supremo, que en el año 2024 tuvo lugar el día 5 de septiembre, en presencia de SM el Rey D. Felipe VI, la recién nombrada Presidenta del CGPJ y Tribunal Supremo, y de otras autoridades, en el que el Fiscal General, el Excmo. Sr. D. Álvaro García Ortiz, conforme a lo establecido en el 181.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, presentó la Memoria del Ministerio Fiscal de 2024 (correspondiendo a la anualidad del año 2023), texto que recoge los extremos relativos a su actividad, a la evolución de la criminalidad, a la prevención del delito y a las reformas que se entienden convenientes para una mayor eficacia de la justicia. Un ejemplar de dicha Memoria había sido entregado personalmente el día anterior tanto a SM el Rey en el Palacio de la Zarzuela como al Presidente del Gobierno en el Palacio de la Moncloa, siendo con posterioridad entregada a otras personalidades, lo que se viene realizando hace años como muestra de cortesía institucional y una forma de acercar el trabajo que en su conjunto realiza la carrera fiscal al conocimiento de estas.

Esta anualidad destacaremos en el ámbito de proyección exterior, concretamente el marco internacional, al haber sido 2024 un año en que el Fiscal General ha realizado varios viajes para participar en eventos y reuniones de gran calado y trascendencia institucional que ponen en valor la presencia del Reino de España a través de la FGE.

Comenzó el año –final de enero y principio de febrero– con su asistencia en Santiago de Chile a la XXXI Asamblea General de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), organismo en el que España ejerce la Secretaría General Permanente. Esta Asamblea, fundada en el I Congreso Interamericano del Ministerio Público, el día 26 de noviembre de 1954, cuenta entre sus objetivos con el de estrechar los vínculos de solidaridad y enriquecimiento profesional promocionando la cooperación internacional entre los Minis-

terios Públicos, con la idea de crear estrategias comunes para impulsar el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía e independencia del Ministerio Público. Este año la reunión estuvo focalizada en el estudio de la cooperación contra el crimen organizado trasnacional, incidiendo en su intervención el FG en la idea de que solo desde una estrategia compartida se puede hacer frente a la delincuencia organizada trasnacional que ha tenido un preocupante crecimiento al amparo de la globalización y el debilitamiento de las fronteras nacionales, y en que es el Ministerio Público una pieza clave para garantizar los derechos de las personas y la independencia de los sistemas judiciales.

En abril se desplazó a Tirana (Albania) donde desde hace 3 años se desarrollan dos proyectos de la UE Y FIIAPP centrados en un doble objetivo, por un lado, el apoyo a la fiscalía y a los cuerpos y fuerzas de seguridad de este país en la lucha contra el crimen organizado a través de investigaciones financieras y por otro, en prestar asesoramiento para la reforma judicial para mejorar su capacidad de independencia. En estos proyectos han participado fiscales españoles que han compartido el funcionamiento y las competencias de la Fiscalía Especial española contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. En las reuniones celebradas en dicho encuentro el Fiscal General informó sobre la necesidad de mejorar la cooperación internacional a través de las comisiones rogatorias y demás instrumentos de colaboración, firmando un memorándum con el director de la Estructura Especial contra el crimen organizado y la Corrupción (SPAK) que tiene por objeto consolidar y fortalecer las relaciones de amistad y cooperación entre ambas instituciones sobre la base de la igualdad, respeto y beneficio mutuo mediante el establecimiento de un marco de comunicación directa, y también facilitar las relaciones con otros organismos encargados de hacer cumplir la ley para aumentar la lucha contra la delincuencia organizada trasnacional.

En el mes de mayo, el Fiscal General asistió en Luxemburgo a la XV edición del encuentro de Fiscales Generales y Presidentes de Tribunales Supremos Europeos que integran la Red Nadal. Se trata de un foro en el que los Fiscales que lo integran discuten cuestiones de carácter interno, y en esta edición participaron los representantes de 31 países, además de representantes de la Fiscalía Europea, Eurojust y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Se abordó el estudio de la jurisprudencia existente sobre la retención de datos de las comunicaciones electrónicas y su impacto en la legislación nacional y los procesos penales. También se abordó el papel de Eurojust en la lucha contra la delincuencia internacional, así como las relaciones entre la Fiscalía Europea con el resto de las Fiscalías nacionales en el con-

texto de la investigación de delitos que afecten a los intereses financieros de la UE.

Participó el Fiscal General en el mes de septiembre en la reunión de Ministerios Públicos, Ministros de Justicia y Notarios Iberoamericanos y de Lengua Portuguesa (COMJIB) en una cumbre celebrada en Tenerife y presidida por SM el Rey Felipe VI, donde resaltó el papel clave del Ministerio Fiscal en el desarrollo de estrategias comunes para mejorar la tutela efectiva de los derechos de las personas y en la lucha internacional contra la delincuencia organizada y la corrupción con el fin de establecer sistemas de prevención de lavado de activos provenientes de actividades delictivas, así como el análisis del intercambio de información a través de las redes de Unidades de Inteligencia Financiera.

También, en noviembre en Medellín (Colombia) fue parte integrante de la cumbre internacional que reúne a los Ministros de Justicia (COMJIB) y Fiscales Generales de países iberoamericanos (AIAMP), iniciativa que comenzó hace 20 años en el Tratado de Medellín que ha permitido conectar a los países que se unieron a ella la plataforma iber@, un espacio de intercambio seguro de los documentos en los procedimientos judiciales entre los Estados firmantes, lo que supone un avance fundamental para facilitar el acceso a la justicia en el ámbito civil y en la lucha de los Estados contra el crimen organizado trasnacional. En su intervención el Fiscal General destacó el creciente protagonismo que muchos países habían otorgado a la Fiscalía, como oficina judicial especializada y multidisciplinar que ha centralizado en ella la respuesta penal ante la criminalidad organizada, lo que responde a ser el único operador jurídico que está presente en todas las fases del procedimiento judicial, poniendo de ejemplo en España a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

A su vez, en íntima conexión con la dimensión internacional expuesta, el Fiscal General ha mantenido en la sede de la Fiscalía General de Estado reuniones de carácter institucional con representantes de fiscalías extranjeras para abordar asuntos de interés común que son representativas de la trascendencia en el exterior de la Institución. Citaremos como ejemplos, la visita recibida el día 9 de febrero de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa y la reunión mantenida el día 22 del mismo mes con el Fiscal General de Serbia o con el embajador de Brasil el 20 de marzo. En el mes de mayo se reunió con un grupo de fiscales franceses de la UE el día 13 y con el Fiscal General de Buenos Aires el día 20. En septiembre, el día 12 recibió la visita del Embajador de Emiratos Árabes, el 16 se reunió con la Fiscal General de Colombia, lo que también hizo con el magistrado de enlace de

Francia en España el día 17, culminando este mes con la visita de una delegación de Turquía el día 24, y cerrando el año con la visita a la Fiscalía General del Estado de una delegación china el día 4 de diciembre.

En un ámbito de actuación más doméstico para la carrera fiscal, citaremos como hito en el que siempre es esperada la asistencia del Fiscal General del Estado, el de la incorporación a la carrera de las nuevas promociones de fiscales. Es este un momento que todos los Fiscales Generales intentan compartir con estos compañeros, al ser un acontecimiento que por la cercanía con la que se desenvuelve es siempre aprovechado tanto para felicitarles personalmente por el esfuerzo invertido para ser miembros de la Institución, como para trasladarles las importantes implicaciones que conlleva formar parte de la misma. Este año la entrega de despachos a la promoción 62.ª de fiscales tuvo lugar el día 17 de diciembre en el Paraninfo de la Universidad Complutense de Madrid, y juraron el mismo día en el Salón de Actos de la RAE. También es habitual la asistencia presencial del Fiscal General al acto de entrega de despachos de las nuevas promociones de jueces, que en 2024 ha sido la promoción 72.ª y se produjo el día 14 de febrero en Barcelona. Igualmente, este año se contó con la presencia del FG en la toma de posesión de la 45.ª promoción de Letrados de la Administración de Justicia el día 26 de abril y en la entrega de títulos de la 31.ª promoción de Médicos Forenses el día 17 de julio, dada la importante relación profesional que sendos colectivos tienen con la Fiscalía.

Por otro lado, en el marco de su ineludible actividad como titular de la Institución, el Fiscal General ha presidido en 2024 las juntas que se han convocado con los diferentes órganos de aquella. Así, las Juntas de Fiscales de Sala se desarrollaron los días 27 de febrero, 24 de abril, 18 de junio, 10 de julio y 17 de octubre. También presidió la Junta de Fiscales Superiores de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas se celebró en dos sesiones los días 21 y 22 de noviembre. Asimismo, se celebró en Valencia los días 3, 4 y 5 de junio una Junta con los Fiscales Jefes Provinciales, y además se reunió con las jefaturas de las Fiscalías de Área en Segovia el día 7 de octubre, como forma de conocer las distintas idiosincrasias y problemáticas que concurren en el territorio nacional.

De igual modo ha mantenido reuniones con los Fiscales Jefes de Penal de la Fiscalía del TS, entre otras la del día 30 de octubre o el 3 de diciembre. Con los Fiscales de la Fiscalía del Tribunal Supremo, tuvieron lugar los días 14 de febrero, 13 de marzo, 17 de abril, 17 de julio, 9 de septiembre o el 13 de noviembre. También se ha reunido

con los Fiscales de Sala especialistas de la sede de la Fiscalía General del Estado de la C/ Ortega y Gasset el día 5 de noviembre.

Como es habitual, durante todo el año 2024 el Fiscal General ha mantenido contactos periódicos con las jefaturas de las Fiscalías Especiales de Anticorrupción y Antidroga, y también de la Audiencia Nacional, lo que responde a que la entidad de las respectivas materias que constituyen su objeto, su naturaleza crucial, trascendencia y proyección pública de las mismas determina la necesidad de tener conocimiento puntual y detallado de su trabajo. De igual manera, ha mantenido durante 2024 numerosas reuniones individualizadas con los Fiscales de Sala de las Unidades especializadas, para el tratamiento de temas actuales relativos a las materias a las que responden las especialidades. Por último, citar el carácter periódico con el que se desarrollan las reuniones con la Inspección Fiscal, Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica, siendo las mismas imprescindibles para conseguir que la coordinación de estos órganos centrales redunde en beneficio de toda la carrera.

Mencionaremos por su novedad, que el FG convocó el día 21 de febrero en la sede de la FGE de la C/ Fortuny a todos los fiscales adscritos a las distintas Unidades especializadas para darles voz y escuchar sus pretensiones respecto a la actividad que desarrollan y su situación administrativa. Por último, simplemente referir que el Fiscal General ha mantenido reuniones con todos los compañeros que lo han solicitado, con independencia de la motivación que haya determinado el encuentro.

Con relación al Consejo Fiscal, este importante órgano ha desarrollado sus funciones con plena normalidad durante 2024, presidiendo el Fiscal General las diferentes convocatorias habidas los días 6 y 7 de marzo, 25 de abril, 29 de mayo, 11 de julio, 25 de septiembre, y con carácter extraordinario en fecha 23 de julio, 2 de octubre, y 10 de diciembre, siendo ordinaria la última del año celebrada el día 19 de este último mes.

También ha mantenido esta anualidad reuniones con las tres Asociaciones de fiscales, APIF, AF y UPF, que tuvieron lugar los días 6 de enero y el 10 de abril.

Como ya se mencionó en la memoria precedente, merece especial mención el interés del FGE en acercarse a la diversa problemática que presenta la carrera fiscal, derivada de la propia organización interna de la Institución y de sus diferencias locales, lo que se pone de manifiesto en el considerable número de desplazamientos realizados a distintas partes del territorio, como forma de conocer por sí mismo la diversidad de idiosincrasias. Como ejemplo de lo anterior se citará la visita

realizada el día 7 de febrero a la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el día 2 de abril a la toma de posesión del Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Ciudad Real y el 9 del mismo mes a la Fiscalía de Algeciras a la toma de posesión de la nueva Fiscal Jefa, a la Fiscalía de Cantabria el 29 de octubre para asistir a la toma de posesión del Fiscal Superior o el 2 de diciembre a la Fiscalía Provincial de Bilbao para la inauguración del nuevo edificio de esa Fiscalía.

Completando el ámbito de los operadores jurídicos, citaremos la firma del Convenio de la FG con el Consejo General de la Abogacía el 10 de junio o su asistencia el 19 de julio a la toma de posesión del Presidente del Consejo General de la Abogacía.

De igual manera, el Fiscal General ha mantenido con normalidad los contactos con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de ello sirve de ejemplo la reunión con el General de Guardia Civil el 12 de enero. También en el mes de enero, el día 23, presidió la reunión con la Comisión Nacional de Policía Judicial, reuniéndose el día 12 de febrero con la Dirección del CITCO. De igual forma, asistió al acto conmemorativo del bicentenario de la Policía Nacional el día 8 de mayo en la Plaza de la Armería del Palacio Real o recibió la visita de un Capitán de la Guardia Civil el 26 de septiembre.

Otro tipo de actos de naturaleza institucional que han contado con la presencia del Ministerio Fiscal son el 20.º aniversario europeo en el recuerdo de las Víctimas del terrorismo el día 11 de marzo, o el izado de la bandera española el día 19 de junio, concurriendo también el mismo día a la imposición de condecoraciones de la Real Orden del Mérito Civil con motivo del X aniversario de la proclamación de SM el Rey en el Palacio Real.

A su vez, ha contactado con otras Instituciones cuya actividad está vinculada a la de la carrera fiscal, como en enero con el Secretario General de Instituciones Penitenciarias, o su asistencia a la inauguración de la sede del Colegio de Registradores de España el día 8 de enero.

En relación con la formación, como está reflejado en el apartado correspondiente de la Memoria, esta 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 normativos y, por otro se acomoda a la senda de mayor especialización que nos haga cada vez más eficientes ante los nuevos retos sociales. La importancia de este objetivo vertebral para la Fiscalía General se ha materializado este año en la aprobación de la Instrucción 1/2024, de 19 de septiembre, sobre la formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal. En este ámbito, hay que hacer referencia a que el día 1 de octubre de 2023

el Fiscal General presidió la Comisión de Formación, órgano encargado evaluar el plan de formación de la carrera fiscal correspondiente al año 2024 y donde se formulan y seleccionan las propuestas y contenido del nuevo plan que este año se ha aprobado.

Este 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. Se citarán como ejemplos de la asistencia del Fiscal General a la inauguración, la de los siguientes cursos: el 19 febrero al de menores y redes sociales, el 4 de marzo al de especialización en precursores de drogas tóxicas, el 5 marzo al anual de perspectiva de género, el día 17 de abril al celebrado sobre propiedad industrial, el día 5 de mayo al del Fiscal en la vigilancia penitenciaria y las personas con discapacidad y/o con problemas de salud mental, el día 23 de septiembre al de aproximación al fraude en la contratación del sector público, el día 28 de octubre al curso sobre estado civil o el 3 de diciembre al que tuvo lugar relativo a la investigación tecnológica y derechos fundamentales. De otro, y respecto a la clausura, citaremos como ejemplos de su asistencia, al de diligencias de investigación del MF el día 9 de mayo y el 20 del mismo mes al de protección internacional de derechos humanos o el 24 octubre al taller sobre trazabilidad, blanqueo, localización y recuperación de criptoactivos.

En estrecha relación con lo anterior, constituye una práctica habitual que el/la Fiscal General, siempre que la agenda lo permita, 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 compañeros procedentes de las distintas partes del territorio. Así, el Fiscal General presentó las jornadas de Medio Ambiente el 29 de enero en Albacete; el 14 de marzo las de especialistas de lo contencioso-administrativo que se celebraron en León; el día 23 de mayo las jornadas de seguridad laboral y salud en el trabajo celebradas en Zaragoza; las de seguridad vial el 10 de junio; el 20 de junio las de delitos económicos en la Real Fábrica de la Moneda y Timbre; el día 30 de septiembre las jornadas de especialistas antidroga; las de protección de personas con discapacidad celebradas en Palencia en octubre el día 10 y el 18 del mismo mes las de violencia sobre la mujer celebradas en Salamanca; el 13 de noviembre las de cooperación internacional en Valladolid o las de menores en Valencia el 12 de diciembre.

En otro orden de cosas, en un ejercicio de transparencia y en el entendimiento de que la comunicación a través de los medios permite trascender a la sociedad de forma más directa, y posibilita explicar su

compromiso y visión de la Institución, el FGE ha continuado esta anualidad con la práctica de ejercicios anteriores, por lo que atiende a los medios de comunicación siempre que la agenda lo permite, y así durante el año 2024 se puede mencionar sus entrevistas en el mes de febrero en Diario.es el día 6, con Hora 25 en Cadena Ser el día 8 o el día 12 en Onda Cero, en el mes de mayo estuvo en 24 Horas de La 1, el día 7 en la Cadena Ser, en el programa Hoy por Hoy el día 9 o sendas intervenciones en TVE y Telemadrid el día 4 de septiembre.

Finalizamos este apartado de la Memoria, con la mención expresa de dos actos de especial orgullo para esta Fiscalía General por su extraordinaria dimensión humana y que fueron presididos por el Fiscal General del Estado. Por un lado, la presentación el día 14 de mayo de Fiscalía Accesible en la web fiscal.es. Es esta una herramienta que se ha diseñado con la colaboración de personas con discapacidad y que pretende acercar conceptos jurídicos y claves del mundo de la justicia a través de un lenguaje sencillo, en la permanente búsqueda de esta Institución en lograr la inclusión y accesibilidad real de todas las personas. De otro lado, hay que referir la presentación del libro en la sede de la FGE el 19 de marzo y coordinado por la Unidad especializada de personas con discapacidad y mayores, con título «Miradas para una justicia sin barreras». Este libro constituye un homenaje a M.ª Ángeles de la Blanca, compañera fallecida hace dos años que inspiró este texto al ser una fiscal para la que no existieron barreras físicas ni mentales, pese a la silla de ruedas que siempre la acompañó, y cuya lucha, optimismo y perseverancia son un ejemplo a seguir y un motivo de reflexión.

## 2. ACTIVIDAD DEL CONSEJO FISCAL EN 2024

### 2.1 **Introducción**

Aun cuando son numerosas las referencias al órgano colegiado en otros preceptos del texto estatutario, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal regula el 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, que ha sido 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 además 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 del Fiscal 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, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal).

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 437/1988. A finales de 2025 habrá de iniciarse el 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 y siendo vocales natas las Excmas. Sras. D.ª María de los Ángeles Sánchez Conde, Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y D.ª María Antonia Sanz Gaite, Fiscal Jefa Inspectora, son vocales electivos los/as Excmos./as Sres./as D.ª Beatriz Sánchez Carreras, D.ª Eva María Más Curiá, D.ª 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 D.ª 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.

## 2.3 **Actividad consultiva del Pleno del Consejo Fiscal en 2024**

En el año 2024 el Consejo Fiscal se ha reunido en Pleno nueve ocasiones en sesiones ordinarias (seis) y extraordinarias (tres), presenciales y virtuales, en el segundo caso, de la totalidad o de una parte de sus miembros. Concretamente, los plenos tuvieron lugar los días 6 y 7

de marzo, 25 de abril, 29 de mayo, 11 de julio, 23 de julio, 25 de septiembre, 2 de octubre, 10 de diciembre y 19 de diciembre.

El Pleno del Consejo Fiscal ha informado un total de 34 expedientes gubernativos en 2024, cifra algo más baja que los 42 del año 2023.

Como en ejercicios anteriores, 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 transcendentes y, en ocasiones, inaplazables, tanto para las jefaturas como para el resto de los integrantes de la carrera fiscal.

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

1. E.G. 33/2024. Convocado por Orden PJC/71/2024 de 1 de febrero, en el que se ofertaron las plazas de Fiscal de Sala de Menores, inspector/a fiscal de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado, fiscal de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, fiscal de la Sección Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo, teniente fiscal de la Fiscalía Antidroga, tres plazas de fiscal de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, teniente fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, teniente fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra, fiscales jefes/as de la Fiscalía Provincial de Huelva, Sevilla, Albacete, Ciudad Real, Toledo, Zamora, Cáceres, A Coruña, Madrid, fiscales jefes/as de las Fiscalías de Área de Algeciras, Jerez de la Frontera, Melilla, Gijón, Terrassa, Santiago de Compostela, Vigo y Elche. Pleno de 6 y 7 de marzo de 2024.

2. E.G. 321/2024. Convocado por Orden PJC/544/2024, de 5 de junio, para la cobertura de dos plazas de fiscal de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, fiscal de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, fiscal superior de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Asturias, fiscal superior de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Valencia, teniente fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de

Madrid, fiscal jefe/a de la Fiscalía Provincial de Granada, fiscales jefes/as de la Fiscalías de Área de Alzira, Mataró-Arenys de Mar y Ferrol. Pleno del 11 de julio de 2024.

3. E.G. 451/2024. Convocado por Orden PJC/927/2024, de 2 de septiembre, plazas de Fiscal de Sala Jefe/a de Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, fiscal de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, fiscal de la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo, fiscal de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, fiscal superior de la Comunidad Autónoma de Cantabria, teniente fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, teniente fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Valencia, teniente fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Aragón y fiscal jefe/a de la Fiscalía Provincial de Valencia. Pleno de 25 de septiembre de 2024.

4. E.G. 696/2024. Convocado por Orden PJC/1332/2024, de 20 de noviembre, para la cobertura de las plazas de Fiscal de Sala Jefe/a de Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, dos plazas de fiscal de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, inspector/a de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado, fiscal de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, fiscal de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, fiscal jefe/a de la Fiscalía de Área de Manresa-Igualada-Vic. Pleno de 19 de diciembre de 2024.

### 2.4 Informes del Consejo Fiscal en proyectos y anteproyectos normativos (art. 14.4.a 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.a).

En cumplimiento de esta previsión estatutaria, el pleno del Consejo Fiscal ha informado en 2024, contando con la inestimable colaboración de la Secretaría Técnica, la Inspección 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. 867/2023. Orden por la que se modifican las relaciones de puestos de trabajo de las oficinas fiscales de las Fiscalías Provinciales de Almería y Málaga y de la Fiscalía de Área de Dos Hermanas.

2. E.G. 75/2024. Propuesta de modificación del Reglamento 1/2005, de 15 de septiembre, de aspectos accesorios de las actuaciones judiciales.

3. E.G. 452/2024. Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales.

4. E.G. 602/2024. Proyecto de Real Decreto por el que se amplía la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes.

5. E.G. 15/2023. Anteproyecto de Ley Orgánica por la que modifican la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, y por la que se regulan los equipos conjuntos de investigación.

6. E.G. 546/2024. Anteproyecto de Ley de Prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad.

En el orden del día del pleno convocado para el 25 de abril, se incluyó como punto décimo segundo la comunicación reiterada del Senado de la nación interesando del Consejo Fiscal la emisión de informe sobre la proposición de Ley de Amnistía y la solicitud formulada en ese mismo sentido por los vocales de la lista de la Asociación de Fiscales (AF), a la que se adhirió el vocal único de la lista de la Asociación Profesional Independiente de Fiscales (APIF).

El Fiscal General del Estado recordó a los y las Sres./as Vocales que integran el Pleno que el Consejo Fiscal no es competente para informar proposiciones de ley y, por consiguiente, no había lugar a emitir el informe solicitado. La Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia n.º 80/2025 de 28 de enero (Ponente, Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez), al tiempo que desestima el recurso formulado por la APIF contra el Real Decreto 1182/2023, de 27 de diciembre, por el que se nombró Fiscal General del Estado a D. Álvaro García Ortiz, determina en el apartado Decimoquinto de su Fundamento de Derecho Cuarto que, efectivamente, el Consejo Fiscal no es competente para emitir informes sobre proposiciones de ley. La resolución avala el criterio mantenido en el Pleno por el Fiscal General del Estado y Presidente del órgano colegiado, las dos vocales natas y los dos vocales de la lista de la Unión Progresista de Fiscales (UPF) en relación con esta específica cuestión.

## 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 2024, siendo de destacar por su importancia las siguientes:

– En el Pleno de 25 de abril, la Unidad de Apoyo informó acerca de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y se designaron los fiscales adjuntos al Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal en la Comunidad Foral de Navarra y las Comunidades Autónomas de Cataluña, La Rioja y País Vasco.

Asimismo, la Inspección Fiscal informó a los y las Sres./as vocales del calendario previsible de concursos discrecionales y reglados, propuestas de ascenso y demás convocatorias públicas para 2024.

Igualmente, se procedió al estudio y debate de la Instrucción sobre formación de la Fiscalía General del Estado elaborada por la Secretaría Técnica.

– En el punto cuarto del orden del día del Pleno de 29 de mayo se incluyó la ejecución de la sentencia n.º 1499/2023, de 21 de noviembre, por la que se estimaba el recurso contra el Real Decreto 807/2022, de 4 de octubre, por el que se promovía a la categoría de Fiscal de Sala a D.ª Dolores Delgado García y se le nombraba Fiscal de Sala de la Fiscalía Togada del Tribunal Supremo. La referida sentencia anulaba dicho Real Decreto y ordenaba la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la propuesta de nombramiento del Fiscal General del Estado al Ministerio de Justicia para la cobertura de la plaza de Fiscal de Sala de la Fiscalía Togada del Tribunal Supremo, convocada por Orden JUS/832/2022, de 29 de agosto.

El Fiscal General del Estado había considerado que el Consejo Fiscal, como órgano consultivo, podía ser oído en relación con la nueva propuesta de nombramiento a formular, dado que alguno de los solicitantes iniciales ya no optaba a la plaza. Celebrado el pleno, los vocales de la lista de la Asociación de Fiscales y de la lista de APIF manifestaron su oposición a que el Consejo Fiscal fuera oído nuevamente. El Fiscal General del Estado formuló propuesta de ascenso y nombramiento de la Excma. Sra. D.ª Isabel Rodríguez Mateo, formalizándose dicha propuesta en los Reales Decretos 551 y 552 de 11 de junio de 2024, respectivamente.

No obstante, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en ejecución de sentencia entendió que el Fiscal General del Estado no estaba facultado para oír nuevamente al Consejo

Fiscal, aun a pesar de la naturaleza consultiva del órgano y el carácter no vinculante de su informe, lo que motivó la anulación de sendos reales decretos.

El Fiscal General del Estado reiteró entonces, sin más trámite, sus propuestas de ascenso y nombramiento de la Sra. Rodríguez Mateo como Fiscal de Sala de la Fiscalía Togada del Tribunal Supremo, propuestas que han sido finalmente formalizadas en los Reales Decretos 883 y 882 de 3 de septiembre de 2024, respectivamente.

– En el Pleno celebrado el 11 de julio se dio cuenta de los trabajos realizados por la Comisión de Igualdad durante los últimos meses, aprobándose por unanimidad el nuevo Plan de Igualdad del Ministerio Fiscal.

– El Pleno extraordinario de 23 de julio tenía como único punto del orden del día la ejecución –en cuanto compete a la Fiscalía General del Estado– de las sentencias números 876, 886 y 974, de 21 y 22 mayo y 4 de junio de 2024 respectivamente, dictadas por la Sección Cuarta de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, resolviendo los recursos interpuestos contra el Real Decreto 461/2023, de 13 de junio, por el que se nombró Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática de la Fiscalía General del Estado a D.ª Dolores Delgado García.

Conforme prevé el art. 3.º del Reglamento de Régimen Interior del Consejo Fiscal de 20 de septiembre de 1983, las razones de urgencia que aconsejaron la convocatoria del Pleno extraordinario estaban contenidas en las propias resoluciones cuya ejecución se pretendía, en tanto literalmente establecían: «Asimismo, se impone la retroacción de las actuaciones para que el Consejo Fiscal, sin demora, ejerza la competencia que le concede el art. 58. Uno EOMF. Esta decisión no solo deberá tomarla con agilidad, sino también con todas las garantías y, en especial, con la motivación necesaria, a la vista de que afecta el derecho fundamental de la Sra. Delgado a ser promovida en la Carrera Fiscal en condiciones de igualdad y con los requisitos establecidos por la ley».

Tras el Pleno y una vez cumplimentados los trámites ordenados por las citadas resoluciones, el Fiscal General del Estado elevó nuevamente la propuesta de ascenso a la primera categoría y nombramiento de D.ª Dolores Delgado García como Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática, lo que se llevó a efecto por medio de Reales Decretos 811 y 810/2024, de 30 de julio, respectivamente.

En dos autos de fecha 19 de enero y un tercer auto de 21 de enero de 2025 la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo del Tribunal

Supremo ha declarado debidamente ejecutadas sus sentencias números 873, 886 y 974 de 2024.

– En el Pleno de 25 de septiembre se informaron las diferentes candidaturas presentadas para el cargo de Promotor de la Acción Disciplinaria del Ministerio Fiscal y su sustituto/a, resultando designados el Excmo. Sr. D. Francisco Moreno Carrasco y la Ilma. Sra. D.ª Concepción Sabadell Carnicero, respectivamente. Debe dejarse constancia del agradecimiento de la Fiscalía General del Estado a sus predecesores, Excmo. Sr. D. Manuel Moix Blázquez e Ilmo. Sr. D. Manuel Campoy Miñarro, cuya designación por dos años improrrogables ha supuesto la puesta en marcha con éxito de esta nueva figura, trascendental para el Ministerio Fiscal.

– En los Plenos de 29 de mayo, 11 de julio y 19 de diciembre se debatieron diversas cuestiones relacionadas con el baremo para la distribución del complemento variable por objetivos.

– El Pleno extraordinario de 10 de diciembre, tenía como único punto del orden del día la ejecución -en cuanto compete a la Fiscalía General del Estado- de la sentencia número 1833/2024 de 18 de noviembre de 2024 dictada por la Sección Cuarta de la Sala Tercera de lo Contencioso administrativo del Tribunal Supremo, resolviendo recurso interpuesto contra Real Decreto 464/2023, de 13 de junio, por el que se nombró Fiscal Superior de Illes Balears al Excmo. Sr. D. Julio Cano Antón.

Conforme prevé el art. 3.º del Reglamento de Régimen Interior del Consejo Fiscal de septiembre de 1983, las razones de urgencia que aconsejaron la convocatoria del pleno extraordinario estaban contenidas en la resolución cuya ejecución se pretendía, al establecer literalmente: «Asimismo, y de conformidad con las pretensiones ejercitadas en la demanda, se impone la retroacción de las actuaciones para que el Consejo Fiscal, sin demora, ejerza la competencia que le concede el artículo 58. Dos, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Esta decisión no sólo deberá tomarla con agilidad, sino también con todas las garantías y, en especial, con la motivación necesaria, a la vista de que afecta al derecho fundamental a la promoción en la Carrera Fiscal en condiciones de igualdad y con los requisitos establecidos por la ley».

Celebrado el Pleno y cumplimentados los trámites ordenados por la sentencia, el Fiscal General del Estado formuló nuevamente la propuesta de nombramiento del Excmo. Sr. D. Julio Cano Antón como Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, nombramiento que se ha formalizado en el Real Decreto 56/2025, de 28 de enero.

– En el Pleno de 19 de diciembre se presentó el Plan Anual de Inspección para 2025.

### 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 2024 incluían a los y las Excmos./as e Ilmos./as Sres./as siguientes: D.ª María José Hormigo Pérez, D.ª Socorro Zaragoza Campos, D.ª María del Carmen Modrego Aranda, D.ª Silvia Orduqui Urdaci, D.ª María Victoria Gutiérrez Díaz, D.ª Natividad Gurriarán Fernández, D. José Manuel Ortiz Márquez, D. José Antonio Pozo Vilches, D. Javier Luis Rey Ozores, D.ª Marta Abellán García Macho, D. Luis Huete Pérez, D. Juan Jacobo Cisneros del Prado, D.ª Remei Soriano Campos, D.ª Susana García-Baquero Borrell, D.ª Rosa María Álvarez García, D. Mario Piñeiro Vázquez, D. Juan Francisco Ríos Pintado y D.ª Elena Lorente Pablo. Se reiteran en 2024 las solicitadas respecto de D.ª Dolores Delgado García, D. Álvaro García Ortiz y D. Miguel Eduardo de Mata Hervás. Todas las condecoraciones fueron informadas favorablemente y por unanimidad del Pleno.

Los/as Fiscales, Ilmos./as. Sres./as D. José María López Cervilla y D. Julio Jesús López Ordiales han sido merecedores de mención extraordinaria a propuesta de la Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ceuta y Melilla.

La Ilma. Sra. D.ª Judith Elena Figueroa Álvarez ha sido merecedora de mención extraordinaria a propuesta del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Catalunya.

Las anteriores menciones extraordinarias traen causa en el compromiso con la función pública y la excelencia en el desempeño profesional demostrados por los tres miembros de la carrera fiscal destinatarios de esta importante distinción.

## 3. JUNTA DE FISCALES DE SALA 2024

La Junta de Fiscales de Sala constituye el órgano del Ministerio Fiscal, integrado por todos los Fiscales de primera categoría y presi-

dida por la persona designada como Fiscal General del Estado que, como contempla el artículo 15 EOMF, tiene la importante función de asesorarla en materia técnico jurídica y doctrinal. Las Juntas son convocadas por el/la Fiscal General del Estado, 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 2024, la Junta de Fiscales de Sala fue convocada en cinco ocasiones por el Fiscal General del Estado, a la sazón, los días 27 de febrero, 24 de abril, 18 de junio, 10 de julio y 17 de octubre, en las que se sometieron a debate jurídico las siguientes materias.

i) Junta celebrada el día 27 de febrero de 2024

Convocada y presidida por el Fiscal General del Estado, el día 27 de febrero se celebró la primera Junta de Fiscales de Sala de esta anualidad en la que, tras la aprobación del acta de la Junta celebrada el 16 de marzo de 2023, se abordaron diferentes temas.

Primeramente, la Fiscal de Sala coordinadora de Violencia sobre la Mujer realizó la dación de cuenta prevista en el artículo 20 Uno e) EOMF informando sobre los procedimientos judiciales y actuaciones practicadas en 2023 en relación con esta materia, poniendo en valor el trabajo realizado por todos los compañeros especialistas y por la Unidad especializada de la FGE.

El siguiente punto en el orden del día se centró en la exposición por parte de la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica del Proyecto de Consulta sobre el delito de difusión de propaganda electoral extemporánea. El Proyecto respondía a la consulta realizada por una Fiscalía cuyo contenido puso de manifiesto la necesidad de establecer los criterios que permitan delimitar en el ámbito electoral el tipo penal frente a la infracción administrativa, a la vista de la antigüedad de las escasas sentencias del Tribunal Supremo sobre este particular.

Seguidamente, 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 2023 conforme a lo establecido en el art. 20 Dos bis d) EOMF.

A continuación, la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica procedió a la exposición del contenido del Proyecto de Consulta sobre algunas cuestiones relacionadas con la utilización fraudulenta de instrumentos de pago distintos del efectivo. Trasladó las dudas interpretativas planteadas en torno a la posibilidad de apreciar delito leve en los supuestos comprendidos dentro de las modalidades delictivas

denominadas estafa impropia comprendidas en el art. 249 CP cuando la cuantía de la defraudación sea inferior a los 400 euros, y también con relación a la solución que debe ofrecerse a las relaciones concursales que se produzcan entre el hurto o robo y la nueva modalidad de estafa comprendida en el art. 249.2.b) CP.

Se completó el orden del día con la exposición de la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica sobre el Proyecto de Consulta relativo al concepto penal de patrimonio público del artículo 433 ter CP. Inició la intervención trasladando que, si bien no es un tema que haya suscitado todavía el interés de la jurisprudencia, es importante adelantarnos y disponer de criterios al respecto de si este precepto penal establece un concepto restringido de patrimonio público, de manera que dejaría fuera como objeto del delito de malversación el patrimonio de algunas entidades del sector público, como son las entidades jurídicas empresariales, las sociedades mercantiles, las fundaciones y otras entidades, argumentando que la reforma no introduce un concepto novedoso de patrimonio público, sino que se mantiene la misma consideración o conceptualización que se venía entendiendo con anterioridad a la entrada en vigor del art. 433 ter CP.

Una vez terminada cada una de las exposiciones realizadas por la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica, y de forma individualizada en relación con los tres Proyectos de Consulta llevados 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.

ii) Junta celebrada el día 24 de abril de 2024

La Junta fue convocada con carácter extraordinario y presidida por la Excma. Sra. Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, siendo el motivo de tal convocatoria el planteamiento de la discrepancia al amparo del mecanismo previsto en el artículo 27 EOMF por parte de una fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid respecto de la instrucción emitida en fecha 17 de abril de 2024 por la Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, *ex* arts. 25 y 17.2.a) EOMF, en el marco de unas diligencias previas incoadas en la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

En referida instrucción se instaba a la fiscal discrepante a cumplimentar el traslado conferido por ese órgano judicial sin solicitud de practicar diligencias y de forma coincidente con la postura mantenida por el Ministerio Fiscal en las diligencias previas seguidas en un juzgado de instrucción de Madrid, al ser ambas causas judiciales esen-

cialmente coincidentes. Las diligencias seguidas ante la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Madrid traían causa de la querella interpuesta contra la jefatura de la Fiscalía Provincial de Madrid y otro fiscal de la plantilla, tras la publicación de una nota de prensa informativa, por delitos de revelación de secretos por funcionario público (art. 417 CP) y de difusión pública de datos personales en perjuicio de su titular (arts. 197.2, 3 y 4 CP).

Se dio entrada a la fiscal de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid en la Junta, quien ofreció su razonamiento en justificación de su posición jurídica.

A continuación, la Teniente Fiscal del Tribunal Supremo procedió a dar turno de intervención a los Fiscales de Sala asistentes a la Junta por orden inverso a su antigüedad, quienes hicieron todos ellos uso de la palabra y expusieron sus argumentos sobre las cuestiones sometidas a debate.

Finalmente, una vez oída la Junta, la Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, dio por concluida la misma, manteniendo la orden plasmada en el Decreto de 17 de abril de 2024, atendiendo al criterio contrario unánime manifestado por los asistentes a la Junta respecto a la innecesariedad de la práctica de las diligencias interesadas por la fiscal discrepante, y el criterio mayoritario de la misma en cuanto a la falta de relevancia penal de la nota informativa y la inexistencia de indicios de criminalidad respecto de los fiscales querellados.

iii) Junta celebrada el día 18 de junio de 2024

La Junta fue convocada y presidida por el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, siendo el motivo de la convocatoria con carácter extraordinario el planteamiento de la discrepancia del artículo 27 EOMF por parte de cuatro Fiscales de Sala de la Fiscalía del Tribunal Supremo frente a la instrucción emitida por el Fiscal General, *ex* arts. 22.2 y 25 EOMF, en fecha 14 de junio de 2024 en el marco de la causa especial núm. 3/20907/2017 seguida ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

El objeto de la discrepancia se limitó, en cuanto a que el contenido de la cuestión sometida a debate y votación a si se consideraba o no procedente la orden dada por el Fiscal General del Estado a los Fiscales de Sala encargados de la causa especial mencionada consistente a que procedieran a cumplimentar los traslados conferidos mediante providencias de 11 de junio de 2024, en el sentido de informar que los delitos objeto de imputación y condena en la causa especial núm. 3/20907/2017 seguida ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo se encontraban comprendidos en el ámbito de aplicación de

la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional política y social de Cataluña y, por ende que procedía declarar amnistiadas la totalidad de las conductas que fueron objeto de dichos procedimientos, así como levantar las medidas cautelares que pendían respecto de alguno de los encausados.

Primeramente, cada uno de los cuatros Fiscales de Sala que habían mostrado su disconformidad con la orden del FGE hicieron uso de la palabra y, de forma individualizada, aportaron los argumentos jurídicos en apoyo de su posición discrepante con aquella. A continuación, el Fiscal General del Estado dio el turno de palabra a los demás Fiscales de Sala asistentes a la Junta, quienes intervinieron en orden inverso a su antigüedad y esgrimieron sus razonamientos respecto a los extremos en los que había sido delimitado el objeto de la votación, trasladando su fundamentación jurídica al efecto.

Concluidas las intervenciones, se procedió al recuento de votos, siendo el resultado final de 17 votos en contra de la orden, 19 votos a favor de la orden y una abstención.

En consecuencia, el Fiscal General del Estado anunció la emisión del dictamen de conformidad con su instrucción previamente impartida y encomendó el seguimiento de la causa a la Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y a uno de los Fiscales de Sala Jefes de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, dando por concluida la junta.

iv) Junta celebrada el día 20 de julio de 2024

La Junta fue convocada y presidida por el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, en la que, tras la aprobación del acta de la Junta celebrada el 27 de febrero de 2023, se abordó la exposición y posterior debate respecto de sendos Proyectos de Instrucción y Consulta.

En primer lugar, por la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica se informó a la Junta del Proyecto de Instrucción sobre la formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal, y trasladó que dicho Proyecto había sido presentado al Pleno del Consejo Fiscal celebrado el 29 de mayo de 2024, de conformidad con lo dispuesto en el art. 14.4 a), i) y j) EOMF, explicando las razones de su necesidad.

La Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica ilustró a los asistentes a la Junta sobre las líneas maestras del texto, centrándose en los aspectos más novedosos del Proyecto, y dando respuesta a algunas observaciones realizadas sobre el mismo por los Fiscales de Sala.

En segundo lugar, por la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica se informó del Proyecto de Consulta sobre la interpretación del artículo 192.3 del Código Penal.

Por la Jefa de la Secretaría Técnica se trasladó a la Junta el contenido de la consulta dirigida a la Fiscalía General del Estado relativa a si la imposición de las penas de privación de la patria potestad o de inhabilitación especial para el ejercicio de los derechos de patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento resulta siempre preceptiva en los supuestos contemplados en el art. 192.3 CP y, en caso de respuesta afirmativa, si la imposición obligatoria debe reservarse para aquellos supuestos en los que la víctima se encuentre sometida a la patria potestad del responsable del delito o si es preceptiva, incluso, cuando no sea este el supuesto.

La Fiscal de Sala apuntó brevemente las conclusiones a las que se había llegado tras un riguroso análisis de la cuestión planteada y que se recogen en el Proyecto de Consulta.

En ambos casos, tras la exposición de sendos proyectos, por el Fiscal General del Estado se dio el uso de la palabra a los asistentes a la Junta, interviniendo en orden inverso a su antigüedad los que quisieron realizar aportaciones al Proyecto de Consulta.

Por último, tras escuchar las distintas observaciones, la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica agradeció las contribuciones realizadas y los argumentos expuestos en orden a la mejora del contenido de los Proyectos de Instrucción y de Consulta.

v) Junta celebrada el día 17 de octubre de 2024

La Junta fue convocada y presidida por el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, siendo el motivo de la convocatoria con carácter extraordinario, el contenido del Auto de la Sala Segunda del TS de fecha 15 de octubre de 2024 (Causa Especial núm. 20557/2024). El Fiscal General del Estado trasladó a los Fiscales de Sala asistentes a la reunión, cuáles eran las razones institucionales en orden a su decisión de no dimitir del cargo, posición que, tras las oportunas aportaciones de los intervinientes, fue respaldada mayoritariamente de la Junta.

## 4. JUNTA DE FISCALES SUPERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2024

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 21

y 22 de noviembre en la sede de la Fiscalía General del Estado, 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 Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, asistiendo a la misma como miembros natos, la Excma. Sra. Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y la Excma. Sra. Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica, y convocados los/as Excmos./as Sres./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 Excma. Sra. Fiscal de Sala Jefa de la Inspección, la Excma. Sra. Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo, la Excma. Sra. Fiscal de Sala Jefa de la Fiscalía Especial Antidroga, la Excma. Sra. Fiscal de Sala de la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo, la Excma. Sra. Fiscal de Sala Coordinadora de personas con discapacidad y mayores, la Excma. Sra. Fiscal de Sala Coordinadora contra la trata de personas y extranjería y el Excmo. Sr. Fiscal de Sala Coordinador de delitos de odio y discriminación.

La sesión del día 21 de noviembre comenzó con las palabras de bienvenida ofrecidas por el Fiscal General del Estado, tras lo cual se pasó a la aprobación del acta de la Junta celebrada el día 11 de diciembre de 2023.

A continuación, y en primer lugar, tuvo lugar la intervención de la Teniente Fiscal del Tribunal Supremo que centró su exposición en hacer partícipes a los asistentes sobre sus competencias en el conocimiento de los asuntos asumidos por la misma.

Posteriormente, la Fiscal de Sala Jefa de la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo participó a los Superiores la necesidad de designar fiscales autonómicos que coordinaran las secciones provinciales de civil. Incidió en cómo el problema de la falta de recursos personales del Ministerio Fiscal impide a muchos fiscales territoriales asistir a algunas actuaciones judiciales, lo que tiene trascendencia sobre todo en exploraciones de menores o en asuntos de familia y que muchas veces no pueden resolverse por medios telemáticos. Por ello trasladó a los Fiscales Superiores que fueran ellos los que comunicaran esta circunstancia a las respectivas Salas de Gobierno, para lograr fortalecer la coordinación entre los órganos judiciales y las fiscalías al realizar los señalamientos.

En otro orden de cosas, la Fiscal de Sala Coordinadora de Personas con Discapacidad y Mayores focalizó su intervención en trasladar a los Fiscales Superiores que, a la vista de las diferentes regulaciones autonómicas, la Instrucción 1/2022 sobre el uso de

medios de contención mecánicos o farmacológicos en unidades psiquiátricas o de salud mental y/o centros residenciales de personas mayores y/o con discapacidad recogió la importancia de la cooperación institucional con las autoridades administrativas con competencias inspectoras en estos centros y dispuso que los fiscales delegados autonómicos informaran anualmente a los Superiores sobre el uso de contenciones en los ámbitos sanitario y social de su territorio. Sintetizó el contenido del Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia de 28 de julio de 2022 y lo compromisos derivados de este en orden a la dignificación de las personas ingresadas en esos centros, trasladando a los Superiores que sus comparecencias anuales en los Parlamentos autonómicos serían un escenario idóneo de colaboración interinstitucional, que es imprescindible para impulsar el camino hacia ese modelo de atención digna a la dependencia, libre de contenciones y respetuoso con la persona.

A continuación, la Fiscal de Sala Coordinadora contra la Trata de Personas y Extranjería, orientó su intervención en la necesidad de poner en valor la red de fiscales delegados en esta especialidad. Expuso que dada la complejidad de las investigaciones de la especialidad sería deseable que fueran los delegados de la misma quienes tuvieran asignada la instrucción, calificación y asistencia al juicio, y cuando ello no fuere posible, asumieran el visado de las calificaciones y validaran los acuerdos de conformidad. También abordó la necesidad para el buen funcionamiento de la Unidad, el que el conocimiento de los escritos lo fuera a la mayor brevedad, e insistió en la importancia de la formación en la especialidad para lograr mejores resultados ante los órganos judiciales.

Por su parte, la Fiscal de Sala Jefa de la Fiscalía Especial Antidroga, a la vista del incremento experimentado en el número de causas relativas al tráfico de drogas, enfocó su intervención en solicitar de los Fiscales Superiores en cuyo territorio hay fiscalías provinciales sin delegado/a en la materia, que valoraran la oportunidad de plantear a estas fiscalías dichos nombramientos, y ello en orden a mejorar la organización y dimensión que debería tener la Fiscalía Especial y reforzar la lucha contra esta actividad delictiva. También abordó la problemática que plantea los escritos de fiscales no especializados respecto a los informes sobre inhibición no ajustados al Protocolo de la Fiscalía Especial Antidroga, y reiteró la necesidad de ajustarse al mismo para hacer efectiva la unidad de criterio y actuación en todo el territorio.

Por último, el Fiscal de Sala Coordinador contra los Delitos de Odio y Discriminación, centró su participación en la Junta en solicitar a los Fiscales Superiores que valoren la oportunidad de designar fiscales delegados autonómicos en esta especialidad, sobre todo en algunas Fiscalías en las que existe un número elevado de asuntos o en las que concurren singularidades específicas en la comisión de los hechos.

En la sesión celebrada el día 22 de noviembre, se realizaron algunas comunicaciones de orden interno con interés para los Fiscales Superiores por parte de las jefaturas de la Inspección Fiscal y de la Unidad de Apoyo.

Por la Fiscal de Sala Jefa de la Inspección se dio cuenta de la actividad desarrollada por este órgano en materia de su competencia y en coordinación con la desarrollada por los Superiores.

Por su parte, la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo abordó varios aspectos de diferente índole, como la sede electrónica, las diligencias de investigación, la comunicación interna y externa, el informe sobre el nombramiento de los mediadores y la elección de miembros de la Comisión Ética del Ministerio Fiscal.

Por parte de la Secretaría Técnica, la Fiscal jefa informó sobre los instrumentos doctrinales aprobados en el año 2024 haciendo una breve exposición en relación a la Consulta 1/2024, de 21 de marzo, sobre algunas cuestiones relacionadas con la utilización fraudulenta de instrumentos de pago distintos del efectivo, a la Consulta 2/2024, de 3 de abril, sobre el delito de propaganda electoral extemporánea y a la Consulta 3/2024, de 16 de mayo, sobre el concepto penal de patrimonio público del art. 433 ter CP, así como a la Instrucción 1/2024, de 19 de septiembre, sobre la formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal. Asimismo, informó a la Junta del proyecto de Circular sobre protección de los derechos de las víctimas, muy avanzado en su elaboración, en el que exploramos todos los aspectos posibles de protección para proporcionar a las y los fiscales una herramienta jurídica integral y unos criterios con los que, dentro de nuestro acervo normativo, hacer real y efectiva la garantía de sus derechos y evitar la victimización secundaria.

Finalmente informó sobre el decreto del FGE sobre determinación del nivel de conocimiento de lenguas cooficiales y de derecho civil propio en relación con su consideración como mérito en los concursos de traslado reglados convocados a partir del 4 de mayo de 2025.

Por su parte, el Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica informó sobre la ampliación de la plantilla orgánica mediante la creación de 79 plazas; la creación de dos nuevas plazas de Fiscales de Sala, de delitos económicos y de delitos contra la Administración Pública; y sobre las

obras que se están realizando en el edificio conexo al de la FGE para ampliar la sede de la FGE y al que se trasladarán las Unidades especializadas que se ubican en la sede de la calle Ortega y Gasset.

Finalmente hizo referencia a los proyectos de Instrucciones para la actuación unitaria del Ministerio Fiscal en los que se encuentra trabajando la Secretaría Técnica con el objetivo de modernizar la institución, dar transparencia y garantizar la autonomía de las fiscalías en el ejercicio de su función.

Tras el debate sobre los temas expuestos hicieron uso de la palabra los Fiscales Superiores de Cataluña y de Castilla-La Mancha.

De un lado, el Fiscal Superior de Cataluña abordó el análisis del art. 11.3 EOMF respecto a los deberes y obligaciones derivados de su texto y la exigibilidad de los mismos (*v. gr.* Decreto 125/24 de 16 de julio), y también se refirió a la conveniencia de la creación de un cauce formal para la sustitución de los fiscales jefes de área en caso de ausencia por enfermedad, licencia o vacante.

De otro lado, el Fiscal Superior de Castilla-La Mancha trató el tema del sistema de percepción del complemento variable relativo a los fiscales superiores.

Concluidas todas las intervenciones, se dio por terminada la Junta.

## 5. INSPECCIÓN FISCAL

### 5.1 **Introducción**

La Inspección Fiscal es una unidad integrada en la Fiscalía General del Estado que ejerce sus funciones por delegación del Fiscal General del Estado con carácter permanente y en la forma en que establece el reglamento, sin perjuicio de las funciones inspectoras que al/a la fiscal jefe de cada fiscalía corresponden respecto de los funcionarios que de él dependan y de las funciones inspectoras que corresponden a los fiscales superiores 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 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.

Las funciones de esta unidad central se describen en el artículo 13 RMF, que incluye las siguientes:

1. Comprobar el funcionamiento del Ministerio Fiscal, tanto de los miembros que lo integran como de los diversos órganos fiscales que lo componen, adoptando en su caso las decisiones que puedan ser pertinentes en atención a las normas internas de actuación que dicte la Fiscalía General del Estado, proponiendo, en su caso, planes de actuación para la reforma o mejora del servicio público que presta el Ministerio Fiscal.
2. Revisar las prácticas generales y concretas que los órganos fiscales siguen para la tramitación y despacho de los procedimientos en los que ha de intervenir el Ministerio Fiscal, adoptando en su caso las decisiones que puedan ser pertinentes en atención a las normas internas de actuación que dicte la Fiscalía General del Estado.
3. Estar informada de las condiciones, aptitudes y conductas de los miembros del Ministerio Fiscal en el ejercicio del cargo, adoptando en su caso las decisiones que puedan ser pertinentes para su adecuación a la legalidad y a las normas internas de actuación que dicte la Fiscalía General del Estado.
4. Examinar las quejas que se produzcan sobre el modo de proceder de los miembros del Ministerio Fiscal, y las que se produzcan por otras causas, siempre que por su entidad no corresponda conocer de ellas a los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas o a los Fiscales Jefes de los respectivos órganos fiscales, adoptando en su caso las decisiones o propuestas de mejora que puedan ser pertinentes.
5. Desarrollar la labor inspectora de todos los órganos fiscales a través de comunicaciones y petición de información, puntual o periódica, así como a través de visitas ordinarias, realizando las visitas extraordinarias que las circunstancias puedan aconsejar o que le sean encomendadas expresamente por la persona titular de la Fiscalía General del Estado, bien por propia iniciativa o a instancia del Consejo Fiscal. La labor de inspección comprenderá también el conocimiento de los medios personales y materiales con que los órganos fiscales cuenten para desempeñar sus funciones, adoptando en su caso las decisiones que puedan resultar pertinentes y formulando propuestas de mejora.

6. Ejecutar las sanciones disciplinarias firmes impuestas por la persona titular de la Fiscalía General del Estado.

7. Intervenir o informar en los procedimientos gubernativos correspondientes a la gestión del estatuto profesional y vida administrativa de los miembros del Ministerio Fiscal. En esta función se incluirá la preparación de las propuestas de convocatoria y la gestión de los concursos reglados, así como la preparación y gestión de los concursos para la cobertura de plazas de nombramiento discrecional.

8. La gestión y preparación de las propuestas para la percepción del complemento variable de productividad de los miembros del Ministerio Fiscal.

9. Asesorar a la persona titular de la Fiscalía General del Estado en las materias propias de la competencia de la Inspección Fiscal, así como ejercer los cometidos que la persona titular de la Fiscalía General del Estado le pueda delegar o encomendar.

10. Asesorar al Consejo Fiscal en las materias propias de la competencia de la Inspección Fiscal.

11. Coordinarse con la Secretaría Técnica y la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado en cuantas actividades puedan estar relacionadas con los cometidos propios de cada una de estas unidades.

12. Ejercer las funciones que le confiera el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, otras disposiciones normativas y el presente reglamento.

Las amplias atribuciones descritas pueden compendiarse en las siguientes áreas temáticas:

A. La labor inspectora. Función verificadora en la que tienen también algunas competencias los fiscales jefes y los fiscales superiores, estos últimos 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 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 resultan 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 2024 la plantilla de la Inspección Fiscal continúa integrada por diez fiscales -la Fiscal Jefa Inspectora, el Teniente Fiscal Inspector y ocho fiscales Inspectores, siendo nombrada la última fiscal inspectora por Real Decreto 284/2024, de 19 de marzo. Todos ellos integran una plantilla que, combinando experiencia y renovación, está fuertemente cohesionada y desarrolla sus cometidos con un alto grado de implicación y eficiencia.

La Inspección cuenta con una secretaría integrada por diez funcionarias y un funcionario que, en ausencia 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 a partir de la segunda mitad de 2024. 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.

## 5.3 **Cuestiones organizativas**

Se destacan este año las siguientes actividades:

1. Continúa a disposición de todos los integrantes del Ministerio Fiscal –y desde aquí recomendamos encarecidamente su uso– el espacio habilitado el año pasado en la Zona privada de la página web del Ministerio Fiscal https://www.fiscal.es/, en el que la Inspección Fiscal ofrece la información 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 forta-

leciendo 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. El aludido espacio se ubica en el lado izquierdo de la página web en la columna denominada «Categoría» y en el desplegable denominado «Inspección Fiscal». La dirección exacta es https://www.fiscal.es/group/fiscal?category=1638741, si bien debe recordarse que el acceso a la zona privada requiere del uso de la contraseña personal.

La Inspección Fiscal ha publicado en 2024 un total de 34 notas informativas, una más que en 2023.

En el apartado «Concursos reglados» de la zona privada se publican en el presente ejercicio un total de 19 comunicaciones de la Inspección Fiscal, facilitando información a los miembros de la carrera fiscal en cuanto a convocatoria y trámite de los concursos de traslados. Se cursan notas fechadas en 20 de febrero, 22 de marzo, 5 de abril, 18 de abril (dos), 8 de mayo, 17 de mayo, 27 de mayo, 28 de mayo, 4 de junio, 12 de junio (dos), 31 de julio, 26 de septiembre, 1 de octubre, 15 de octubre, 24 de octubre, 30 de octubre y 5 de noviembre.

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

En el epígrafe «Concursos de servicio», se publicaron cinco comunicados de 31 de julio, 27 de noviembre, 11 de diciembre (dos) y 23 de diciembre.

Por último, en el apartado «Noticias», se publicaron siete comunicaciones dirigidas a todos los fiscales en fechas 17 de enero, 31 de enero, 26 de febrero, 17 de abril, 21 de mayo, 3 de julio y 31 de julio.

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 deben hacer llegar en primer término a los respectivos fiscales jefes, quienes, de considerarlo necesario, las trasladará 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 facilita información en cada pleno a los Sres./as. vocales electivos/as, a fin de que la hagan llegar a los y las fiscales como representantes, que lo son, de toda la carrera fiscal.

Las anteriores iniciativas y modos de proceder constituyen un esfuerzo sin precedentes de la Inspección Fiscal, que nunca como ahora ha facilitado a tiempo real a todos los miembros de la carrera fiscal la información de que dispone y resulta de interés para los mismos. Con ello se pretende fortalecer la transparencia y promover y facilitar la conciliación y la vida profesional a los fiscales de forma eficiente, sin que su acceso a la información pueda perturbar el buen funcionamiento del servicio público y/o el quehacer diario de la oficina.

2. En los meses de junio y noviembre de 2024 respectivamente, la Fiscal Jefa Inspectora participó, invitada por el Fiscal General del Estado, en las juntas de fiscales jefes provinciales y superiores. 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. A lo largo de todo el ejercicio, la comisión ha continuado sus trabajos para ultimar el nuevo Plan de Igualdad del Ministerio Fiscal, finalmente debatido y aprobado en el pleno del Consejo del mes de julio. La colaboración de la Inspección Fiscal, mediante la participación estable de uno de sus Inspectores en esos trabajos ha sido particularmente fecunda dada la información que proporcionan las visitas de inspección, en las que, entre otras comprobaciones, se verifica la difusión del Plan de Igualdad vigente en cada fiscalía territorial.

4. En cuanto a la labor de control de la Inspección Fiscal, los instrumentos empleados en 2024 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 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 Justicia.

• 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 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 de personas mayores, 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 2024 se consolida 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 fiscales. Debemos agradecer la magnífica disposición de los abogados del Estado, quienes ejercen una gran labor en este ámbito.

6. Se mantiene la celebración de la reunión de trabajo de todos los fiscales 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 convertido la reunión semanal en mensual. El trabajo conjunto se garantiza además a través del intercambio de información y la colaboración informal pero constante del 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 miembros.

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 la 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 **Actividad inspectora**

Las visitas de inspección constituyen uno de los instrumentos principales en el ejercicio de la actividad de control que desempeña este órgano. Dichas visitas 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) EOMF. 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 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 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 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 fiscales superiores 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/las fiscales

superiores 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 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 trascendencia 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.

### 5.4.1 Visitas de inspección realizadas por la Inspección Fiscal en 2024

Cumpliendo con el Plan de Inspección presentado ante el pleno del Consejo Fiscal de diciembre de 2023, en el ejercicio de 2024 se han realizado las siguientes visitas ordinarias de inspección, generadoras de las consiguientes actas:

**Visitas de inspección realizadas por la inspección fiscal en 2024**

| | Órgano Inspeccionado | Periodo del año | Tipo de visita de inspección |
|---|---|---|---|
| 1. | Fiscalía Provincial de Almería. | 30 enero–2 de febrero. | Presencial. |
| 2. | Fiscalía Provincial de Valencia. | 13-15 febrero. | Presencial. |
| 3. | Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Asturias. | 27-29 mayo. | Presencial. |
| 4. | Fiscalía Provincial de Zaragoza. | 7-10 mayo. | Presencial. |
| 5. | Fiscalía de Área de Marbella. | 25-28 junio. | Presencial. |
| 6. | Fiscalía Provincial de Gipuzkoa. | 8-9 octubre. | Presencial. |
| 7. | Fiscalía Provincial de Girona. | 14-17 octubre. | Presencial. |
| 8. | Fiscalía de Área de Melilla. | 20-21 noviembre. | Presencial. |
| 9. | Fiscalía Provincial de Ávila. | 17-19 diciembre. | Presencial. |

Como se puede observar en la tabla, todas las visitas de inspección han sido presenciales, algunas de ellas en órganos territoriales con plantillas muy numerosas y perfiles de actividad particularmente complejos. Se realizan, no obstante, un total de nueve visitas de inspección al año, lo que exige un esfuerzo muy notable por parte de los fiscales inspectores, dado que, descontando el mes de vacaciones estivales, tan solo dos meses al año están exentos de realizar este tipo de actividad, cuya preparación consume un importante número de horas de trabajo, tantas como la posterior redacción del acta. Debe reseñarse además la exhaustividad de dichas actas, 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 los y las compañeros/as que colaboran con los y las inspectores/as, facilitando su labor.

La Inspección Fiscal defiende su clara preferencia por las visitas de inspección de forma presencial. En estos últimos tres 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 compañeros. 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.

### 5.4.2 Visitas de inspección realizadas por los fiscales superiores en 2024

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 2024, los fiscales superiores han realizado las siguientes visitas:

| Fiscal Superior | Órganos visitados en 2024 |
|---|---|
| Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid. | Sección de Menores de la Fiscalía Provincial de Madrid. |
| | Secciones penales y Servicio de Guardia de la Fiscalía Provincial de Madrid. |
| | Delitos Económicos de la Fiscalía Provincial de Madrid. |
| | Seguridad Vial de la Fiscalía Provincial de Madrid. |
| | Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Madrid (programada para 2023). |
| | Medio Ambiente de la Fiscalía Provincial de Madrid. |
| | Sección Territorial Pozuelo-Majadahonda (programada para 2023). |

| Fiscal Superior | Órganos visitados en 2024 |
|---|---|
| Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía. | Sección Territorial de Lucena, Córdoba. |
| | Fiscalía de Área de Algeciras. |
| | Fiscalía de Área de Dos Hermanas. |
| Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias. | Sección civil y discapacidades de la Fiscalía Provincial de Santa Cruz de Tenerife. |
| | Fiscalía de Área de Arrecife de Lanzarote-Puerto del Rosario. |
| Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. | Fiscalía Provincial de Segovia. |
| Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Catalunya. | Sección Territorial de Olot, Girona. |
| | Sección Territorial de El Prat de Llobregat. |
| | Fiscalía de Área de Sabadell. |
| | Sección Territorial de Santa Coloma de Gramanet. |
| | Fiscalía Provincial de Lleida (programada para 2023). |
| Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. | Fiscalía de Área de Mérida. |
| | Sección Territorial de Zafra, Badajoz. |
| Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. | Fiscalía Provincial de Cuenca. |
| | Sección Territorial de Ocaña-Talavera de la Reina. |
| Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia. | Fiscalía Provincial de A Coruña. |
| | Sección Territorial de Mondoñedo. |
| | Sección Territorial de Monforte de Lemos. |
| Fiscalía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. | Fiscalía Provincial de Álava-Araba (procedimientos por delitos leves, diligencias urgentes y juicios rápidos). |
| | Fiscalía Provincial de Bizkaia (procedimientos por delitos leves, diligencias urgentes y juicios rápidos). |

## 5.5 **Evolución de la plantilla del Ministerio Fiscal en 2024**

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, determina que la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal amplió la plantilla en 79 nuevas plazas, de las cuales, dos son de fiscal de la primera categoría y el resto son plazas de segunda categoría. Así, la carrera fiscal se compone de un total de 2.762 plazas, de las cuales, 30 son de la primera categoría, 2.306 de segunda y 426 de tercera.

Así:

| 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 |
|---|---|---|---|
| De Primera categoría/Fiscal de Sala . . . . . | 26 | 28 | 30 |
| De Segunda categoría/fiscal. | 1.942 | 2.010 | 2.306 |
| De Tercera categoría/ abogado fiscal. . . . . | 645 | 645 | 426 |
| Total . . . . . | 2.613 | 2.683 | 2.762 |

– *Ascensos a primera categoría:* En 2024 se han producido tres ascensos a 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, correspondiente a las pruebas selectivas de acceso a las Carreras Judicial y Fiscal, convocadas por Acuerdo de la Comisión de Selección de 28 de octubre de 2022 (BOE de 2 de noviembre de 2022), por Orden de 8 de noviembre de 2023, rectificada por Orden de 15 de noviembre de 2024, se convocó 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 62.ª promoción de fiscales se incorporan a la carrera un total de 79 nuevos abogados fiscales, 56 mujeres y 23 varones, todos ellos/as en situación de expectativa de destino por no existir en el momento de su incorporación a la carrera fiscal ninguna plaza desierta a la que pudieran acceder en propiedad. A ellos se suman 67 abogados/as fiscales más en la misma situación que, perteneciendo a la promoción anterior, aún no han obtenido plaza en propiedad.

– *Bajas por jubilación en la Carrera Fiscal:* Las bajas producidas en la carrera durante el año ascendieron, s.e.u.o, a treinta y dos jubilaciones, dieciséis de las cuales son anticipadas, tres forzosas a la edad de 70 años, dos forzosas tras renunciar a la prórroga y once forzosas tras cumplir los 72 años, queriéndose dejar constancia en esta memoria del agradecimiento de quienes integramos la carrera fiscal a todos ellos por su dedicación y esfuerzo en beneficio de la función pública, los derechos de la ciudadanía y la propia institución del Ministerio Fiscal.

– *Fallecimientos:* cuatro muy queridos compañeros y valiosos profesionales que nos dejaron en 2024, concretamente los/as Ilmos./as. Sres./as. D./Dª Tomás Álvarez-Buylla García, Evaristo Antelo Bernárdez, Pilar González Asensio y Esperanza Macarena Martínez Carmona. Descansen en paz.

– *Excedencias:* a) Voluntarias por cuidado de hijo o familiar: constan registradas un total de doce. b) Voluntarias por interés particular: cuatro. *Reingresos al servicio activo:* uno.

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

## 5.6 Movilidad en el seno de la carrera fiscal. Concursos, ascensos y comisiones de servicio internas en 2024. Breve referencia a los abogados fiscales en expectativa de destino

| Acontecimiento | Número de movimientos | | | % Sobre el total de integrantes de la carrera | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Año 2022 | Año 2023 | Año 2024 | 2022 | 2023 | 2024 |
| Concursos discrecionales.. | 52 | 21 | 53 | 1,99 % | 0,782 % | 1,77 % |
| Concursos reglados ..... | 241 | 379 (123+256) | 218 (123+95) | 9,22 % | 14,125 % | 7,89 % |
| Comisiones de servicio internas con relevación de funciones ..... | 16 | 12 | 18 | 0,61 % | 0,447 % | 0,579 % |
| Nuevas incorporaciones a la carrera fiscal..... | 127 | 100 | 79 | 4,86 % | 3,727 % | 2,86 % |
| Ascensos de segunda a primera categoría ..... | 7 | 2 | 3 | 0,26 % | 0,074 % | 0,072 % |
| 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 | 4,13 % | 3,764 % | 4,091 % |
| Total ..... | 551 | 615 | 484 | 21,07 % | 22,922 % | 17,523 % |

En el ejercicio de 2024 se han producido un total de 484 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 17,523 % de los miembros de la carrera. Se trata de una cifra sensiblemente más baja que la del año pasado, consecuencia, fundamentalmente, del descenso en el número de movimientos generados por los concursos reglados, convocados con menos plazas vacantes que en el ejercicio de 2023. La ralentización de la movilidad, unida a la imposibilidad de amortizar –atribuir durante el año en curso una plaza en propiedad– a todos los abogados fiscales en expectativa de destino, da lugar a una mayor estabilidad en el inicial lugar de destino. Esa permanencia en el primer destino supone, no obstante, la prolongación de la incertidumbre que es consustancial a la expectativa de destino, 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.

### 5.6.1 Concursos discrecionales

Como ya se recordó los años precedentes, corresponde al 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 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).

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

1. Convocado por Orden PJC/71/2024 de 1 de febrero, en el que se ofertaron las plazas de Fiscal de Sala de Menores, inspector/a fiscal de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado, fiscal de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, fiscal de la Sección Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo, teniente fiscal de la Fiscalía Antidroga, tres plazas de fiscal contra la Corrupción y la Cri-

minalidad Organizada, teniente fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, teniente fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra, fiscales jefes de la Fiscalía Provincial de Huelva, Sevilla, Albacete, Ciudad Real, Toledo, Zamora, Cáceres, A Coruña, Madrid, fiscales jefes de las Fiscalías de Área de Algeciras, Jerez de la Frontera, Melilla, Gijón, Terrassa, Santiago de Compostela, Vigo y Elche.

2. Convocado por Orden PJC/544/2024, de 5 de junio, para la cobertura de dos plazas de fiscal de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, fiscal de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, fiscal superior de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Asturias, fiscal superior de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Valencia, teniente fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid, fiscal jefe de la Fiscalía Provincial de Granada, fiscales jefes/as de la Fiscalías de Área de Alzira, Mataró-Arenys de Mar y Ferrol.

3. Convocado por Orden PJC/927/2024, de 2 de septiembre, plazas de Fiscal de Sala Jefe/a de Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, fiscal de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, fiscal de la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo, fiscal de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, fiscal superior de la Comunidad Autónoma de Cantabria, teniente fiscal de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, de Valencia y de Aragón, y fiscal jefe/a de la Fiscalía Provincial de Valencia.

4. Convocado por Orden PJC/1332/2024, de 20 de noviembre, para la cobertura de las plazas de Fiscal de Sala Jefe/a de Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, dos plazas de fiscal de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, inspector/a de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado, fiscal de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, fiscal de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, fiscal jefe/a de la Fiscalía de Área de Manresa-Igualada-Vic. Pleno de 19 de diciembre de 2024.

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 de su publicación en el BOE.

A las 53 plazas de destinos de designación discrecional informados por el Consejo Fiscal en 2024 debe sumarse, entre otros, la designación de dos fiscales en régimen de destacamento en la Fiscalía de la Audiencia Nacional, un fiscal en comisión de servicio y otro destacado en la Fiscalía Especial Antidroga y dos fiscales más en régimen

de destacamento 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 necesidades comunicadas por las respectivas jefaturas, en un esfuerzo de la Fiscalía General del Estado por dar pronta respuesta a las mismas a través de la actitud proactiva de esta unidad central.

### 5.6.2 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, de modo que se cumpla la previsión reglamentaria en ese sentido. El anterior objetivo, cumplido en el ejercicio de 2024, no habría podido llevarse a efecto sin la imprescindible colaboración del Ministerio, de quien depende la publicación en el BOE de la convocatoria y las bases de los concursos y su resolución.

**Año 2024**

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

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 cuatro concursos discrecionales que han resultado necesarios en 2024 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 necesidades del servicio y las exigencias de previsibilidad futura de las jefaturas y los miembros de la carrera fiscal.

En 2024 se convocan y resuelven los siguientes concursos de traslados:

– Concurso convocado por Orden PJC/347/2024, de 16 de abril: 31 plazas convocadas. Solicitudes: 497. Movimientos: 123. Resolución: Orden PJC/578/2024, de 4 de junio para abogados fiscales y Real Decreto 554/2024, de 11 de junio, para fiscales.

– Concurso convocado por Orden PJC/1041/2024, de 26 de septiembre: 23 plazas convocadas. Solicitudes: 469. Movimientos: 95. Resolución: Orden PJC/1247/2024, de noviembre para abogados fiscales y Real Decreto 1148/2024, de 11 de noviembre, para fiscales.

– Concurso CEJ, Orden PJC/1421/2024, de 13 de diciembre. Plazas: 79, todas en expectativa de destino.

En la promoción 61.ª, el concurso CEJ convocado por Orden PJC/1343/2023 de 15 de diciembre ofertó 100, todas en expectativa de destino. De esa promoción, en 2024 solo han conseguido plaza en propiedad 33 abogados fiscales. Por tanto, finalizado el ejercicio hay en la carrera fiscal un total de 146 abogados fiscales en expectativa de destino.

### 5.6.3 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).

Mediante Real Decreto 124/2024, de 30 de enero, sobre promociones en la Carrera Fiscal (BOE de 31 de enero), se promovió a la categoría de fiscal, con la antigüedad que en cada caso se señalaba, a los abogados fiscales que el mismo se relacionaban. Desde ese momento, se produjeron 332 nuevas vacantes en la segunda categoría; ello resulta, en primer lugar, de las 219 plazas de tercera categoría convertidas en plazas de segunda categoría, en virtud del 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.

La exposición de motivos del Real Decreto 46/2024 señalaba que los diversos aumentos de la plantilla orgánica realizados a lo largo de estos años -mediante la creación de plazas de segunda categoría-, no solo no habían tenido su correlativo reflejo en el número de ascensos de abogados/as fiscales de tercera categoría a fiscales de segunda categoría, sino que, además, el desajuste se extendía a la proporción de fiscales y magistrados a lo largo del territorio nacional, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 33 EOMF, que establece que los miembros de la Carrera Fiscal están equipados en honores, categorías y retribuciones a los de la Carrera Judicial.

El reconocimiento de esta situación ha supuesto, por tanto, que la plantilla orgánica de la Carrera Fiscal vea reducido el número de plazas de abogado fiscal en 219 y, en consecuencia, que el número de plazas de fiscal se incremente en ese número. De esta manera, de las 2.683 plazas que, en ese momento, integraban la Carrera Fiscal y que, según el Real Decreto 311/2023, de 25 de abril, estaban distribuidas en 2.010 plazas de segunda categoría y 645 plazas de tercera categoría, con el Real Decreto 46/2024, de 16 de enero, queda fijado en 2.229 plazas de segunda categoría y 426 plazas de tercera categoría, lo que, a juicio de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado, necesariamente debe llevar aparejado un correlativo número de ascensos.

A ello habría que sumar las 77 plazas de segunda categoría de nueva creación –en virtud del Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre, por el que se amplia y modifica la plantilla orgánica del Ministe-

rio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes–, así como los 3 ascensos a la primera categoría, 4 fallecimientos, 27 jubilaciones con efecto al tiempo de formular la propuesta y 3 excedencias voluntarias por interés particular. Recordemos que además en 2024 se ha producido un reingreso al servicio activo.

En atención a lo expuesto y oído el Consejo Fiscal, la Inspección Fiscal propuso al Ministerio promover a la categoría de fiscal a un total de 332 abogados fiscales (113+219) cuyas identidades se relacionaban en el documento remitido. Del total, 219 correspondían a las plazas convertidas en plaza de segunda categoría en virtud del Real Decreto 46/2024, de 16 de enero. La propuesta de ascenso se remitió al Ministerio de Justicia el 30 de diciembre de 2024 para lo cual se tramitó el E.G. 405/2024 de la Inspección Fiscal.

Sin embargo, el Real Decreto 57/2025, de 28 de enero (BOE 29/1/25) solo ha promocionado a la segunda categoría a 113 abogados fiscales, sin aceptar los otros 219 que se solicitaban como 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. La primera abogado fiscal de esta última lista de ascensos ingresó en la carrera fiscal hace 12 años y 2 meses, dato que se comenta por sí solo.

### 5.6.4 Comisiones de servicio internas

En el ejercicio de 2024 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 sus artículos 9 y siguientes, 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.

Las convocatorias efectuadas en 2024 son las siguientes:

1. Expediente Gubernativo 420/2024: Por Decreto del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado de fecha 20 de noviembre de 2024 se ofertan un total de 15 plazas en comisión de servicio con relevación de funciones, distribuidas de la forma siguiente:

Plazas de segunda categoría:

– Fiscalía Provincial de Guadalajara, 1 plaza.
– Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, 1 plaza.
– Fiscalía Provincial de Madrid, 2 plazas.
– Fiscalía de Área de Alcalá de Henares, 1 plaza.

Plazas de tercera categoría:

– Fiscalía Provincial de Madrid, 4 plazas.
– Fiscalía Provincial de Valencia, 1 plaza.
– Fiscalía Provincial de Cádiz, 1 plaza.
– Fiscalía Provincial de Barcelona, 3 plazas.
– Sección Territorial de Torrevieja, 1 plaza.

Una de las plazas de tercera categoría en la Fiscalía Provincial de Barcelona y la plaza de tercera de la Sección Territorial de Torrevieja quedaron desiertas por falta de peticionarios.

2. Expediente Gubernativo 749/2024. Se ofertan públicamente un total de tres plazas de segunda categoría de refuerzo en la Fiscalía Provincial de Valencia, negociadas por la Fiscalía General con el Ministerio, para hacer frente a la situación generada por la DANA. Las tres plazas ofertadas fueron asignadas.

3. Expediente Gubernativo 728/2024: se incoa el expediente el 11 de noviembre de 2024 y se ofertan un total de 4 plazas en virtud de Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 9 de enero de 2025, distribuidas de la forma siguiente:

Plazas de segunda categoría:

– Fiscalía Provincial de Alicante, 1 plaza.
– Fiscalía Provincial de Ciudad Real, 1 plaza.

Plazas de tercera categoría:

– Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, 1 plaza.
– Fiscalía de Área de Móstoles, 1 plaza.

Esta última oferta se ha resuelto en 2025, de lo que se dará cuenta en el próximo ejercicio memorial.

Los y las fiscales muestran su preferencia por acceder a plazas de la segunda categoría, –aun cuando supongan el desplazamiento geográfico del solicitante–, y por las plazas ofertadas en la Fiscalía Provincial de Madrid –aun cuando sean de tercera categoría– en detrimento de las plazas disponibles en la Fiscalía Provincial de Barcelona, resultando que las segundas resultan habitualmente desiertas por falta de peticionarios.

Ello confirma el criterio reiteradamente expuesto por la Inspección Fiscal en las interpelaciones realizadas en relación con esta materia por el Pleno del Consejo Fiscal. Se entiende imprescindible seleccionar y ponderar muy cuidadosamente la oferta de plazas en esta modalidad de comisiones, evitando que zonas geográficas que, por razones estructurales y/o coyunturales diversas son menos solicitadas por los y las fiscales, se vean en la necesidad de recurrir en exceso a los refuerzos externos como consecuencia del *éxodo* de aquellos hacia fiscalías territoriales tradicionalmente más apetecidas.

### 5.6.5 Breve referencia a los alumnos fiscales de la 62.ª promoción. Abogados/as fiscales en expectativa de destino

Durante el año 2024 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 convocado mediante el Acuerdo de 28 de octubre de 2022 de la Comisión de Selección a la que se refiere el art. 305 LOPJ.

Una vez superado el curso y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 RMF, los alumnos de la 62.ª promoción de fiscales fueron nombrados abogados fiscales por Orden de la persona titular del Ministerio de Justicia. La adjudicación de destinos a los fiscales de nuevo ingreso ha de realizarse de acuerdo con las peticiones de los interesados entre los puestos ofertados a los mismos, según el orden establecido en el proceso selectivo.

El 4 de noviembre de 2023, la Fiscalía General del Estado –a través de la Inspección Fiscal–, trasladó al Centro de Estudios Jurídicos la relación de las plazas a ofertar a los 79 aspirantes a ingresar en la carrera fiscal. No se pudo ofrecer ni una sola plaza en titularidad dado que ninguna quedó desierta tras el último concurso de traslado publicado.

Para la elaboración de la relación de las 80 plazas a ofertar en expectativa de destino (79+1, para que todos los alumnos tengan un margen, siquiera mínimo, de elección) la Inspección Fiscal realizó,

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, hay que 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.

El 17 de diciembre de 2024 se publicó en el BOE la Orden PJC/1421/2024, de 13 de diciembre, por la que se nombran abogados y abogadas fiscales a los alumnos y las alumnas del Centro de Estudios Jurídicos, correspondientes a la convocatoria aprobada por Acuerdo de la Comisión de Selección de Jueces y Fiscales de 28 de octubre de 2022.

En los últimos años se ha advertido reiteradamente del progresivo incremento de la cifra de abogados fiscales que se incorporan a la carrera fiscal en esa situación. Terminado el ejercicio de 2024, son exactamente 146 los abogados fiscales en expectativa de destino, 79 de la 62.ª promoción y 67 más de la 61.ª que no han obtenido plaza en propiedad en los concursos de traslado celebrados durante el año, 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 2023 el año terminó con 116 abogados fiscales en expectativa de destino, frente a los 146 de este ejercicio, de modo que la situación se agrava progresivamente dado que la creación de nuevas plazas no se ha llevado a efecto en número suficiente para acomodar la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal a la oferta pública efectuada en los procesos selectivos por oposición que se convocan anualmente y que, a su vez, tratan de acomodar el número de fiscales de nueva incorporación a las necesidades reales de la carrera.

Resulta por lo demás urgente que las plazas que se creen sean únicamente plazas de segunda categoría hasta alcanzar la equiparación con la carrera judicial, rebajar las ratios de espera de los abogados fiscales hasta 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.

## 5.7 Expedientes gubernativos incoados en la Inspección Fiscal durante 2024

Es a través del 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, vida administrativa 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 canalizada 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 2024 se incoaron un total de 848, cifra muy similar a los 888 expedientes gubernativos del año pasado.

– Diligencias informativas: Reguladas en los arts. 65.2 EOMF, 164 y 167 RMF.

Las diligencias informativas a las 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 disciplinaría 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 de los tipos disciplinarios que pudieran ser aplicables, deberá notificarse inmediatamente al interesado, a quien se entregará copia de lo actuado. Debe 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 Disciplinaría informe-propuesta instando la apertura de expediente disciplinario. Podrá asimismo acordar la remisión de las actuaciones al/a la fiscal jefe/a competente, en el caso previsto en el apartado 1.c) del artículo 164.

Durante el año 2024 se incoan doce diligencias informativas, frente a las ocho de 2023 y las dos 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.

1. Si el Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria decide incoar expediente disciplinario, dictará Decreto motivado en el que precisará los hechos delimitadores del expediente y designará como Secretario del mismo a un/a fiscal que no podrá ser miembro de la Inspección Fiscal.

2. El Decreto de incoación será notificado al/a la fiscal afectado/a y al denunciante si lo hubiere. Este último podrá formular alegaciones, pero no recurrir la decisión final que recaiga en la vía administrativa, sin perjuicio de la legitimación que ostente como interesado en la vía jurisdiccional.

La notificación del Decreto de apertura del expediente al/a la fiscal afectado/a interrumpirá la prescripción.

El Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria hasta el mes de septiembre de 2024 lo ha sido el Fiscal de Sala, Excmo. Sr. D. Manuel Moix Blázquez, quien una vez cumplidos los dos años de mandato reglamentariamente previstos, ha sido sustituido por el Fiscal de Sala, Excmo. Sr. D. Francisco Moreno Carrasco.

– 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 el ejercicio de 2024 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 |
| Gubernativos | 733 | 630 | 622 | 912 | 845 | 888 | 848 |
| Información previa | 24 | 40 | 14 | 6 | 3 | 3 | 0 |
| Diligencias informativas/solicitud incoación disciplinaria | – | 9/6 | 3/3 | 3/3 | 2/4 | 8/8 | 12/10 |

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 |
| Compatibilidad. . . . . | 237 | 177 | 103 | 152 | 167 | 112 | 136 |

| Expedientes de compatibilidad 2024 | |
|---|---|
| Autorizadas . . . . . | 105 |
| Denegadas . . . . . | 3 |
| Actividades que no precisaban autorización . . . . . | 18 |
| Pérdida sobrevenida de objeto . . . . . | 1 |
| Declinadas . . . . . | 1 |
| Carencia de objeto . . . . . | 2 |
| Pendientes de finalizar trámite . . . . . | 6 |
| Total . . . . . | 136 |

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 2024, de conformidad con las exigencias derivadas de la entrada en vigor del Reglamento del Ministerio Fiscal. Se produce un repunte este año en la cifra de expedientes incoados respecto del año anterior.

## 5.8 **Tabla resumen**

La tabla que se facilita a continuación refleja gráfica y resumidamente parte de la actividad de la Inspección Fiscal a que se ha hecho referencia detallada con anterioridad. Debe no obstante tenerse en cuenta que la publicación de los concursos y las ofertas públicas de comisiones de servicios y ascensos conllevan una actividad previa de comprobación y remisión de documentación al Ministerio de Justicia; para evitar la incomodidad que ello pudiera producir en las fiscalías,

las visitas de inspección no suelen ubicarse en los meses de vacaciones estivales. Esta actividad también exige una labor anterior a la visita de preparación y comprobación; a continuación, exige el desplazamiento de entre dos y cuatro inspectores durante tres o cuatro días hábiles, con la consiguiente ausencia de la oficina central; finalmente, procede redactar el acta de la visita y su remisión al Fiscal General y las jefaturas interesadas.

La gestión del complemento de destino por objetivos, la denominada productividad, exige de largas jornadas de validación durante meses. Los plenos del Consejo Fiscal se preparan con un mes de antelación, facilitándose la documentación necesaria a los Sres. Vocales al menos ocho días de la fecha de convocatoria. Tras su celebración, han de documentarse sus informes y los acuerdos que se hayan adoptado.

Todo ello debe conciliarse con el trámite ordinario de una nada despreciable 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.

En consideración a lo anterior puede afirmarse que, hoy en día, la Inspección Fiscal es una unidad central extraordinariamente dinámica, con un alto volumen de actividad en asuntos que habitualmente no admiten demora. Se han mejorado además los tiempos de resolución de los asuntos de forma particularmente acusada en el último año, de modo que los expedientes gubernativos se resuelven en pocos días y son raras las ocasiones en las que su trámite se prolonga más allá de un mes.

En la tabla se reflejan los hitos aludidos, distribuidos entre los doce meses del año 2024:

| Actividad | Mes del año 2024 | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII |
| Concursos reglados. | | | | * | | | | | * | | * | |
| Concursos discrecionales. | | * | | | | * | | | * | | * | |
| Convocatoria comisiones de servicio con relevación funciones. | | | | | | | | | | | * | * |
| Convocatorias comisiones servicio plazas discrecionales. | | | * | * | | | | | * | * | | * |
| Gestión productividad Comisión productividad. | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |
| Ascensos. | * | * | | | | | | | | | | |

| Actividad | Mes del año 2024 | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII |
| Visitas inspección. | * | * | | | * * 2 | * | | | | * * 2 | * | * |
| Plenos del consejo fiscal. | * | * | * | * | * | | * * 2 | | * | | * | * * 2 |
| Resto actividad: trámite expedientes gubernativos/d. Informativas/ sustituciones y refuerzos, informes trimestrales, consultas, etc. | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * |

## 5.9 **Referencia a la gestión del complemento de productividad**

El complemento variable por objetivos está regulado 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.

Por medio de comunicación de 23 de septiembre de 2024, la Directora General para el Servicio Público de Justicia puso en conocimiento de la Fiscalía General que el crédito presupuestario disponible para el abono del complemento variable por objetivos de los miembros de la Carrera Fiscal durante el primer semestre de 2024, ascendía a la cantidad de 1.891.132,62 €.

Durante el primer 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, con la que se obtiene la media semestral de cada fiscal. Con las medias de todos los fiscales se obtiene una media nacional, la cual, incrementada en un 23,20% ha servido para fijar el límite mínimo a partir del cual se entiende que los fiscales han 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 los fiscales jefes la que, ponderando los factores apuntados en la legislación reguladora, ha propiciado las oportunas propuestas personales.

Finalizado un proceso de general inspección concretado en quienes aparecerán como eventuales perceptores, el 30 de octubre de 2024 se comunicó a los distintos órganos y fiscalías la cantidad que se les asigna para satisfacer dicho complemento, la relación de 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 primer semestre de 2024, ello a fin de poder emitir una propuesta con respeto a los límites cuantitativos fijados el 23 de septiembre de 2024.

Las cantidades asignadas en 2024 aparecen a la derecha de la tabla:

| Órgano | Importe en euros | | |
|---|---|---|---|
| | 2022 | 2023 | 2024 |
| Fiscalías Órganos Centrales | 125.054,37 | 126.185,21 | 137.316,84 |
| Fiscales Adscritos a Fiscales de Sala | 10.813,06 | 11.208,25 | 22.884,89 |
| Fiscalías de Comunidad Autónoma Desdobladas | 28.818,33 | 13.307,52 | 35.784,95 |
| Fiscalías de Comunidad Autónoma no Desdobladas | 141.588,14 | 145.190,63 | 186.648,53 |
| Fiscalías Provinciales | 1.183.929,71 | 1.210.445,47 | 1.211.188,96 |
| Fiscalías de Área | 233.152,05 | 220.159,82 | 203.928,23 |
| Fiscales Superiores, Jefes Provinciales y de Área | 77.474,67 | 74.329,89 | 93.380,21 |
| Total | 1.800.830, 32 | 1.800.826,80 | 1.891.132,62 |

La comisión de productividad está compuesta por los vocales electos del Consejo Fiscal, la Fiscal Jefa de la Unidad de Apoyo, y dos inspectores fiscales. Se celebraron en 2024 numerosas reuniones de la Comisión, tres de las cuales con el siguiente contenido:

Día 29 de febrero de 2024: por una jefatura provincial se plantea la necesidad de incluir nuevos apartados en los estadillos que computen la actividad y trabajo de los fiscales decanos, así como de la unidad de apoyo a la jefatura. Por unanimidad de la comisión se acordó desestimar la solicitud en base a que la productividad ha de valorar el esfuerzo extraordinario de los fiscales, más allá de sus tareas ordinarias y que

alguno de los conceptos que se plantean pueden ser incluidos en otro apartado existente.

Día 27 de mayo de 2024: la jefatura de una comunidad autónoma planteaba la posibilidad de suprimir la obligación de justificación en los estadillos de la actuación de visado/notificación de sentencias y otras resoluciones que han de ser objeto de visado a la vista de su elevado número, mientras el sistema procesal no permita su precarga directa al estadillo del/de la fiscal visador/a correspondiente, además de al/a la fiscal que estaba asignado/a por haber asistido a juicio.

Por unanimidad de la comisión se acordó desestimar la solicitud planteada dado que la eliminación de la justificación haría inviable el control esas actuaciones, además de que el documento de estadillos se aplica a nivel general, no pudiendo establecer excepciones territoriales, más aún cuando fiscalías con sistemas procesales en fases más embrionarias a nivel digital, vienen realizando una justificación manual.

Se da cuenta por la Inspección Fiscal de determinadas incidencias en el sistema de precarga de los estadillos a los efectos de la productividad del segundo semestre de 2023, de entidad variable según el nivel de implantación del sistema de justicia digital en los diferentes territorios. A la vez, se valoró de forma positiva la primera experiencia de precarga, a los efectos de seguir avanzando en la automatización del sistema de productividad.

Asimismo, se valoró por la comisión la posibilidad de que los documentos de precarga fueran accesibles por los fiscales jefes, incluso por toda la carrera, a los efectos de dar transparencia al proceso y poder detectar y corregir las incidencias de una manera previa.

En línea con las directrices del Fiscal General del Estado, se debatió por los integrantes de la comisión la necesidad de avanzar en la mejora del sistema actual de productividad de la carrera fiscal.

Día 17 de julio de 2024: El pleno del Consejo Fiscal aprobó por unanimidad la propuesta efectuada por la comisión en el mes de julio de 2024, por la que se proponía que los y las fiscales en régimen de comisión de servicio o destacados puedan acceder al cobro del complemento variable por la actividad que desarrollen en las fiscalías u órganos en los que presten servicio.

Día 19 diciembre de 2024: con base en los estudios y el intenso trabajo realizado en los últimos meses de 2024, la comisión analizó la propuesta de la Inspección Fiscal para la distribución del complemento variable partiendo de un crédito presupuestario del 5% de la masa salarial de la carrera fiscal. El documento de consenso con la propuesta de la Fiscalía General del Estado y el Pleno del Consejo

Fiscal fue remitido al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes el 10 de febrero de 2025, estando a la espera de respuesta en el momento de redactar estas líneas.

## 6. UNIDAD DE APOYO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

### 6.1 **Funciones y organización**

Las funciones que tiene la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado, conforme al artículo 13.4 del EOMF, son muy heterogéneas y en continua expansión. Así, asiste al 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 al 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 o a la Secretaría Técnica.

Para el ejercicio de sus competencias, la plantilla orgánica en al año 2024 estuvo compuesta por la Fiscal de Sala Jefa, tres fiscales de plantilla, un fiscal en situación de comisión de servicios y dos en destacamento. El número de funcionarios asignados a esta Unidad fue de veintitrés personas la Administración de Justicia y siete de la Administración General del Estado (personal funcionario y laboral).

Se exponen a continuación, en primer lugar, las principales líneas de actuación de los fiscales de la Unidad de Apoyo durante el año 2024 y, en segundo lugar, una referencia a los trabajos realizados por los once servicios en los que está divida organizativamente la Unidad de Apoyo.

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

Los sistemas de gestión procesal y de gestión de la información del Ministerio Fiscal presentan una gran complejidad dado que son trece las administraciones prestacionales, esto es, el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y las doce comunida-

des autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia, quienes deciden, en el ámbito territorial correspondiente, los sistemas de gestión procesal que se implantan en la Administración de Justicia y dan soporte a los órganos judiciales y fiscalías de sus territorios.

Durante el año 2024 se pusieron en marcha distintos proyectos tecnológicos que el Ministerio Fiscal precisa para el ejercicio de sus funciones en todas las fiscalías. No obstante, la dispersión competencial sin una interoperabilidad real dificulta el avance en su implantación.

### 6.2.1 Aplicaciones de gestión procesal

El Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes 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.

En todos los proyectos que se indican a continuación colaboró la Unidad de Apoyo. Así, en el año 2024, la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia instaló una nueva versión de la aplicación Fortuny, que contenía diversas mejoras, como la recepción electrónica en dicha aplicación de los atestados remitidos por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, avances en la tramitación y gestión de la información.

Durante el año 2024 se continuó trabajando en la nueva aplicación de gestión procesal que sustituirá a Fortuny, denominada Atenea-Fiscalía, y está prevista la implantación de la primera versión a lo largo del año 2025.

Con relación a la aplicación de gestión procesal Avantius, implantada en las Fiscalías de Aragón, Cantabria, Navarra y País Vasco, en el año 2024 se realizaron diversos ajustes, fundamentalmente para resolver disfunciones en las fiscalías del País Vasco, comunidad que incorporó el sistema Avantius en el año 2023.

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 ya se dijo anteriormente, utilizan la aplicación Fortuny para el orden penal.

En las fiscalías radicadas en la Comunidad Autónoma Valenciana, durante el año 2024, se fue realizando la migración, aún no completada, a la nueva aplicación Just@, aplicación única, para órganos judiciales y fiscalías radicadas en dicha comunidad autónoma.

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 fiscalías. La Comunidad Autónoma de Cataluña realizó trabajos durante el año 2024 para la implantación de la nueva aplicación, Justicia.cat penal, que sustituirá al actual sistema gestión procesal GIF para fiscalías.

### 6.2.2 Jurisdicción de menores, reforma

En relación con la jurisdicción de menores reforma, lo largo de 2024 y en el ámbito territorial del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, se realizó una labor de seguimiento e impulso de mejoras en el estado de la aplicación Minerva del citado Ministerio y que es la utilizada en las secciones de menores para las actuaciones de reforma, en un trabajo conjunto con la Unidad de Menores de la Fiscalía General del Estado. Tras realizar una experiencia piloto con las secciones de menores de las fiscalías de Illes Balears, Valladolid y Audiencia Nacional, se implementó el acceso al Visor Horus con un rol específico de las secciones de menores para la gestión del expediente fiscal, y a finales de año se iniciaron los pilotos de utilización del sistema de grabación eFidelius. Asimismo, a finales de año se inició el proceso de puesta a disposición en las secciones de menores del territorio Ministerio del sistema Atenea, llamado a sustituir al sistema de gestión procesal Minerva.

### 6.2.3 Cooperación internacional

En el ámbito de instrumentos de cooperación jurídica europea entre Estados miembros, durante el año 2024 se continuó trabajando en el Portal eEdes, herramienta proporcionada por la Comisión Europea para la recepción de instrumentos de cooperación internacional de

la Unión Europea. A tal efecto, la Unidad de Apoyo colaboró con la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado para continuar, junto con los técnicos de la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia, la implementación de la primera fase de la plataforma eEdes. El intercambio de información desde el Portal eEdes se hace a través de una infraestructura segura de comunicaciones denominada Punto de acceso e-CODEX que posibilita el intercambio electrónico de datos entre Estados miembros en el ámbito de la cooperación jurídica en materia civil y penal, de forma segura y fiable.

Los Estados miembros que forman parte del Piloto OEI y se encuentran actualmente en producción son: Austria, Alemania, Letonia, Polonia, Portugal, España, Luxemburgo, Francia, Bélgica, Hungría y Eslovenia.

La fase 1 fue implantada en el 2024 en diversas fiscalías de todo el territorio, estando prevista la puesta en marcha de la fase 2 a lo largo del año 2025.

En el año 2024, se puso a disposición de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado la base de datos para el almacenamiento y gestión de documentos de jurisprudencia basada en el gestor documental Alfresco. El sistema proporciona un lugar de consulta para los fiscales especializados en la materia con objeto de que puedan consultar documentos de interés sobre su trabajo en materia de cooperación jurídica internacional, tanto jurisprudencia, dictámenes como artículos jurídicos.

### 6.2.4 Nuevo registro para delitos de odio

En el año 2024 la Unidad contra los Delitos de odio trasladó a la Unidad de Apoyo que precisaba un registro informático que permitiera visualizar y registrar la grabación de los delitos de odio, según un formulario inteligente con datos normalizados. Por la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia, se diseñó un registro que permite dar respuesta a esta solicitud y posibilita la explotación de datos. Con esta aplicación se evitan duplicidades y facilita la interoperabilidad de los datos.

Hay que resaltar que es la primera solución del Ministerio Fiscal basada en las plataformas LowCode que se caracterizan por permitir diseñar y construir soluciones tecnológicas de una forma muy gráfica y visual, ya que se basan en elementos preconstruidos que solo precisan su adaptación para dar respuesta a la funcionalidad que se plantee.

Además, los nuevos elementos construidos pueden ser reutilizados, con lo que la próxima vez que se requieran para otra solución o aplicación no es necesario desarrollarlos de nuevo.

Por otro lado, se siguió una metodología de trabajo ágil, con sesiones de trabajo y validación periódicas entre los fiscales de la Unidad Apoyo, de delitos de odio y el equipo técnico del Ministerio para garantizar el correcto desarrollo de la aplicación.

### 6.2.5 Automatización del complemento variable de la carrera fiscal

Durante el año 2024, la Unidad de Apoyo continuó impulsando los trabajos con la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia, y el resto de las administraciones prestacionales, a través del Comité Técnico Estatal de la Administración de Justicia Electrónica, para conseguir 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.

En diciembre de 2024, y tras un periodo de prueba, se implementó por la citada Dirección General la herramienta en todas aquellas fiscalías que utilizan la aplicación informática Fortuny como sistema de gestión procesal. También se implementó en las fiscalías de Madrid para el orden penal. Esta herramienta está implantada en un gran número de fiscalías excepto en aquellas que tienen implantado Avantius (Navarra, Cantabria, Aragón y País Vasco), fiscalías de Canarias, Comunitat Valenciana y de Cataluña. En estas comunidades autónomas existe un proyecto para esta automatización.

A través de esta herramienta, se muestran al usuario los datos recogidos en el sistema para cada una de las actuaciones, así como los datos anexos con los números de los procedimientos. La precarga se realizó con los datos del segundo semestre de 2024. En lo sucesivo los datos estarán disponibles mensualmente, si bien esta precarga se debe concebir como una herramienta de soporte a la carga de información y no como información final a trasladar de manera automática de los datos a presentar. Con esta mejora se espera optimizar los procesos y la gestión de la productividad por parte de la Inspección Fiscal.

Esta herramienta ha sido objeto de seguimiento igualmente en el ámbito de la Comisión de Productividad del Ministerio Fiscal, integrada por la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo, dos Vocales del Consejo Fiscal y dos Inspectores de la Inspección Fiscal, que en 2024

se reunió hasta en tres ocasiones, y en el marco de la cual se han ido discutiendo y aprobando nuevas propuestas de mejora del sistema de productividad, que fueron elevadas oportunamente al Consejo Fiscal.

### 6.2.6 Sede electrónica del Ministerio Fiscal

Desde el 20 de septiembre de 2024 está operativa la Sede Electrónica del Ministerio Fiscal, que permite la relación telemática del Ministerio Fiscal con los ciudadanos en su ámbito gubernativo y administrativo. Durante el último trimestre de 2023, se implantó la sede electrónica para todas las unidades especialistas de la Fiscalía General. Está prevista su implantación para todas las fiscalías de España a lo largo del año 2025. La tecnología que da soporte a la Sede Electrónica del Ministerio Fiscal es ACCEDA (Acceso de los Ciudadanos a los Expedientes de la Administración) una plataforma de servicios orientada a cubrir las necesidades de la sede y tramitación electrónica de expedientes de diversos procedimientos.

### 6.2.7 Diligencias de investigación

En el año 2024 se continuaron los trabajos con la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia para el desarrollo de la aplicación de diligencias de investigación, que dará soporte a todas las fiscalías en su actividad extraprocesal en el ámbito de la investigación, conforme a la doctrina de la Fiscalía General del Estado recogida en la Circular 2/2022. Se inició un piloto en la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que fue de gran utilidad para mejorar dicha aplicación antes de iniciar su implantación progresiva en todas las fiscalías de España.

### 6.2.8 Cargas de trabajo del Ministerio Fiscal

En el año 2024 se inició este proyecto con el objetivo de obtener unas pautas objetivas y uniformes para evaluar la carga de trabajo del Ministerio Fiscal en sus órganos territoriales.

El proyecto fue encomendado y contratado por ISDEFE, con fondos procedentes de una línea y paquete de trabajo de apoyo en la transformación del modelo organizativo de la oficina fiscal, que tiene 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 objeto final del proyecto es el desarrollo de una herramienta integral de medición de carga de trabajo de la carrera fiscal estándar y adaptable, que permita calcular y valorar la carga de trabajo individual y colectiva en los puestos tipo del Ministerio Fiscal, identificados en las fiscalías territoriales. El proyecto incorpora tanto factores cuantitativos, tales como actuaciones y parámetros medibles, como cualitativos, como puedan ser los 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.

### 6.2.9 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 2024. Durante esta anualidad, por la Unidad de Apoyo se concluyeron los trabajos para dotar a toda la carrera fiscal de un correo electrónico con el dominio @fiscal.es, de forma que todos los fiscales cuenten con un mismo correo a lo largo de su vida profesional. El proyecto, complejo dada la fragmentación de competencias en materia de Justicia, contó con la colaboración de todas las comunidades autónomas con competencias transferidas y el aporte económico y técnico del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. En 2024 se dotaron un total de 3.419 licencias de Microsoft Office 365 para todos los fiscales de carrera y los abogados fiscales sustitutos.

En esta misma línea de lograr un canal de comunicación interna de la Institución, durante el año 2024 la Unidad de Apoyo realizó las gestiones oportunas para que, durante el período de prácticas tuteladas, los abogados fiscales de la 62.ª promoción pudieran disponer del correo @fiscal.es así como acceso a las aplicaciones del MPJRC asociadas al rol de fiscal en la fiscalía en la que se desarrollasen las prácticas.

### 6.2.10 Nueva página web fiscal.es

En 2024, se iniciaron los trabajos para la nueva página web fiscal.es, con la participación de fiscales de la Unidad de Apoyo y personal

del gabinete de comunicación de la Fiscalía General del Estado y la asistencia tecnológica del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

#### 6.2.11 Canal del informante del Ministerio Fiscal

La Unidad de Apoyo realizó durante el año 2024 las gestiones oportunas para responder a la petición de la Secretaría Técnica y dotar de un medio tecnológico adecuado para el canal del informante del Ministerio Fiscal. Tras los trabajos realizados con personal del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes en coordinación con la Secretaría Técnica, 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, de forma anónima, sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, en el ámbito de actuación del Ministerio Fiscal.

### 6.3 **Otros proyectos de la Unidad de Apoyo**

#### 6.3.1 Marca e imagen institucional

En el año 2024 se continuó con el desarrollo de la nueva imagen institucional del Ministerio Fiscal, cuya implantación comenzó en 2023. La nueva página fiscal.es, además de mejorar la organización de contenidos, se acomodará a esta nueva imagen.

Este proyecto recibió en 2024 el Premio a la Calidad de la Justicia que otorga el Consejo General del Poder Judicial para reconocer iniciativas encaminadas a lograr una administración de Justicia más eficaz, más transparente y accesible.

En concreto, la Unidad de Apoyo fue galardonada en la modalidad de «entidades y organismos relacionados con la Administración de Justicia» por crear una identidad de marca institucional única para todo el Ministerio Fiscal que permite establecer una comunicación más eficaz con la ciudadanía.

#### 6.3.2 Oficina fiscal de la Fiscalía General del Estado y del Tribunal Supremo

En el año 2024 se trasladó al Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes un documento elaborado por la Unidad de

Apoyo con objeto de dotar a la Fiscalía General del Estado de un soporte adecuado a su actividad. 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.

### 6.3.3 Sección presupuestaria del Ministerio Fiscal en los Presupuestos Generales del Estado

La Unidad de Apoyo en el año 2024 trasladó un documento para que se dote a la Fiscalía General del Estado de autonomía presupuestaria, por cuanto la misma es una garantía para el ejercicio de sus funciones.

El Ministerio Fiscal es el único órgano constitucional o de relevancia constitucional que carece de autonomía presupuestaria, sin que exista motivo alguno para que no le sea reconocida.

Por el contrario, la naturaleza y relevancia del Ministerio Fiscal asemeja al mismo al resto de órganos que sí tienen reconocida la autonomía presupuestaria. En concreto, resulta muy relevante tener en cuenta que el Ministerio Fiscal, reconocido en el artículo 124 de la Constitución, es parte integrante del Poder Judicial, ejerciendo sus funciones con autonomía.

### 6.3.4 Comisión de Adjudicación de Bienes Producto del Delito

El Consejo de Ministros firmó el 3 de diciembre de 2024, el Acuerdo de aprobación de los criterios de distribución para el año 2025 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 18 de diciembre de 2024, ante la Comisión de Adjudicación de Bienes Producto del Delito, dos 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 dos:

La primera, relativa a un proyecto de medios materiales, con objeto de que el Ministerio Fiscal pueda aumentar su transparencia, dar a conocer sus funciones y divulgar el papel que desempeña en la sociedad española, así como mejorar su comunicación pública adaptándola a los nuevos canales de información.

La segunda propuesta contenía un proyecto audiovisual para poder elaborar una pieza audiovisual divulgativa sobre del funcionamiento del Tribunal del Jurado dirigida a las víctimas de los delitos que son enjuiciados por el Tribunal de Jurado, así como a los ciudadanos que potencialmente pueden ser elegidos en algún momento de su vida como miembros de un jurado.

La Comisión de Adjudicación de Bienes Producto del Delito aprobó ambas propuestas en la reunión mantenida el 19 de marzo de 2025.

### 6.3.5 Canal de comunicación con el Tribunal de Justicia Europeo. Cuestiones prejudiciales

En enero de 2024, la Unidad de Apoyo tuvo conocimiento a través de la Sección de Civil del Tribunal Supremo, de las dificultades que la Secretaría del Tribunal de Justicia de la Unión venía observando tanto para realizar notificaciones como para recibir escritos del Ministerio Fiscal en las cuestiones prejudiciales. Por ello, desde esta Unidad, en coordinación con la Secretaría Técnica, se realizaron las gestiones con el Tribunal de Justicia de la Unión y se dotó al Ministerio Fiscal de una cuenta general e-Curia para recibir las notificaciones que el Tribunal de Luxemburgo efectúe y remitir los escritos que correspondan en las cuestiones prejudiciales. Los criterios organizativos se elaboraron por la Secretaría Técnica, en colaboración con la Unidad de Apoyo y los Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, y se dictó por el Fiscal General del Estado un Decreto de fecha 27 de septiembre de 2024.

### 6.3.6 Mediadores frente al acoso

Desde la Unidad de Apoyo se coordinaron las actuaciones que desembocaron en el Decreto del Fiscal General del Estado de 20 de diciembre de 2024 de nombramiento de los/as mediadores/as previstos en 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, aprobado por Decreto de la Fiscal General del Estado de fecha 18 de julio de 2019.

En aquellas fiscalías en las que el nombramiento de mediador/a de ámbito provincial se remontaba a las designaciones efectuadas por Decreto de 17 de octubre de 2019 resultaba necesario llevar a cabo el mecanismo de elección previsto en el citado protocolo, por haber expirado el plazo de vigencia de cinco años de los nombramientos. Por ello

se dirigieron las oportunas indicaciones a las fiscalías territoriales a fin de impulsar el proceso de designación, recibiéndose en esta Unidad las comunicaciones sobre el resultado del mecanismo previsto para la elección de mediadores/as, y tras el nombramiento formal de los mediadores/as por el Fiscal General del Estado, se publicó el listado actualizado en la parte privada de la página web fiscal.es.

### 6.3.7 Proyecto para la Aplicación de Inteligencia Artificial

En el año 2024, la Unidad de Apoyo y la Fiscalía Especial Antidroga impulsaron la elaboración de un «Estudio Normativo y Comparado sobre los modos de aplicación de la Inteligencia Artificial en las Investigaciones Contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado». El estudio fue financiado con fondos del Plan Nacional sobre Drogas y ejecutado por el Laboratorio de Innovación, Tecnología y Gestión Pública de la Universidad Autónoma de Madrid. Dicho proyecto llevó a cabo un estudio en derecho comparado de distintas herramientas de inteligencia artificial que pueden aplicarse en el ámbito de la investigación criminal y pueden servir de apoyo en el desempeño de las funciones de los fiscales, especialmente en el ámbito del narcotráfico y el crimen organizado, para posteriormente poder extender su aplicación al resto de las actividades criminales. Asimismo, comprende un estudio sobre los medios personales y materiales necesarios para la creación de equipos que puedan desarrollar herramientas de inteligencia artificial adaptados a las necesidades de la Fiscalía.

### 6.3.8 Comisión Ética del Ministerio Fiscal

En fechas de 30 de octubre de 2024 y 7 de noviembre de 2024, la Presidenta de la Comisión de Ética del Ministerio Fiscal, remitió sendas comunicaciones dirigidas a la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado, en las que informaba de la expiración del mandato de los tres miembros fiscales de la Comisión más antiguos, así como de la necesidad de proceder a su sustitución por el procedimiento electivo establecido.

Como consecuencia de dichas comunicaciones, la Unidad de Apoyo convocó la Junta Electoral para el proceso de elección de los miembros fiscales de la Comisión de Ética Fiscal, la cual quedó constituida el día 9 de diciembre de 2024. La organización del calendario y del proceso electoral por la Unidad de Apoyo para garantizar la votación anónima a través de la aplicación Ainoa concluyó con la pro-

clamación de electos en fecha 21 febrero de 2025. En marzo de 2025 quedó constituida la Comisión de Ética con los nuevos fiscales.

#### 6.3.9 Comisión de Igualdad del Ministerio Fiscal

La Unidad de Apoyo, integrante de la Comisión de Igualdad del Ministerio Fiscal, participó en la elaboración del II Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal 2024, que fue aprobado por Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 3 de octubre de 2024.

### 6.4 **Relaciones institucionales**

#### 6.4.1 Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes

Durante el año 2024 la Unidad de Apoyo mantuvo una fluida relación con el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. Las reuniones de 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 merece las reuniones mensuales mantenidas por la Unidad de Apoyo con el Director General de Transformación Digital de la Administración de Justicia, en las que realizaron seguimientos de los diferentes proyectos tecnológicos.

En el marco de esta estrecha colaboración, el Fiscal General del Estado y fiscales de la Unidad de Apoyo intervinieron en el «DATA fórum Justicia 2024» organizado por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, en el que se analizó la relación del servicio público de Justicia con la digitalización, los datos y el humanismo. El evento tuvo lugar en noviembre de 2024 en el Paraninfo de la Universidad de Granada, con el apoyo institucional de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Granada.

Del mismo modo, a finales del año 2024 se comenzaron a realizar reuniones periódicas con la Dirección General del Servicio Público de Justicia para trasladar a su directora necesidades y proyectos del Ministerio Fiscal, tanto organizativos como de recursos humanos.

#### 6.4.2 Comisiones mixtas

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. La posibilidad de realizar en las mismas peticiones para la mejora del soporte a la actividad del Ministerio Fiscal en todas las comunidades es un elemento que ayuda a coordinar estrategias del Ministerio Fiscal de carácter general en materias de recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios, y permite atender a las particularidades de cada territorio. En el año 2024 se celebraron las Comisiones Mixtas de Andalucía, Aragón, Cantabria, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia.

### 6.4.3 Defensor del Pueblo

Las relaciones con la oficina del Defensor del Pueblo durante el año 2024 siguieron siendo muy fluidas y con un diálogo constante entre dicha oficina y la Unidad de Apoyo, con objeto de encauzar más eficazmente las respuestas que el Defensor del Pueblo demanda al Ministerio Fiscal. Los datos de expedientes tramitados figuran más adelante en el apartado relativo al servicio de atención ciudadana, Defensor del Pueblo, expedientes de protección de datos y transparencia, anteriormente referido.

### 6.4.4 Consejo General del Poder Judicial

Las relaciones entre la Unidad de Apoyo y el nuevo Consejo General del Poder Judicial fueron durante el año 2024, de colaboración en diferentes ámbitos. Desde los más institucionales, como apertura del año judicial o actos de jura o promesa de los Fiscales de Sala ante la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, 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 continúo con el Consejo General del Poder Judicial y muy relevantes para las carreras judicial y fiscal. Durante el año 2024, la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo presidió la Comisión de Selección de acceso a las carreras judicial y fiscal, integrada por cargos del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. 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 (CTEAJE), compuesto por el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia, 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. 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, potenció la función del CTEAJE como un órgano de cogobernanza de la Administración digital de la Justicia. La Fiscalía General del Estado está representada en el CTEAJE por la Unidad de Apoyo. En el año 2024 se celebraron dos plenos.

En el pleno 21 junio 2024, celebrado en Zaragoza, por la Unidad de Apoyo se expuso la necesidad de uniformidad en el desarrollo de la actividad investigadora del Ministerio Fiscal en todo el territorio, para lo cual se interesó que la aplicación de diligencias de investigación, que se está desarrollando por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, se implante como soporte tecnológico para la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en todo el Estado. Se solicitó que todas las administraciones prestacionales realicen trabajos para garantizar la interoperabilidad de esta aplicación con todos los sistemas de gestión procesal empleados en el territorio nacional.

En el pleno de 21 de noviembre de 2024, celebrado en Córdoba, por parte de la Unidad de Apoyo, se aportó un documento desarrollando los datos y listados que han de poder proporcionar los sistemas de gestión utilizados por las fiscalías para permitir el adecuado control por parte de los órganos inspectores del Ministerio Fiscal sobre la actividad de los distintos órganos fiscales, con objeto de avanzar en la existencia de herramientas tecnológicas homogéneas en todo el territorio.

Es preciso resaltar que, durante el año 2024, se desarrollaron, en el seno del CTEAJE, actuaciones relacionadas con el uso de la inteligencia artificial en la Administración de Justicia, iniciándose trabajos para fijar los pasos a seguir por cualquier administración prestacional antes de comenzar un desarrollo basado en IA para asegurar un uso responsable, legal y ético de la misma en el ámbito de la Administración de Justicia.

La Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado también representa a la Fiscalía General del Estado en la Comisión Nacional de Estadística Judicial. En el 21 de noviembre de 2024 se celebró el Pleno en Córdoba, en el que se aprobó la Propuesta de Plan Nacional de Estadística Judicial 2025/ 2028.

### 6.4.6 Relaciones con otras instituciones

La Unidad de Apoyo mantuvo durante el año 2024 diversos canales de comunicación con los operadores jurídicos. Así, se suscribieron convenios de colaboración con el Consejo General de la Abogacía Española, con el Consejo General de los Procuradores de España y el Consejo General de Graduados Sociales de España.

## 6.5 **Actividad interna de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General**

### 6.5.1 Área de Coordinación

Dada la heterogeneidad de las funciones atribuidas a la Unidad de Apoyo, la misma está organizada internamente en dos áreas de trabajo y once servicios. Por ello es fundamental la actividad de la jefatura del área de coordinación, desempeñada por una funcionaria de la Administración General del Estado. Durante el año 2024, la jefa del área de coordinación realizó labores de asesoramiento técnico en asuntos de naturaleza gubernativa; coordinó el funcionamiento de los servicios internos de la unidad a través de las correspondientes instrucciones; desempeñó la jefatura del personal de la Administración General del Estado que presta sus servicios en la Fiscalía General del Estado y, por delegación interna por parte de la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo, también del personal de la Administración de Justicia de la Unidad de Apoyo y colaboró con los fiscales de la Unidad en los proyectos relacionados con su área competencial, que se detallarán más adelante.

Asimismo, durante el año 2024 ejerció las competencias delegadas por la Secretaría de Estado y la Subsecretaría del entonces Ministerio de Justicia, recogidas en la Orden JUS/1305/2022, de 23 de diciembre, por la que se modifica la Orden JUS/987/2020, de 20 de octubre, sobre delegación de competencias, relacionadas con la autorización del gasto y pago con cargo a los anticipos de caja fija de la Caja Pagadora de la Fiscalía General del Estado, así como, de la formalización de los documentos contables necesarios al efecto; la aprobación de las cuentas justificativas satisfechas con cargo a los citados anticipos; la celebración de contratos menores y la designación de comisiones de servicio con derecho a indemnización, dentro del territorio nacional, del personal al servicio de la Fiscalía General del Estado.

En concreto, durante este año 2024, la jefa del área de coordinación participó en proyectos tales como el diseño de propuestas para la implantación de una nueva oficina fiscal en la Fiscalía General del Estado; el impulso del proyecto para avanzar en la autonomía presupuestaria de la Fiscalía General del Estado; el diseño y coordinación de los planes de redistribución de las plantillas de la Fiscalía General del Estado en un nuevo espacio de trabajo adquirido por parte del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes para ubicar una de las sedes de la Fiscalía General del Estado, así como, de la distribución espacial de las estancias del mismo. Trabajó en el proyecto de implantación del sistema de notificaciones de las cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través de la herramienta e-Curia; también el impulso y coordinación de los trabajos de implantación del canal interno del informante del Ministerio Fiscal, anteriormente referido. Igualmente preparó e impulsó los pliegos de naturaleza técnica y administrativa para la contratación de un servicio de organización de la XXXII Asamblea Iberoamericana de Ministerios Públicos que se celebrará en Madrid, en el ejercicio 2025. También, durante el ejercicio 2024, coordinó la gestión integral del depósito de obras de arte en la Fiscalía General del Estado por parte del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, así como, se han iniciado los trabajos para la renovación del depósito actual de obras depositadas por el Museo Nacional del Prado.

Se exponen a continuación los once servicios en los que se estructura esta área de coordinación.

### 6.5.2 Servicio de registro

Durante el año 2024, el registro general de la Fiscalía General del Estado tramitó la mayor parte de la documentación dirigida a la Fisca-

lía General del Estado, así como la documentación remitida por esta mediante la aplicación informática GEISER (Gestión Integrada de Servicios de Registro). En total, realizó 9.680 asientos de registro.

Como actividad complementaria a la anterior, durante el año 2024, el responsable del servicio de Registro y una de las funcionarias al servicio del mismo, fueron designados como personal colaborador para la gestión del canal interno del informante del Ministerio Fiscal, ya referido.

### 6.5.3 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 al Fiscal 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 Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

El presupuesto inicial atribuido a la Fiscalía General del Estado para el año 2024 en el Capítulo 2, fue de 356.000 euros, produciéndose a lo largo del ejercicio tres ampliaciones de crédito derivadas de subvenciones de naturaleza nacional e internacional con objeto vinculante, que han arrojado un presupuesto total de 541.023,95 euros.

La anteriormente citada Orden PJC/1062/2024, de 3 de octubre, recoge 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 las comisiones de servicio con derecho a indemnización dentro del territorio nacional, por la asistencia a reu-

niones de la Fiscalía General del Estado o por convocatorias de esta, lo que fue una avance muy importante en autonomía del Ministerio Fiscal.

Por su parte, el apartado quinto del dispositivo Vigésimo establece la delegación en la Jefatura de Área de Coordinación de la Unidad de Apoyo al Fiscal 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.

Tras la citada modificación, en 2024 se creó en el seno de la Unidad de Apoyo un servicio encargado de la gestión de las órdenes de comisión de servicio con derecho a indemnización dentro del territorio nacional, relativas a las convocatorias realizas 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, 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 total para el artículo 23, relativo a las indemnizaciones por razón del servicio, durante el 2024 fue de 241.000 euros, y se ejecutó, un 96,58% del mismo, esto es, 232.763,85 euros. De esta cantidad, 48.267,25 euros fueron relativos al Consejo Fiscal, lo que supuso un 20,3% del presupuesto total de la Fiscalía General del Estado para indemnizaciones por razón del servicio para esa anualidad.

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 2024, se ejecutó el 93,32% del presupuesto de la caja fija. El importe total de gastos en la modalidad de pago directo en el año 2024 fue de 115.689,30 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 2024.

### 6.5.4 Servicio de informática

En la actualidad, la Fiscalía General del Estado, únicamente cuenta con dos funcionarios de perfil informático que deben dar asistencia a la Unidad de Apoyo en materia de desarrollo de aplicaciones informáticas y de explotación de datos estadísticos y a su vez atender las incidencias que comunican las más de doscientas personas que trabajan en la Fiscalía General del Estado y la Fiscalía del Tribunal Supremo.

En el año 2024 el número de incidencias atendidas por el servicio de informática fueron 616, significando que el 100% de las mismas fueron atendidas.

Asimismo, se realizaron 181 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 la implantación de un sistema de textualización de reuniones, en el desarrollo de la nueva página web fiscal.es, en la implantación de nuevos sistemas de videoconferencias, así como en el proyecto de automatización del análisis cuantitativo de la criminalidad en el sistema de información y control del cuadro de mandos del Ministerio Fiscal (SICC).

### 6.5.5 Servicio de atención ciudadana, Defensor del Pueblo, expedientes de protección de datos y transparencia

En el año 2024, la Unidad de Apoyo tramitó los expedientes de esta clase que se detallan a continuación.

a) Expedientes de atención ciudadana: durante el año 2024 se recibieron un total de 9.835 consultas ciudadanas por distintas vías (sede electrónica, correo electrónico, formulario, cartas, etc.). Todas ellas fueron respondidas por el servicio de atención ciudadana de la Unidad de Apoyo.

b) Comunicaciones recibidas del Defensor del Pueblo:

| Expedientes pendientes a 01/01/2024 | Expedientes abiertos durante 2024 | Expedientes pendientes a 31/12/2024 | Total |
|---|---|---|---|
| 94 | 47 | 111 | 141 |

c) Expedientes de protección de datos:

| Incoados | Archivados | Pendientes |
|---|---|---|
| 25 | 23 | 2 |

d) Expedientes atención ciudadana referentes a la Ley Transparencia:

| | |
|---|---|
| Total . . . . . | 34 |

### 6.5.6 Secretaría personal de la Fiscal de Sala

La Secretaría personal de la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo en el año 2024 incoó 203 expedientes gubernativos para la llevanza ordenada de los más variados asuntos que se reciben en la jefatura de la Unidad de Apoyo, fundamentalmente de comunicación con la Inspección Fiscal y con los fiscales superiores. Tramitó 203 solicitudes de publicaciones al BOE, y gestionó las reuniones, las comisiones de servicio y los desplazamientos de los fiscales de la Unidad de Apoyo y el envío de múltiples comunicaciones a los fiscales de sala, fiscales superiores, jefes provinciales y de área y a la carrera fiscal.

### 6.5.7 Servicio de relaciones institucionales y protocolo

El servicio de protocolo de la Unidad de Apoyo, constituido por una funcionaria de la Administración General del Estado, elaboró en el año 2024 un total de 38 guiones y protocolos de actos de diferente naturaleza celebrados por la Fiscalía General del Estado. En este sentido, viene siendo de gran utilidad el documento elaborado por la Unidad de Apoyo en el que se recopilan las normas y usos que resultan aplicables al Ministerio Fiscal, así como las nuevas referencias normativas del Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal.

### 6.5.8 Servicio de régimen interior

El servicio de régimen interior, en constante colaboración con la Gerencia Territorial de Órganos Centrales, da soporte a las sedes de la Fiscalía General del Estado situadas en las calles Fortuny 4 y Ortega y Gasset. Es de destacar la creciente actividad de este servicio, dado que en las últimas anualidades se crearon un total de cuatro nuevas unidades coordinadoras en materias de especial relevancia para la Fiscalía General.

### 6.5.9 Servicio de sustituciones de la carrera fiscal

Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2024 se tramitaron por la Unidad de Apoyo y la Inspección Fiscal un total de 1.120 solicitudes de sustituciones o refuerzos de la carrera fiscal, tanto externas como internas. Es preciso resaltar que casi la totalidad de las peticiones de resuelven en menos de veinticuatro horas. Se refleja a conti-

nuación el cómputo total, extraído de la aplicación Ainoa. 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 77 comisiones de tercera a segunda categoría.

### 6.5.10 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, compuesta por dos funcionarias, gestionó en 2024 noventa y ocho expedientes de nombramientos, ceses, permisos y excedencias de estos funcionarios, en continua comunicación con la Gerencia de órganos centrales, así como 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. También elaboró las actas de toma de posesión de fiscales y de los abogados fiscales en expectativa de destino.

### 6.5.11 Convenios

Durante el año 2024 tuvieron entrada en la Unidad de Apoyo 40 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 esa anualidad.

### 6.5.12 Área de gestión de la información

Esta Unidad 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 tipo protocolario como son la guía de visitas a la sede institucional.

Estas funciones están desempeñadas por cuatro personas: dos funcionarias pertenecientes al cuerpo de tramitación procesal y administrativa, que ejercen como bibliotecarias-documentalistas, una persona de auxilio judicial, que ejerce como auxiliar de archivo y biblioteca y, finalmente el Jefe de Área, funcionario de la Administración General del Estado.

La biblioteca de la Fiscalía General del Estado forma parte de una red de bibliotecas integrada por la biblioteca del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, la del Centro de Estudios Jurídicos y la de la Abogacía del Estado. El fondo bibliográfico disponible en 2024 ascendió a 13.646 monografías y puso a disposición de sus usuarios un catálogo de cincuenta y seis publicaciones periódicas, de las que cincuenta y cinco lo fueron en formato electrónico.

En el año 2024, ingresaron en la biblioteca de la Fiscalía General un total de 514 monografías, 424 por adquisición y 90 por donación. Los ingresos más numerosos por materia correspondieron a Derecho Penal y a Derecho civil- mercantil.

Esta área realizó durante el año 2024 la catalogación de un total de 844 monografías y publicaciones seriadas y prestó 1.534 servicios a los usuarios entre préstamos, documentos electrónicos, servicios y consultas. Igualmente realizó un total de dieciséis boletines de difusión de las novedades bibliográficas.

El presupuesto ejecutado en gasto de biblioteca en el año 2024 fue de 33.688,34 euros.

Con relación al archivo, durante el año 2024, se elaboró un proyecto para alcanzar su transformación en un archivo central que sirva y apoye eficazmente al trabajo cotidiano de la institución y a la vez impulse una gestión archivística profesional. Para lo cual, se contactó con otras instituciones públicas que acometieron transformaciones archivísticas similares, así como, se inició la participación activa en los trabajos del «Grupo *ad hoc* de archivos judiciales» coordinado por el Ministerio de Cultura.

### 6.5.13 Publicaciones

Durante el año 2024 se publicaron por la Fiscalía General del Estado quince títulos. La ejecución del programa editorial se estructuró en diversas fases de trabajo y control hasta llegar a la distribución y difusión de las obras publicadas.

El presupuesto asignado a la Fiscalía General del Estado para publicaciones ascendió a 52.000 euros, del que se ejecutó un 94,23%, siendo el gasto final de 49.500 euros.

### 6.5.14 Gabinete de comunicación

El Gabinete de comunicación colaboró en los trabajos de la nueva página web fiscal.es, elaboración de vídeos, y mantenimiento e información institucional en las redes.

### 6.6 **Comisión Nacional de Seguridad y Salud del Ministerio Fiscal**

Durante el ejercicio del 2024, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio Fiscal CNSSMF celebró cuatro reuniones, los días 18 de enero, 18 de abril, 11 de julio y 18 de noviembre. En esa anualidad se produjo la rotación en su presidencia, recayendo en el Excmo. Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En el año 2024 se constituyó el servicio de prevención de riesgos laborales para la Administración de Justicia en el Ministerio Fiscal, mediante la asignación de una técnica de prevención de riesgos laborales, la cual ha sido ubicada en la sede de Fortuny, dependiendo funcionalmente de la Unidad de Coordinación de Riesgos Laborales del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

También es de reseñar la intensa actividad de los componentes de la Comisión para la elaboración del Manual de prevención de riesgos laborales del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y, en concreto, con el anexo relativo al Ministerio Fiscal para adaptar dicho Manual a las peculiaridades de la Carrera Fiscal.

Igualmente es de destacar la propuesta de integrar, en la formación inicial de los nuevos integrantes de la Carrera Fiscal, la obligatoria formación en materia de prevención de riesgos laborales. Esta finalmente fue adoptada en el Plan de Formación para el 2025.

## 7. SECRETARÍA TÉCNICA

La Secretaría Técnica, conforme al art. 13.1 EOMF integra la Fiscalía General del Estado, junto con la Inspección Fiscal, la Unidad de Apoyo y los Fiscales de Sala.

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 corresponda al Centro de Estudios Jurídicos» y «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».

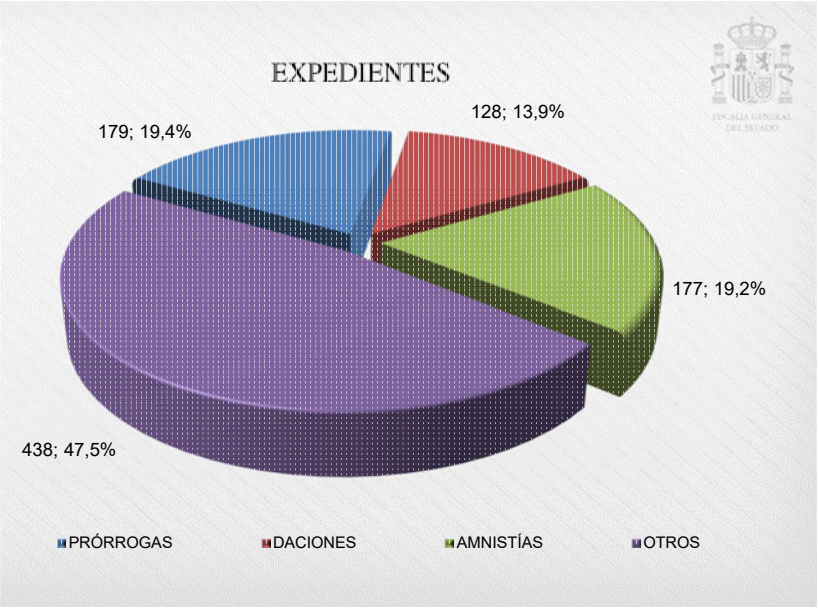
En el año 2024 la Secretaría Técnica ha desarrollado un amplio apoyo a la labor institucional de la persona titular de la Fiscalía General del Estado y de asesoramiento técnico-jurídico en las más diversas materias.

Se ha contabilizado este año la cifra total de 922 expedientes, lo que supone un aumento del 7% respecto a los registrados en la anualidad de 2023 (861). El contenido de dichos expedientes es el reflejo de la variada naturaleza de los asuntos que acceden a la Secretaría Técnica y, respecto de los que, hasta la presente edición, solo se ha proporcionado el detalle numérico de dos de las actividades desarrolladas por este órgano por ser consideradas las de mayor trascendencia *ad intra* de la carrera fiscal, a la sazón, las 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 revistan 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 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 los mismos, correspondiendo al Fiscal General del Estado autorizar dichas prórrogas. En este contexto en el año 2024 se han revisado 179 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 128. También se han registrado como daciones de cuenta 177 informes sobre la aplicación de la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña tras su entrada en vigor.

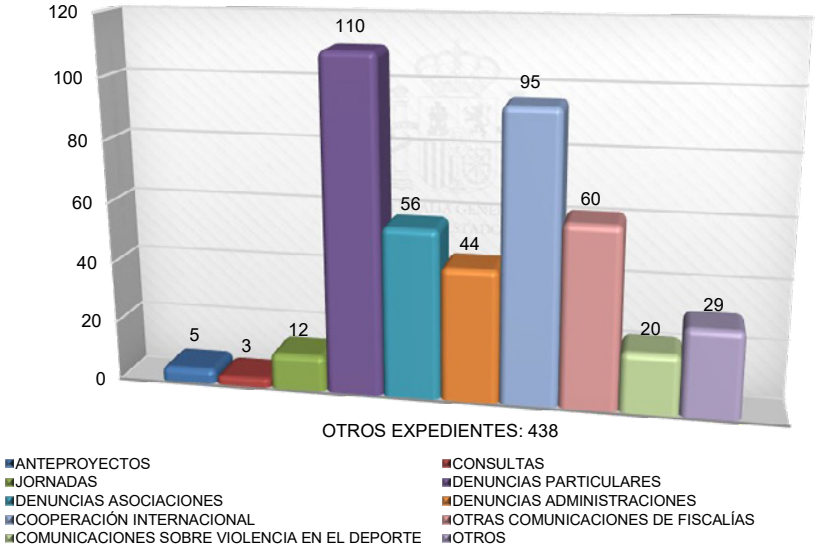
Junto a la autorización de prórrogas y la recepción de las daciones de cuenta, son 438 expedientes los registrados en la Secretaría Técnica integrados de contenido muy diverso.




Respecto de este bloque de 438 expedientes, la extraordinaria variedad de las materias a las que pueden estar referidos, y que abarcan los distintos órdenes jurisdiccionales con presencia del Ministerio Fiscal, hace difícil su detalle desglosado. No obstante, además de haberse informado 5 proyectos de ley o normas reglamentarias que afectan a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal, dado contestación a 3 consultas planteadas por fiscalías territoriales, analizado 12 conclusiones de jornadas de especialistas celebradas en este periodo temporal, se puede destacar por su volumen: 210 expedientes con origen en denuncias –110 de particulares; 56 de asociaciones y 44 de distintas administraciones–; 95 expedientes derivados de la intensa actividad desarrollada en la Secretaría Técnica en materia de cooperación internacional; 60 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 los 24 comunicaciones relativas a la violencia en el deporte en íntima concordancia con la presencia de la Secretaría Técnica en la Comisión de Antiviolencia en

el Deporte, a la que asiste regularmente uno de sus miembros y a la que se hará posteriormente referencia. El resto (29) de los expedientes es de difícil catalogación.

OTROS EXPEDIENTES REGISTRADOS EN SECRETARÍA TÉCNICA DURANTE EL AÑO 2024




De otro lado, y al margen de lo expuesto anteriormente, otra de las importantes funciones que desarrolla la Secretaría Técnica es la elaboración la Memoria de la Fiscalía General del Estado que se publica anualmente. De conformidad con lo establecido en la Instrucción 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 la Institución, que posteriormente se han de integrar en 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.

Por su especial entidad, se sintetizan las siguientes actuaciones desarrolladas:

## 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 2024 se ha elaborado un borrador de Instrucción y tres Consultas, cuyos textos completos forman parte del Anexo que se adjunta al final de la Memoria.

*– Instrucción 1/2024, de 19 de septiembre, sobre la formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal*

Esta Instrucción parte del objetivo estratégico irrenunciable del Ministerio Fiscal consistente en la alta cualificación de sus miembros, pretensión que se consigue a través de una completa e intensiva formación inicial, que se ve complementada con la promoción, actualización y refuerzo de un exigente sistema de formación continuada durante toda la trayectoria profesional de los fiscales. El texto se extiende tanto a la competencia de la Fiscalía General del Estado en esta materia, como al procedimiento de elaboración del Plan de Formación anual, su ejecución y los distintos instrumentos formativos. Se pormenorizan los criterios de asignación de los diferentes cursos, de designación de directores y ponentes, y también los criterios de acreditación. En la Instrucción se abordan las facultades y funciones de los Fiscales de Sala y de las jefaturas de los distintos órganos fiscales en esta materia, y culmina con las bases de la metodología de los cursos de formación y las herramientas formativas.

*– Consulta 1/2024, de 21 de mayo, sobre algunas cuestiones relacionadas con la utilización fraudulenta de los instrumentos de pago distintos del efectivo*

El texto responde a la consulta planteada por una Fiscalía con relación a cuál sea la interpretación a seguir en cuanto a las distintas modalidades de estafa del art. 249 CP tras su modificación por LO 14/2022, de 22 de diciembre. La consulta abarca qué ha de entenderse por utilización fraudulenta de los medios de pago distintos del efectivo, entrando en el aspecto subjetivo y en el objeto material del

delito de estafa del art. 249.2.b) CP, extendiéndose a las relaciones concursales y a la progresión delictiva.

– *Consulta 2/2024, de 3 de abril, sobre el delito de propaganda electoral extemporánea*

En esta consulta se responde a las dudas planteadas por una Fiscalía respecto a la calificación jurídica de la publicación en redes sociales de mensajes electorales durante la jornada de reflexión, ante la inexistencia de pautas interpretativas sólidas que permitan delimitar con seguridad jurídica el delito de propaganda electoral del art. 144.1.a) de la LOREG de la infracción electoral sancionadora del art. 153.1 de la misma norma.

– *Consulta 3/2024, de 16 de mayo, sobre el concepto penal de patrimonio público del artículo 433 ter CP*

El texto da respuesta a la consulta planteada por una Fiscalía respecto a la delimitación del objeto material de los delitos de malversación a raíz de la definición auténtica de patrimonio público ofrecida por el nuevo art. 433 ter CP tras la modificación operada en virtud de la LO 14/2022, de 22 de diciembre. La Consulta aborda la complejidad jurídica de la cuestión relativa a si el objeto material del delito de malversación del CP ha de limitarse al concepto administrativo de patrimonio público y/o de la Administración pública o se extiende a los fondos, rentas o valores de entes que si bien están integrados en el sector público institucional, no son Administración pública con arreglo al concepto administrativo.

## 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 media. Por demás, el elevado nivel técnico jurídico de los miembros del Ministerio Fiscal debe ser promovido, actualizado y reforzado durante su vida profesional mediante un exigente sistema de formación continuada, toda 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 la formación inicial y continuada de la carrera fiscal.

Para dar continuidad a la estrategia formativa propia de la Fiscalía General del Estado se perfilaron las mismas líneas que inspiraron la elaboración del Plan de Formación 2023, 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 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 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 2024.

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 anterior 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 2024 sería aprobado por Decreto del Fiscal General del Estado el 1 de octubre de 2023, y por Decreto de 4 de octubre de 2024, el Fiscal General del Estado aprobó el Plan de Formación de la carrera fiscal para el año 2025.

#### 7.2.1.2 *Formación inicial*

La 62.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 | 29 |
| Mujeres | 71 |

Edad media aproximada: 29 años.

En cuanto al lugar de origen del alumnado, más de un 25% es de Andalucía, mientras que cerca del 18% proceden de la Comunidad de Madrid. El tercer puesto en cuanto a procedencia lo comparten Castilla y León, Cataluña y la Comunidad Valenciana con un 7,59% de los aprobados en cada una de estas CCAA.

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 16 de enero al 7 de junio de 2024. 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; y 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 restringidos. 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 2024, la formación en las distintas especialidades (civil; menores; vigilancia penitenciaria; extranjería; criminalidad informática; cooperación internacional; seguridad vial; odio y discriminación; discapacidad y personas mayores; violencia sobre la mujer; delitos económicos y delitos contra la salud pública) ha sido el eje vertebrador de la formación, en el que se ha introducido el módulo de derechos humanos y memoria democrática, con el objetivo de proporcionar una capacitación en esta materia que permita dar una respuesta eficaz a las graves conductas que integran las violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Esta formación fue afianzada durante la fase de prácticas tuteladas.

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, los alumnos abordaron 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.

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.

Con respecto a los derechos forales, a raíz del nuevo Reglamento del Ministerio Fiscal aprobado por Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, en el que se valora como mérito el conocimiento del idioma cooficial y de derecho civil propio, se ofreció a los/as alumnos/as en prácticas, al igual que a los y las fiscales en formación continuada, cursos en formato virtual sobre idiomas cooficiales y derecho propio de las Comunidades Autónomas: derecho civil aragonés; derecho civil balear; derecho civil catalán; derecho civil gallego; derecho foral navarro; derecho civil valenciano y derecho civil vasco.

Asimismo, el Plan de Formación 2024 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, aeropuerto, 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 encargada de la formación 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. En definitiva, se ha realizado por la Secretaría Técnica la coordinación, seguimiento y supervisión en el CEJ de la ejecución de la formación diseñada por nuestra Institución.

Con respecto al personal docente. Durante el curso selectivo, en su fase teórico-práctica, desarrollaron su labor docente un total de 181 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 12 de junio al 5 de diciembre de 2024 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 que han sido 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 259 tutores (un 20% más que en el 2023), de los cuales un 69,88% han sido mujeres. Ha habido presencia de equipos tutoriales en 31 provincias, siendo Madrid la provincia con mayor número de tutores con un total de 63.

### 7.2.2 Formación continuada

Los miembros del Ministerio Fiscal han de tener garantizado el derecho a recibir la formación continuada, individualizada, especializada y de alta calidad durante toda su carrera profesional, derecho al que se refiere el artículo 118.c) del Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal (en adelante, RMF), lo que impone a los poderes públicos un correlativo deber de asegurarlo. El contenido de esta disposición reglamentaria reproduce lo que para los miembros de la carrera judicial proclama el artículo 433 bis LOPJ.

La formación continuada de la carrera fiscal ha estado orientada hacia la consecución de los mismos ejes estratégicos que han encauzado la formación inicial y en los que la perspectiva deontológica y de género han estado presentes de forma transversal en la mayor parte de las actividades formativas.

La intervención de los y las fiscales en el diseño, implementación y valoración de la formación ha sido imprescindible en la elaboración del plan de formación continuada de la carrera fiscal.

Uno de los objetivos prioritarios de la Fiscalía General del Estado en este plan de formación ha sido fomentar la formación en la lucha contra la corrupción y la criminalidad organizada con el fin de dar una respuesta eficaz a los fenómenos delictivos más sofisticados y complejos relacionados con la corrupción y la gran delincuencia económica.

El Plan de Formación 2024 incluye nuevamente un proyecto de formación de formadores que trata de difundir más ampliamente entre la carrera fiscal las capacidades y posibilidades que, para la persecución de los patrimonios procedentes de la criminalidad organizada, puede proporcionar la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA), como un órgano de apoyo directo a los juzgados, tribunales y al Ministerio Fiscal.

Por otra parte, fruto del plan estratégico de lucha integral contra la corrupción y el fraude impulsado por la Fiscalía General del Estado, que se ha materializado en la firma de un convenio suscrito con las Oficinas Antifraude de Andalucía, Illes Balears, Catalunya y Comuni-

tat Valenciana, se ha incluido en el Plan de Formación una actividad formativa dirigida al personal de ambas instituciones, con la finalidad de adquirir conocimientos técnicos y jurídicos en la lucha contra el fraude en la función pública.

Se ha celebrado la tercera edición del curso *online* transversal sobre perspectiva de género de 50 horas dirigido por la Secretaría Técnica, bajo la coordinación de la Unidad Especializada de Violencia sobre la Mujer de la Fiscalía General del Estado. Dada la especial trascendencia de esta materia, el curso se ha desarrollado con carácter transversal en todas y cada una de las especialidades relacionadas con la perspectiva de género: violencia sobre la mujer; discapacidad y mayores; siniestralidad laboral; civil; menores; contencioso-administrativo; social; delitos de odio y discriminación; extranjería y criminalidad informática.

Han tenido lugar 17 réplicas descentralizadas sobre la «Aplicación de la reforma del sistema de valoración del daño corporal», que se ha impartido de manera presencial en las distintas sedes de las fiscalías provinciales.

Respecto a las actividades de iniciación a la especialización, se han desarrollado contenidos multimedia en colaboración con las correspondientes fiscalías especializadas y que serán impartidos en el primer semestre de 2025.

Se ha incidido en los idiomas extranjeros, lo que ha permitido ofrecer formación en inglés, francés, alemán, portugués e italiano. Al optar por un formato *online* se ha podido ampliar sustancialmente el acceso a este tipo formación, pudiendo acceder a ella sin límite de plazas, ni restricciones espacio-temporales.

Respecto a las actividades formativas incluidas en el Plan de Formación, se han desarrollado presencialmente el 100%, en la sede de la Fiscalía General del Estado.

Del total de actividades celebradas, conforme al Plan de Formación 2024, 32 se han impartido en formato presencial (además de las 17 réplicas descentralizadas) y 28 en formato *online*. Ello ha supuesto la participación de un total de 2.137 personas en las actividades incluidas en el plan de formación continuada de la carrera fiscal (un 11% más que en 2023).

Este aumento del número de participantes sigue la senda de los trabajos iniciados en el año 2023 con la colaboración entre la Secretaría Técnica y el Centro de Estudios Jurídicos y un mayor control en la ejecución de la formación, que ha traído sus frutos en una mayor cobertura de plazas, vacantes y sustitución de renuncias.

Del total de participantes, 1.225 corresponden a actividades presenciales. En cuanto a la distribución por género, un 31% han sido hombres (380 en total) y un 69% mujeres (845 en total).

Por su parte, un total de 912 personas han participado en actividades formativas en la modalidad *online*, de las cuales 319 son integrantes de la carrera fiscal, fiscales sustitutos o pertenecen a otras carreras o cuerpos. De los 593 titulares de la carrera fiscal que han participado en actividades de formación continua *online*, 189 han sido hombres (32%) y 404 mujeres (68%).

La valoración global de las actividades del plan de formación continua de la carrera fiscal es de 9,03 puntos sobre 10 puntos, lo que mejora la satisfacción con respecto a 2023, año en que se situaba en 8,83 puntos. En esta valoración no se aprecian diferencias significativas vinculadas a la modalidad en la que se imparte la formación.

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.

En lo que respecta a las actividades celebradas en modalidad *online,* el grueso se ha impartido a través de *webinars*, con una duración de 8 horas lectivas. No obstante, ha habido dos actividades que se han desarrollado en formato asíncrono tutorizado, en algunos casos incluyendo también *webinars*, con una duración entre 50 y 70 horas, lo que ha permitido tratar con mucha mayor profundidad los aspectos objeto de estudio. Ejemplo de ello es el curso de «Perspectiva de género» que, con 50 horas de duración, ha permitido abordar esta temática desde todas las ópticas y especialidades.

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 de la FGE núm. 1/2024, de 19 de septiembre, sobre formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal ha afianzado este cambio sustancial en la concepción tradicional de las reuniones de especialistas que se han reflejado en el Plan de Formación 2024 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, el CESEDEN, o la Oficina Antifraude de Cataluña. Con el Instituto Nacional de Ciber-

seguridad se organizó el tercer curso *online* básico de ciberseguridad que tuvo una duración de 38 horas distribuidas en 8 semanas.

En la ejecución del Plan de formación continuada 2024 de la carrera fiscal, se han desarrollado en formato presencial y *online*, las siguientes actividades formativas:

1. Los procesos de familia y la violencia de género.
2. Curso de 50 horas sobre perspectiva de género con carácter transversal.
3. Enfoque de presente y futuro frente a determinadas manifestaciones de violencia de género.
4. Curso monográfico de violencia de género, igualdad y no discriminación por razón de género.
5. La violencia sexual digital: estudio de las reformas del CP operadas por las Leyes Orgánicas 8/2021, 10/2022 y 4/2023. Régimen transitorio. Examen de la Circular 1/2023, de 29 de marzo.
6. Jornadas de formación de formadores en la ORGA.
7. Delitos contra la Administración Pública: fraude en la contratación administrativa.
8. Blanqueo de capitales: persecución transfronteriza de activos.
9. Curso de especialización en materia de propiedad industrial.
10. Curso sobre liderazgo dirigido a cargos directivos del Ministerio Fiscal.
11. Responsabilidad disciplinaria en el Ministerio Fiscal. El Promotor de la Acción Disciplinaria.
12. Mecanismos de prevención contra el estrés.
13. Prevención de riesgos laborales.
14. Modernización del lenguaje jurídico y oratoria.
15. Taller de comunicación para el Ministerio Fiscal.
16. Técnicas de expresión verbal y gestual para el procedimiento del jurado.
17. 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.
18. Investigación tecnológica y derechos fundamentales. Taller sobre la adopción de las medidas cautelares de retirada de contenidos al amparo del art. 13.2 LECrim. Cuestiones jurídicas y prácticas.
19. Curso *online* sobre responsabilidad penal del menor y protección.
20. Curso *online* sobre violencia de género.
21. Curso *online* sobre trata y extranjería.
22. Curso *online* sobre seguridad vial.

23. Curso *online* sobre discapacidad y mayores.
24. Curso presencial en contencioso-administrativo.
25. Curso presencial en delitos económicos.
26. La actividad criminal de carácter defraudatorio *online*. Las organizaciones criminales para la comisión de estafas informáticas.
27. 30 réplicas descentralizadas en materia de responsabilidad civil y aplicación del «Baremo de Tráfico».
28. Delitos de defraudación a la Seguridad Social de cotizaciones y prestaciones y delito de fraude de subvenciones.
29. Procedimiento de evaluación ambiental e infraestructuras humanas con incidencia en fauna.
30. Problemas procesales en los procedimientos civiles: especial referencia a juicios verbales especiales.
31. Estado Civil: Expedientes Registrales y Expedientes de Jurisdicción Voluntaria.
32. 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.
33. Tráfico de migrantes: respuesta penal. Análisis jurídico-práctico del delito de ayuda a la inmigración ilegal. Tipos básicos y agravados: revisión del art. 318 bis LO 1/2015.
34. El carácter transversal de la discapacidad y el facilitador en relación con el derecho al acceso a la justicia de las personas con discapacidad: perspectiva desde los distintos órdenes jurisdiccionales.
35. La delimitación del alcance e intensidad de la necesidad de apoyo a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y la atención a su voluntad, deseos y preferencias: la entrevista y los medios de prueba pericial.
36. El fiscal en la vigilancia penitenciaria y las personas con discapacidad y/o con problemas de salud mental.
37. La fragilidad de las víctimas de delitos de odio. Desafíos y respuestas.
38. Autoría en los delitos de odio. Tipología. Posibilidades de reinserción.
39. Siniestralidad laboral en la construcción.
40. Justicia e infancia.
41. Menores y redes sociales.
42. Curso de especialización en precursores de drogas tóxicas.
43. El decomiso en los delitos de tráfico de drogas, un tema de especial interés ante los recientes y próximos cambios de las normas europeas.

44. La problemática generada por el cannabis.
45. Delincuencia transfronteriza y Equipos Conjuntos de Investigación.
46. Nuevo marco legal en materia de prueba electrónica en la UE.
47. Cinco años de aplicación de la Orden Europea de Investigación en España.
48. Protección internacional de los derechos humanos.
49. El Ministerio Fiscal en la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.
50. Actividades formativas en el marco de la Red Europea de Formación Judicial (REFJ): Catálogo/catálogo+/intercambios de corta y larga duración y otras Redes (ámbito Iberoamérica, Euromed, etc.).
51. Hacia un cambio de modelo procesal penal.
52. Curso deontología y protección de datos.
53. La delincuencia organizada: su trayectoria para blanquear las ganancias ilícitas.
54. Derechos económicos y laborales en la carrera fiscal. Novedades introducidas en el Reglamento de la carrera fiscal.
55. Cine y derecho.
56. Curso sobre el derecho de gracia: amnistía e indulto.
57. Escuela de verano del Ministerio Fiscal (Pazo de Mariñán).
58. Seminario de investigación tecnológica.
59. Cybersecurity Summer Bootcamp 2024.
60. Curso-Estancia en la Agencia Tributaria sobre delincuencia económica y sobre procedimientos tributarios y aduaneros dirigido a fiscales especialistas en delitos económicos y contencioso-administrativo.
61. Curso-Estancia en la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.
62. Curso-Estancia en el Ministerio de Justicia.

En el marco de la colaboración con otras Instituciones, desde la Secretaría Técnica se han ofertado los siguientes cursos:

1. Con el Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC), se celebró el curso sobre radicalización violenta y extremismo yihadista.
2. Con la Comisaría General de la Policía Judicial, se celebraron las Jornadas sobre el uso de criptoactivos por las organizaciones criminales.
3. Con la Dirección General de la Guardia Civil, se celebró una jornada de formación en criptomonedas.
4. En el marco del proyecto financiado por la Comisión Europea «Confianza, independencia, imparcialidad y responsabilidad de los

profesionales del Derecho, según la Carta de la UE», se ha celebrado un taller de formación transfronterizo: confianza mutua e independencia judicial en el marco de la ODE, organizado por la Universidad Pompeu Fabra.

5. Taller sobre resolución de conflictos interpersonales.

6. Actividades formativas *online* en materia de derechos civiles especiales o forales de las comunidades autónomas.

7. 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.

8. Actividades formativas *online* en materia de competencias lingüísticas.

9. Seminario en materia medioambiental organizado por la ERA «Legislación europea y española en materia de tráfico de especies silvestres, deforestación, tala ilegal y lucha contra la delincuencia asociada».

10. 81 plazas para actividades formativas *online* en materia de derechos civiles especiales o forales.

11. Segunda edición de los cursos de ofimática de 2024, con 1910 plazas.

12. Seminarios de conversación *online* de idiomas de la REFJ/EJTN.

13. II Jornada sobre recuperación de activos en la lucha contra el crimen organizado.

14. El Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC), nos invitó a participar en el IV «Curso Universitario en Violencia sobre la Mujer»; VII «Máster de Seguridad Vial y Tráfico» y «I Máster en protección integral del Medio Ambiente».

15. Invitación del CUGC para participar en el «I Official University Master's degree in Economic Crime & Anti-Corruption Investiga-

tions», que impartió la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil y la Universidad Carlos III de Madrid.

16. Seminario organizado por la Academia de Derecho Europea (ERA), sobre «Legislación de la UE en materia de tráfico de especies silvestres, deforestación y tala ilegal».

17. IX Congreso del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, que se celebró los días 7 y 8 de noviembre de 2024 en el antiguo salón de sesiones del Senado.

18. Seminario en materia de lucha contra la discriminación organizado por la Academia de Derecho Europea (ERA).

19. Taller práctico sobre trazabilidad, blanqueo y localización y recuperación de criptoactivos, que se impartió por la Unidad Central Operativa (UCO) de la Guardia Civil, en la sede de la Fiscalía General del Estado.

20. Actividades de conversación *online* correspondientes al programa lingüístico de la Red Europea de Formación Judicial (REFJ-EJTN).

21. Seminario en materia de protección del medio ambiente organizado por la Academia de Derecho Europea (ERA).

22. La Escuela Nacional de la Magistratura Francesa nos invitó a participar en un seminario en el seno del proyecto Just-Child financiado por la Comisión Europea.

23. VIII Workshop sobre mundo judicial y aviación que organizan conjuntamente 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 (UIB).

24. El Instituto de Formación Judicial Belga nos invitó a participar en un seminario virtual en el marco de la Red Euro-Árabe (REAFJ-EAJTN).

25. II Curso sobre radicalización violenta y extremismo yihadista que impartió el Centro Universitario de la Guardia Civil, a través de la Dirección General de la Guardia Civil en colaboración con el Servicio de Información de la Guardia Civil.

26. IV Curso universitario en delitos de odio que impartió el Centro Universitario de la Guardia Civil, a través de la Dirección General de la Guardia Civil en colaboración con el Servicio de Información de la Guardia Civil.

27. Seminario «Environmental Impact Assessment Requirements: Workshop for Judges and Prosecutors», organizado por la Academia de Derecho Europeo (ERA).

La Secretaría Técnica ha desarrollado en lo que ha venido denominando «los viernes formativos de la Fiscalía General del Estado» webinarios dirigidos a toda la carrera fiscal. Durante el año 2024 se han celebrado los siguientes webinarios:

1. Modelo de Justicia amigable para menores: BARNAHUS, un proyecto para España.
2. La gestión de delitos masa en una sociedad digital.
3. Qué es la neuropsicología forense y qué preguntas pueden ayudar a responder al jurista.
4. Igualdad: objetivo no conseguido.
5. Plataformas encriptadas: EncroChat, SKY-ECC, ANOM, EXCLU, etc. Análisis de la STJUE caso 670/22 sobre EncroChat.
6. Delatores, informantes y arrepentidos, ¿protegidos tras la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937 en la lucha contra la corrupción y la delincuencia económica?
7. Pericias forenses en la capacitación parental: un enfoque judicial.
8. La Fiscalía en el procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).
9. Red Civil Internacional de Fiscales.
10. Desentrañando mentes extremas: la psicología forense ante el desafío de la radicalización violenta de los jóvenes.

En el marco de colaboración de la Secretaría Técnica con el programa HELP de Formación en Derechos Humanos del Consejo de Europa, la Escuela Judicial y el Consejo General de la Abogacía Española, se han celebrado los siguientes cursos:

1. Curso sobre Cooperación Internacional Penal.
2. Libertad de expresión.
3. Estándares del Comité Europeo para la prevención de la tortura y las penas o tratos inhumanos y degradantes.
4. Introducción a la protección de los derechos humanos en Europa: interacción entre el CEDH y la Carta de la UE.
5. Lucha contra la trata de seres humanos.
6. Justicia adaptada a la infancia, en el marco del proyecto conjunto de la Unión Europea y el Consejo de Europa.
7. Actividad organizada por el Consejo de Europa para participar en una actividad de formación de formadores HELP, en el marco del proyecto EU-CoE Judicial Training on Rule of Law and Fundamental Rights (EU-CoE HELP RoL Frights).

8. Garantías procesales en el proceso penal y derechos de las víctimas.
9. Lucha contra el racismo, la xenofobia, la homofobia y la transfobia.

El proyecto HELP está financiado por la Unión Europea e implementado por el Consejo de Europa en asociación con la Confederación Europea Libertad Condicional (CEP). El objetivo principal del proyecto es mejorar la cooperación judicial en materia penal y contribuir a la aplicación efectiva y coherente de los instrumentos europeos.

### 7.2.3 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 o 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, fundamentalmente seminarios, como *online*, esencialmente webinarios de tres horas y lunchtime webinarios de una hora, además de los programas de intercambio o de los programas de formación lingüística. Oferta asimismo formación de larga duración en Eurojust, Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y Fiscalía Europea (EPPO) y la posibilidad de realizar visitas de estudio a estas Instituciones.

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 ostenta la condición de «*convener*» del Subgrupo de Trabajo de Justicia Penal, que es el de mayor relevancia de la EJTN. En dicha condición 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 2024, el Subgrupo de Trabajo de Derechos Fundamentales organizó 13 actividades formativas en diferentes formatos y 3 lun-

chtime webinarios y el Subgrupo de Trabajo de Justicia Penal, 32 actividades formativas y 4 lunchtime webinarios.

En 2024, la Secretaría Técnica dirigió tres actividades formativas y un lunchtime webinario en el seno de la EJTN. En septiembre, el seminario *International Cooperation in criminal matters. EU legal framework/ Mutual legal assistance and extradition with 3rd countries. Cooperation with Eurojust and Europol*; en octubre, el seminario *Deprivation of liberty and detention conditions across the EU;* en noviembre, *The functioning of the EAW in the EU in practice: improving trust in national criminal justice systems*; y, en diciembre, el lunchtime webinario *Digitalisation in judicial cooperation in criminal matters.*

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 en 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.

La cifra de participación de fiscales españoles en esta formación en el año a que se refiere la presente Memoria fue de 224; estos fiscales participaron en las 110 actividades ofertadas por la EJTN para miembros del Ministerio Fiscal en 2024, de ellos, 67 fueron hombres (29,91%) y 157 mujeres (70,09%). Estos datos se reflejan en el siguiente cuadro de forma detallada:

**ACTIVIDADES DIRIGIDAS A FISCALES 2024**

| | N.º | Participantes | Hombres | Mujeres |
|---|---|---|---|---|
| Seminarios EJTN | 73 | 114 | 28 | 86 |
| Estancias larga duración EJTN | 2 | 2 | 0 | 2 |
| Intercambios EJTN | 19 | 30 | 12 | 18 |
| Visitas de estudios EJTN | 5 | 7 | 6 | 1 |
| Seminarios EAJTN | 3 | 10 | 0 | 10 |
| Seminarios ERA | 6 | 30 | 14 | 16 |
| Intercambio AIAKOS | 1 | 25 | 6 | 19 |
| Otros | 1 | 6 | 1 | 5 |
| Total | 110 | 224 | 67 | 157 |

## 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 2024 se han efectuado los trabajos preparatorios de los informes que el Consejo Fiscal ha emitido en la tramitación preparlamentaria 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:

– Anteproyecto de Ley Orgánica por la que modifican la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, y por la que se regulan los equipos conjuntos de investigación.

– Propuesta de modificación del artículo 42 del Reglamento 1/2005, de 15 de septiembre, de aspectos accesorios de las actuaciones judiciales.

– Proyecto de Real Decreto por el que se amplía y modifica la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes.

– Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales.

– Anteproyecto de Ley de prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad.

– Anteproyecto del 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, acompañado de su memoria de análisis de impacto normativo.

En las materias que por su naturaleza y contenido así lo requirieron, se emitió igualmente 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, sin perjuicio del borrador elaborado por la Secretaría Técnica, de acuerdo con la Instrucción 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 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» de los que se da traslado igualmente al Consejo Fiscal para su conocimiento y análisis.

## 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 último fin es contribuir al logro de una respuesta pericial uniforme y de calidad por parte de los distintos profesionales, quienes tienen encomendada la función de apoyo y auxilio al funcionamiento de juzgados y tribunales y al ejercicio mismo de la función jurisdiccional, 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 que deben formar parte del Pleno del Consejo Médico Forense ha de ser un representante del Ministerio Fiscal, perteneciente a la carrera fiscal y designado por el Fiscal General del Estado. El pasado año, por Decreto del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, de fecha 8 de noviembre de 2024, se nombró nueva representante de la Fiscalía General del Estado ante el Consejo Médico Forense al haberse producido el cambio de destino del compañero que anteriormente ejercía esta función.

En fecha 12 de diciembre de 2024 se celebró la XII sesión del Pleno en el Ministerio de Justicia, 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 natos, así como del nuevo Presidente del Comité Científico-Técnico y, tras la lectura y aprobación del acta de la anterior reunión del Pleno, se entró en el debate de las siguientes cuestiones más relevantes:

- La presentación y publicación de los datos sobre mortalidad de interés judicial del año 2022.
- El análisis de dos documentos preparados por el Comité Científico-Técnico relativos a, en primer término, «Recomendaciones para el procesado de muestras en los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses y, en segundo lugar, Recomendaciones para la adecuada gestión en el acceso a las salas de autopsia de los servicios de patología de los institutos de medicina legal». Por parte de la representante del Ministerio Fiscal se hicieron una serie de apreciaciones y aportaciones en relación con estos documentos, posteriormente ampliadas en informe remitido en febrero de 2025, ante las implicaciones de carácter técnico-jurídico que los mismos presentaban.
- La presentación del «Informe sobre situación demográfica del Cuerpo de Médicos Forenses y posibles estrategias de intervención».
- Las consideraciones del Pleno del CMF ante el proyecto de ley por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para regular el procedimiento de determinación de la edad.
- La aprobación de la memoria de actividades del Consejo Médico Forense (2022-2023).
- La propuesta de elaboración de un código ético y de buenas prácticas en los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

### 7.4.2 Comisión Nacional para el uso forense del ADN

La Comisión Nacional para el uso forense de 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. La Comisión Permanente se reunió el 19 de diciembre de 2024, y en la misma se trataron, entre otras cuestiones, la presentación de la evaluación anual de la Comisión Técnica Permanente a los laboratorios de genética forense y la aprobación de la lista final de laboratorios. También se

abordó la presentación de la actividad anual del Grupo Jurídico-Bioético y la elaboración del formulario para la toma de muestras de familiares de víctimas de la guerra civil y la dictadura, que serán introducidas en el Banco Estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura previsto en el art. 23 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, con concreción del régimen de tratamiento y protección de datos de conformidad con lo previsto en la Disposición adicional décima de la citada norma.

### 7.4.3 Comisión de seguimiento del Plan de Igualdad

Una fiscal de la Secretaría Técnica es uno de los miembros de la Comisión de Seguimiento del Plan de igualdad de la carrera fiscal y en esta calidad ha participado de todas las reuniones mantenidas por la Comisión de Seguimiento, iniciadas en el último trimestre del 2023.

En el seno de la Comisión de Seguimiento, se elaboró el II Plan de Igualdad de la carrera fiscal 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 es la creación de la figura del/la responsable en igualdad en las fiscalías territoriales y en los órganos centrales. Las funciones del/de la responsable en igualdad comprenderán, 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.

### 7.4.4 Comisión para la Violencia, Racismo, Xenofobia e Intolerancia en el Deporte (CVRXID)

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.

Con arreglo a lo anterior, durante 2024 un fiscal miembro de la Secretaría Técnica asistió regularmente 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 sirvan para delimitar la diferenciación entre ilícitos administrativos y penales.

## 7.5 Labor de coordinación en materia de sustracción de recién nacidos

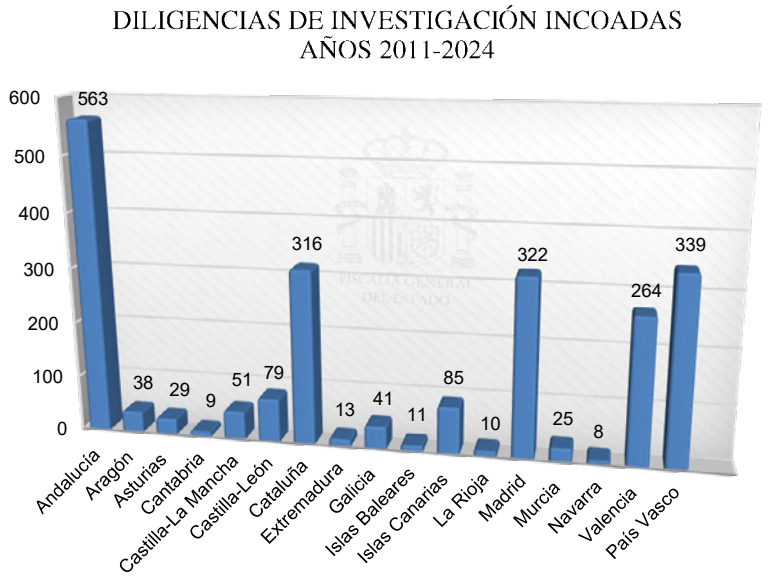
El interés social suscitado ante comportamientos relativos a la sustracción de recién nacidos, suposiciones de parto y adopciones irregulares, dio lugar a que desde el año 2011, la Fiscalía General del Estado haya mantenido un seguimiento de la actuación de las fiscalías en todos los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos. Para ello 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 2025, 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 2024.

Con los datos así obtenidos vemos que de nuevo en el año 2024 se observa un descenso notable del número de diligencias de investigación incoadas en las fiscalías territoriales

Así, en la anualidad a que se refiere esta memoria se han incoado dos diligencias de investigación preprocesal en la Fiscalía Provincial de Madrid, que han sido archivadas por falta de indicios suficientes, y una diligencia de investigación preprocesal en la Fiscalía de Valencia todavía en trámite. De igual forma, durante este año 2024 se han seguido tramitando en los juzgados dos procedimientos relacionados con este tema: las Diligencias Previas 254/2023 del Juzgado de Instrucción n.º 10 de Madrid y las Diligencias Previas 769/23 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Santoña, ambas en trámite a fecha de elaboración de esta memoria.

**DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN INCOADAS EN FISCALÍA (POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS)**

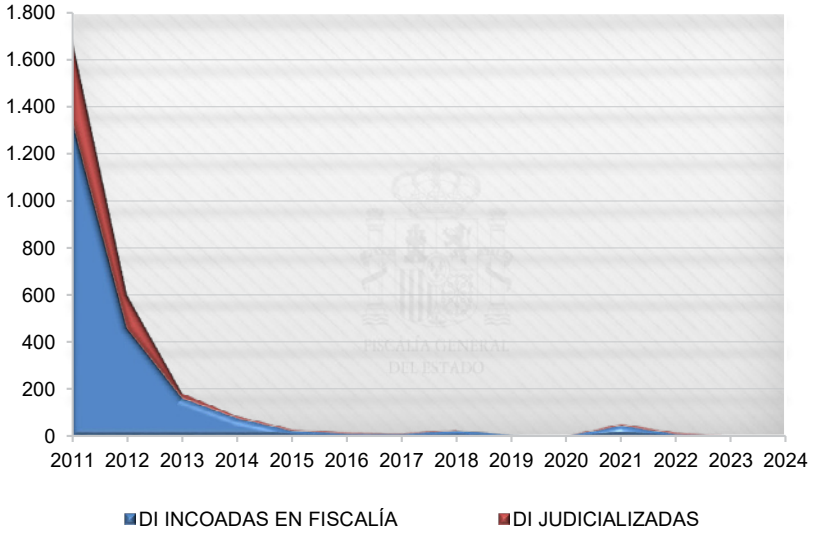


| | |
|---|---|
| Andalucía | 563 |
| Aragón | 38 |
| Asturias | 29 |
| Cantabria | 9 |
| Castilla-La Mancha | 51 |
| Castilla-León | 79 |
| Cataluña | 316 |
| Extremadura | 13 |
| Galicia | 41 |
| Islas Baleares | 11 |
| Islas Canarias | 85 |
| La Rioja | 10 |
| Madrid | 322 |
| Murcia | 25 |
| Navarra | 8 |
| Valencia | 264 |
| País Vasco | 339 |
| Total | 2.203 |

## 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 |
| Total | 2.203 | Total | 537 |

DI 2011-2024




Recordar que 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. Hay que decir que durante este año 2024 no ha habido ninguna reunión de dicha Comisión al no haberse convocado la misma tras la aprobación del Convenio.

## 7.6 **Otras actividades**

### 7.6.1 Actividades derivadas de la Comisión contra la Violencia, Racismo, Xenofobia e Intolerancia en el Deporte

El fenómeno de la violencia en el ámbito del deporte sigue produciendo una gran preocupación tanto a nivel de las autoridades competentes como en el conjunto del cuerpo social.

La enorme popularidad de las competiciones deportivas provoca que individuos y grupos, estos últimos cada vez más organizados, consideren aquellas como una importante caja de resonancia para sus acciones. Por lo demás, comportamientos inciviles que en otros medios o espacios serían inconcebibles se han asumido hasta hace no tanto tiempo con cierta naturalidad si se desplegaban en los recintos deportivos o sus aledaños. La gravedad de estas manifestaciones y el ataque que suponen a bienes jurídicos de primer orden han ido calando en la conciencia social propiciando una repulsa cada vez más generalizada, así como la búsqueda de una respuesta adecuada desde el punto de vista legal.

En este sentido, las consideraciones que se hacían en la Instrucción 7/1987, de 24 de noviembre, sobre la posición jurídica del Ministerio Fiscal ante determinados actos perturbadores del orden en vías públicas y espectáculos deportivos, sobre la quiebra de la convivencia democrática que suponen no han perdido en absoluto su vigencia. Por el contrario, cobran plena actualidad ante la virulencia y extensión de algunas conductas. En efecto, rara es la semana en la que, lamentablemente, no se producen episodios de índole racista, tanto en los campos de fútbol de nuestro país como en las redes sociales, particularmente activas en todo lo que tiene que ver con este deporte, no siendo excepcionales tampoco los graves altercados y riñas que tienen lugar en nuestras ciudades con relevante afectación de la seguridad de los ciudadanos y de los miembros de las fuerzas y cuerpos policiales.

Ante este panorama, y dada la complejidad del fenómeno, múltiples han de ser las actuaciones que lo combatan.

En primer lugar, es absolutamente fundamental el trabajo encaminado a la sensibilización, formación y educación, sobre todo de los aficionados más jóvenes, pues desafortunadamente en muchos de los incidentes que se producen destaca precisamente la juventud de algunos de los implicados. A este respecto han de destacarse los esfuerzos de entidades como LaLiga, en el ámbito del fútbol, si bien se echa de menos una mayor implicación en algunos casos de los propios depor-

tistas, dada su capacidad de influencia en el sector de los seguidores de menor edad. Pero es evidente que, al margen de esa esencial labor formativa, cuando los hechos violentos o discriminatorios tienen lugar ha de existir, como ya señalábamos, una respuesta legal que en estos casos puede tener una triple vertiente: disciplinaria, administrativa, y, en los casos más graves, penal (art. 38 de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte).

Esta triple reacción pone de manifiesto la necesidad de disponer de una visión global del problema y por ello 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 previó la participación de un miembro de la carrera fiscal designado por el Fiscal General del Estado tanto en el Pleno (art. 7) como, con voz y voto, en la Comisión Permanente (art. 8) de la propia Comisión.

Como consecuencia de todo ello, y al margen de la participación ordinaria en las reuniones de la Comisión a la que se ha hecho alusión en otro apartado de esta Memoria, la Secretaría Técnica ha participado durante 2024 en diferentes jornadas y reuniones relacionadas con distintos aspectos que en el ámbito del deporte tienen una vertiente penal, pues, a los ya mencionados de la violencia y el discurso de odio, se suman otros relacionados con la corrupción como son los referentes a las apuestas y manipulación de competiciones, o al dopaje de deportistas.

Así, en el ámbito europeo dicha participación se ha concretado en los siguientes foros y acontecimientos:

– Participación junto con la Unidad contra los delitos de odio y discriminación- en las jornadas de trabajo celebradas en Madrid los días 18 y 19 de enero de 2024 en la sede del Consejo Superior de Deportes (CSD) y de LaLiga, en el marco del proyecto impulsado por el Consejo de Europa y cofinanciado por la Unión Europea en España, Italia, Francia, Alemania, Grecia y Montenegro para ofrecer asistencia técnica a las administraciones públicas y representantes del deporte a fin de desarrollar estrategias para prevenir y combatir el discurso de odio y la violencia en el deporte. El 5 de junio de 2024, también en Madrid, se celebró la conferencia en la que se expusieron las conclusiones del proyecto común desarrollado.

– Asistencia y participación en las jornadas de trabajo organizadas por el Consejo de Europa y celebradas en Estrasburgo entre los días 25 y 29 de marzo de 2024 que, bajo la denominación «Tackling competition manipulation in sports», forma parte de un programa integral desarrollado por el propio Consejo de Europa, con apoyo de

la UEFA, para fortalecer las competencias y experiencia de funcionarios y autoridades encargadas de implementar el Convenio del Consejo de Europa sobre la Manipulación de Competiciones Deportivas. Dicho Convenio, hecho en Magglingen/Macolin (Suiza) el 18 de septiembre de 2014, y cuyo objetivo es prevenir, descubrir y sancionar la manipulación de las competiciones deportivas, así como promover la cooperación nacional e internacional entre las autoridades públicas y las organizaciones deportivas y operadores de apuestas deportivas, ha sido ratificado por España el 23 de julio de 2024 (publicándose el Instrumento de ratificación en el BOE de 21 de noviembre de 2024), destacando las previsiones contempladas en orden a que la legislación nacional de las Partes ha de contemplar la imposición de sanciones penales a la manipulación de competiciones deportivas cuando lleve consigo prácticas coercitivas, corruptas o fraudulentas (según las definan las leyes nacionales), e igualmente respecto al blanqueo del producto de las infracciones penales relativas a la manipulación de competiciones deportivas.

– Asistencia y participación –también en esta ocasión junto a la Unidad especializada de delitos de odio y discriminación de la Fiscalía General– en las I Jornadas en materia de prevención de la Violencia en el Deporte y Delitos de Odio celebradas en Valladolid durante los días 4 a 7 de marzo de 2024 y organizadas por el Ministerio del Interior con la presencia de representantes de servicios policiales de numerosos países latinoamericanos.

– Asistencia a la 3.ª Reunión de la Red de Fiscales MARS (Network of Magistrates/Prosecutors Responsible For Sports), celebrada en la sede del Secretariado General de Interpol, en Lyon, durante los días 17 a 19 de junio de 2024, en las que se trataron temas relativos al blanqueo de dinero relacionado con las apuestas y los agentes deportivos.

Por otra parte, y ya en el ámbito nacional, es preciso destacar que, en las Conclusiones de las Jornadas de Fiscales Especialistas contra los delitos de odio celebradas los días 11 y 12 de abril de 2024, se modificó la conclusión primera del documento correspondiente a las Jornadas de 2023 como consecuencia de la puesta en marcha de la Unidad especializada de la Fiscalía General del Estado. De esta manera, se establece, a partir de ese momento, una distinción entre el régimen de comunicación de los asuntos que, en el caso de supuestos de violencia en el deporte, quedará circunscrita a la Secretaría Técnica, teniendo en cuenta, como ya se ha dicho, la participación de uno de sus miembros en la Comisión Permanente de la Comisión Estatal contra la Violencia.

A partir ahora, cuando se trate de comportamientos delictivos motivados por odio o discriminación competencia de dicha especialidad y tales asuntos sean tratados en la Comisión Antiviolencia, el/la fiscal de la Secretaría Técnica representante de la FGE, trasladará a la Comisión que debe ponerlos en conocimiento del Fiscal de Sala Coordinador de Delitos de Odio, quien acusará recibo de dicha comunicación y la remitirá –con las observaciones que estime oportunas– al/la fiscal delegado/a en la materia territorialmente competente. Por otro lado, corresponderá a este/a fiscal comunicar a la Comisión la apertura, en su caso, de diligencias de investigación, solicitando de aquella el archivo provisional del expediente administrativo, sin perjuicio de la obligación de comunicarlo igualmente al Fiscal de Sala. También deberá comunicar a la Comisión si se ha incoado atestado sobre los mismos hechos o si se encuentran judicializados.

En el caso de delitos de violencia en el deporte que no tengan una motivación de odio y discriminación, ajenos por tanto a la indicada especialidad, como igualmente se señala en las mencionadas Conclusiones, la participación del Ministerio Fiscal en la Comisión Antiviolencia permite que la misma haga llegar directamente aquellos asuntos que constituyendo violencia, implican una gravedad de la perturbación del orden, o una extensión en los desórdenes públicos que, atendidas las circunstancias, requieren una respuesta penal para impedir su repetición.

En el supuesto de que se den actos que impliquen una violencia desmesurada, un riesgo para las personas grave, la participación de grupos violentos organizados o circunstancias que requieran la toma de medidas para impedir su reiteración, aun cuando no sean susceptibles de ser calificados como delitos de odio, subsiste la necesidad de comunicación al/a la Fiscal de la Secretaría Técnica miembro de la Comisión Antiviolencia, para que tenga conocimiento en su caso de los hechos y medidas adoptadas del modo que estaba previsto en la conclusión primera de las jornadas de especialistas de 2023 antes citada.

Por las circunstancias expuestas, la comunicación entre el Fiscal de Sala coordinador de delitos de odio y discriminación (para el supuesto de que estos se produzcan en el ámbito deportivo) y la Secretaría Técnica es fluida y constante a fin de lograr una actuación coordinada del Ministerio Público.

Al hilo de lo anterior, y habida cuenta de la ya aludida repetición de episodios racistas relacionados con la celebración de encuentros de fútbol en nuestro país, durante 2024 se celebraron sendas reuniones para tratar diferentes cuestiones referidas a esta problemática con

representantes de la Liga de Fútbol Profesional, la primera de ellas el día 19 de febrero de 2024 y posteriormente el 22 de noviembre de 2024, en ambos casos en la sede de la Unidad especializada.

Finalmente, y al igual que en años anteriores, se mantuvo la oportuna interlocución con los organismos administrativos, los cuerpos policiales, autoridades deportivas y los compañeros que se enfrentan a esta materia en su trabajo diario.

### 7.6.2 Actividad relativa a herramientas informáticas

La Secretaría Técnica ha participado a lo largo de 2024 en grupos de trabajo y reuniones en relación con aplicaciones de gestión en el ámbito de la Fiscalía General. 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 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 el resto de Administración Públicas a través de Geiser. Finalmente, el sistema informático facilitará la obtención y explotación de datos estadísticos.

ii. Sistema interno de información del Ministerio Fiscal

Durante el año 2024 se trabajó de forma coordinada con la Unidad de Apoyo en la implantación, de conformidad con lo dispuesto en 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, del sistema interno de información del Ministerio Fiscal cuya finalidad es que quienes despeñen sus funciones profesionales en un contexto laboral o profesional relacionado con la actividad del Ministerio Fiscal y tengan conocimiento de la comisión de infraccio-

nes penales o administrativas graves o muy graves, puedan ponerlas en conocimiento del responsable del sistema de información manteniendo, si así lo desean, su anonimato y que de este modo las mismas puedan ser corregidas con prontitud adoptando, de ser ello preciso, las oportunas medidas de protección para la persona informante. Al efecto, además de la vía del correo postal, en febrero de 2025 se ha puesto a disposición de los posibles informantes un buzón telemático al que se puede acceder desde la web institucional fiscal.es.

iii. Sede Electrónica

La Secretaría Técnica ha participado así mismo junto con la Unidad de Apoyo durante el año 2024 en las reuniones para la creación y puesta en marcha de la Sede Electrónica de la Fiscalía.

### 7.6.3 Actividad relativa al seguimiento de los fallecimientos en residencias y centros de mayores

Desde el inicio de la pandemia por COVID−19 la Fiscalía General del Estado tuvo presente la necesidad de dedicar una particular atención al seguimiento de las residencias y centros de personas mayores. Por ello, en coordinación con el Fiscal de Sala Jefe de la Sección Civil del Tribunal Supremo, el 18 de marzo de 2020 se remitió un oficio a todas las fiscalías superiores para que realizaran un seguimiento de las circunstancias que pudieran determinar especiales riesgos sanitarios y, en ocasiones, el fallecimiento, respecto de personas que habitaban en centros residenciales.

Así se fue elaborando, en la medida en que las circunstancias sanitarias lo permitieron, un compendio de datos que se centralizaron en la Fiscalía General del Estado.

El año 2022 la Secretaría Técnica dirigió oficios a todas las fiscalías superiores para que estas proporcionaran información relativa a su territorio sobre las diligencias de investigación incoadas, denuncias o querellas interpuestas ante los distintos órganos judiciales, decretos de archivo, autos de sobreseimiento y procedimientos judiciales en trámite con los datos actualizados. Dada la incuestionable vulnerabilidad del colectivo de las personas mayores, se interesó de los/as fiscales superiores el dictado de las correspondientes instrucciones y órdenes de servicio tendentes a garantizar que los familiares víctimas indirectas fueran oídos en las diligencias de investigación seguidas por estos hechos; que en los procedimientos judiciales los/as fiscales interesaran la diligencia de toma de declaración de familiares cuando no

hubiera sido acordada de oficio por el órgano judicial, velando por su derecho a ser informados, en especial cuando no estuvieran personados en el procedimiento; así como que los/as fiscales asistieran a la toma de declaración de familiares, personas investigadas y testigos de relevancia en el proceso. De la información recabada se dio oportuna cuenta en las ediciones memoriales de 2022 y 2023.

El año 2024 ha supuesto, no sólo la continuación del seguimiento desarrollado desde la Fiscalía General del Estado de la situación de las residencias y centros sociosanitarios generada a consecuencia de la crisis sanitaria que se derivó por el COVID−19, sino también la exploración de nuevas vías para intentar la satisfacción de las víctimas.

Los datos aportados en la memoria del año precedente cerrados a fecha 31 de diciembre de 2023 se concretaron en que los procedimientos judiciales relacionados con los fallecimientos acaecidos en los centros residenciales que se encontraban todavía en tramitación en todo el territorio nacional ascendían a 89, si bien 25 de los mismos estaban pendientes de resolución por las distintas audiencias provinciales los recursos de apelación contra los autos de sobreseimiento provisional promovidos bien por la familia bien por el Ministerio Fiscal. Otros datos que fueron plasmados consistieron en que el número total de procedimientos archivados fueron de 40, y que por la Fiscalía se habían interpuesto 18 recursos de reforma o de apelación contra los autos de los Juzgados de Instrucción, cuya causa principal se debía a la falta de audiencia a los familiares.

En el año 2024, recibida la información recabada para disponer de los datos actualizados a fecha 31 de diciembre, 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 o de apelación por el Ministerio Fiscal, por los familiares o en alguna causa puntual por el propio investigado. Los motivos principales de los recursos consistieron en la impugnación de los autos de sobreseimiento provisional acordado, en menor medida los de sobreseimiento libre y en un concreto caso se impugnó por los investigados el auto de procedimiento abreviado dictado.

La actividad del Ministerio Fiscal en relación con los recursos interpuestos o adhesiones a recursos contra autos de archivo ha sufrido un descenso con respecto de aquellos que se interpusieron el año 2023, pues han sido un total de 8 frente a los 18 del año anterior. De estos 8 recursos contra autos de archivo, 4 se encuentran pendientes de resolver, 1 ha sido estimado y los 3 restantes han sido objeto de desestimación. La disminución de esta actividad se ha debido a dos factores principalmente: el primero a reseñar es el

tiempo transcurrido desde el inicio de la pandemia pues ha permitido que muchas de las investigaciones judiciales hayan finalizado, y el segundo de los factores se refiere a que, tras la actividad proactiva de los fiscales, por parte de los juzgados se ha asumido la convicción de la necesidad de oír a los familiares en sede de instrucción como víctimas indirectas que son.

Durante el año 2024 ha continuado la tendencia al archivo de estos procedimientos judiciales que ya se venía producido en años anteriores, lo que explica el descenso de la cifra de procedimientos en tramitación.

Pese a esta propensión, la labor del Ministerio Fiscal ha continuado desarrollándose en el amparo y defensa de las personas vulnerables, dando lugar a una diligente y presta actuación de la Institución en aras a la búsqueda de la reparación y resarcimiento de los perjudicados siguiendo los principios que conforman la actuación del Ministerio Público, y en especial, buscando el acomodo de las legítimas pretensiones de aquellos a la legalidad vigente.

Por ello es de resaltar la denuncia colectiva presentada ante la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid por dos asociaciones de víctimas, en nombre de 108 familiares, que representaban a 115 personas que vivían en marzo de 2020 en distintas residencias de la Comunidad de Madrid. El objeto de denuncia son los hechos ocurridos entre el 3 de marzo y el 5 de julio de 2020 y que pudieran ser constitutivos de delito de denegación de prestación sanitaria por motivos discriminatorios del artículo 511 CP relacionado con el artículo 10, 14, 15 y 43 de la Constitución. La denuncia fue objeto de remisión a cada fiscalía territorial por parte de la Fiscal Superior de Madrid.

Se mantuvo una reunión con los representantes de las asociaciones de víctimas que presentaron la antedicha denuncia colectiva, a fin de escucharles y conocer directamente las pretensiones y actuaciones que interesaban de la Fiscalía, y se les trasladó el compromiso de la Institución de agotar todas las vías posibles para la reparación de los perjudicados. Con este objetivo y a los efectos de establecer criterios para desarrollar una respuesta conjunta, en el inicio del año 2025 se mantuvo por la ST una reunión con los miembros de las fiscalías territoriales de la Comunidad de Madrid encargados de las actuaciones pertinentes derivadas de la denuncia.

Por parte de las fiscalías territoriales concernidas se habían realizado las oportunas comprobaciones en relación con cada una de las víctimas de sus respectivos territorios y analizado las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar si los hechos denunciados han sido objeto previo de investigación y en caso positivo comprobar

si se han realizado todas las diligencias de investigación necesarias o bien, si constaban hechos nuevos que pudieran determinar la reapertura de los procedimientos en caso de que se encontraran archivados. Desde la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado se recordó el especial cuidado en garantizar en las referidas diligencias de investigación que se hiciera efectivo el derecho de las víctimas a ser oídas, en atención al principio de unidad de actuación que ha de regir la actividad de los fiscales. Esta actividad se desarrolló en el marco de múltiples diligencias de investigación preprocesal o posprocesal según cada supuesto, conforme se establece en la Circular 2/2022, de 20 de diciembre, sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal.

Esta denuncia ha supuesto que la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal se haya reactivado a finales del año 2024. Se han incoado 38 diligencias de investigación preprocesal, de las cuales estaban en tramitación 17 a 31 de diciembre. No obstante, de las actuaciones que se deriven de la denuncia colectiva presentada se dará cuenta en la próxima edición memorial.

### 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) se diseña el mecanismo en virtud del cual el Gobierno de EEUU puede solicitar la cesión de jurisdicción por los hechos delictivos cometidos por personas nacionales americanos sometidas a la jurisdicción española.

Dentro del Comité Permanente Hispano Norteamericano, el denominado Grupo de Asuntos Jurisdiccionales 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, analiza los casos de cesión de jurisdicción que se le presenta, adopta, conjuntamente junto a los demás miembros del Comité, una decisión caso por caso y des-

pués asume la remisión del expediente con el dictamen correspondiente de la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

Durante este año 2024, en similitud con otros años, se presentaron un total de cuatro peticiones de renuncia, siendo que en dos de ellas se informó favorablemente a la cesión de jurisdicción, en una se informó de forma desfavorable, aunque después la decisión de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, al analizar las circunstancias concurrentes, dictó una resolución conforme con la cesión y, en el cuarto de los casos, se produjo la retirada de la petición de cesión pues el asunto ya había sido enjuiciado. 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.

#### 7.6.4.2 *Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP)*

La Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (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.

Asimismo, procura facilitar los vínculos y la comunicación con los Ministerios Públicos que no son miembros de la AIAMP con el fin de contribuir a su fortalecimiento institucional dentro de sus respectivos ordenamientos jurídico-políticos.

La Fiscalía Española es miembro de la AIAMP, y además ostenta su Secretaría, cuyas funciones han sido asumidas por la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General de Estado. Desde la Secretaría Técnica se coordina la participación institucional de la Fiscalía Española en la AIAMP y la designación de los puntos de contacto en las redes y grupos de trabajo y coordinando su actividad posterior.

Durante este año 2024, la Secretaría Técnica en coordinación con la UCIF inició el necesario proceso para la renovación y designación de los puntos de contacto de las redes y grupos de trabajo de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), al estar próximo la conclusión de su mandato, fijado en dos años por el anterior Decreto de nombramiento de los puntos de contacto de fecha 30

de enero de 2023. Para ello se lanzó una convocatoria a toda la carrera a fin de que tomaran parte en el proceso de selección, destacando el hecho de que se presentaron candidatos para todas las redes y grupos de trabajo, habiéndose así garantizado la presencia de España en todos ellos, finalizando el proceso de nombramiento mediante Decreto de nombramiento del FGE de fecha 13 de febrero de 2025.

Así mismo, durante este año 2024 se participó, en coordinación con la UCIF y la Unidad de Apoyo de la FGE, en las reuniones preparatorias para la próxima Asamblea General de la AIAMP que se va a celebrar en Madrid, los días 29 y 30 de mayo de 2025.

#### 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 al desarrollo, además de la máxima difusión de las convocatorias y en aras a la seguridad jurídica y previsibilidad del procedimiento a seguir, se estableció en 2023 un protocolo de actuación que sienta las bases para un mínimo procedimiento preestablecido de selección interna de candidatos dentro de la Fiscalía, lo que permite recabar de manera ágil y coordinada la autorización de los fiscales jefes y la Inspección Fiscal, dando cuenta oportunamente al Consejo Fiscal como máximo órgano colegiado de representación de la carrera fiscal.

Con ello, se trata de asegurar la coordinación interna en la selección, la concurrencia y transparencia, a fin de garantizar la participación de todos los miembros de la carrera fiscal en este tipo de programas.

En el desarrollo de esta labor durante este año 2024 se han tramitado en la Secretaría Técnica un total de 64 expedientes COOP, de los que se ha dado oportuna difusión a toda la carrera a través de la UCIF, se ha dado traslado a la Inspección Fiscal cuando existía peticionarios, y se ha dado oportuna cuenta al Consejo Fiscal, asegurando así la plena trasparencia del proceso de selección.

El siguiente cuadro recoge el número de convocatorias difundidas, número de convocatorias con peticionarios, que fueron un total de 53 lo que representa el 82% del total de convocatorias, y el número de

fiscales seleccionados finalmente como expertos. Cabe destacar que del total de convocatorias en las que participaron fiscales, en el 69% de ellas 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 | Convocatorias con fiscales designados como expertos |
|---|---|---|---|
| 64 | 53 | 11 | 37 |

#### 7.6.4.4 *Creación de la cuenta e-Curia para las comunicaciones entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Fiscalía y aprobación de un protocolo para su manejo*

Uno de los principales hitos en el año 2024 en materia internacional ha sido los trabajos preparatorios para la creación, por Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 27 de septiembre de 2024, de la cuenta e-Curia de la fiscalía, cuenta que permite una comunicación directa con el TJUE, así como la presentación y recepción de escritos procesales por vía electrónica ante el Tribunal de Luxemburgo. De igual forma se aprobó junto con la creación de dicha cuenta un protocolo para su manejo que clarifica y coordina internamente su uso.

La creación de dicha cuenta había sido demandada por la Secretaría del TJUE dadas las dificultades existentes para notificar al Ministerio Fiscal del Reino de España en las cuestiones prejudiciales en las que era parte.

Así, recibida dicha petición, desde la ST, en coordinación con la Unidad de Apoyo, se iniciaron los contactos necesarios con la Secretaría del TJUE encargada de los asuntos españoles para conocer los requisitos técnicos y jurídicos de la cuenta e-Curia, su funcionamiento y su posible implantación en la Fiscalía.

A nivel interno, se mantuvieron diversas reuniones con los Fiscales de Sala Jefes de la Sección Civil, Penal, Social y Contencioso-administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo que valoraron positivamente la oportunidad de contar con una cuenta general e-Curia de la Fiscalía para dar tramitación a las cuestiones prejudiciales de forma efectiva y coordinada.

Finalmente, con el acuerdo de todas las Jefaturas de las diferentes Secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo implicadas fue apro-

bada dicha iniciativa y consensuado un Protocolo para la utilización de esa cuenta, acordándose finalmente su creación y la aprobación del referido protocolo por Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 27 de septiembre de 2024.

De esta forma, durante este año 2024, se ha podido dar seguimiento a un total de 12 cuestiones prejudiciales planteadas por diferentes órganos judiciales en los que la Fiscalía es parte. De todas ellas podemos destacar por su relevancia las relativas a la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, cuya aplicación por los órganos jurisdiccionales ha dado lugar este año al planteamiento de tres cuestiones prejudiciales, la C−523/24, la C−587/24 y la C−666/24 que a fecha de elaboración de esta memoria se encuentran en tramitación en el TJUE, pendientes de resolución.

Mención expresa requiere, dada la importancia de estos asuntos, el que en esta anualidad han comparecido dos fiscales de la Fiscalía de la Audiencia Nacional en las vistas orales señaladas por el TJUE para defender la postura de la Fiscalía. Estas dos cuestiones prejudiciales surgieron en el ámbito de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, la C−314/23, el conocido como Caso Air Nostrum, correspondiente al orden social y la C−481/23, el denominado Caso Sangas, sobre la interpretación de dos motivos de no ejecución facultativa de una orden de detención europea.

#### 7.6.4.5 *Creación de la Red Civil de Cooperación Internacional (RCIF)*

Otro avance alcanzado en materia internacional durante este año 2024 es la creación de una Red Civil de Fiscales de Cooperación Internacional (RCIF), con el objetivo de alcanzar la necesaria especialización e intervención internacional de la Fiscalía española, no sólo en el ámbito penal donde ya es un referente, sino también en el ámbito civil.

Su creación se acordó, tras estudiar su posible encaje legal y oportunidad, mediante Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 2 de octubre de 2024, que prevé que la referida Red actúe 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 y de la Fiscal de Sala Coordinadora de Personas con Discapacidad y Mayores, organización y estructura inicial que será completada con la incorporación de la incorporación de la Fiscal de Sala de

Menores de la Fiscalía General del Estado. Se concluye a su vez que la Red será finalmente constituida tras la convocatoria del correspondiente proceso de selección y la designación de sus miembros entre aquellos fiscales que cuenten con la especialización necesaria para dotar de valor y excelencia el trabajo que se desarrolle en su seno conforme a las atribuciones que a la misma se asignen.

#### 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 Examen Periódico Universal (EPU) de España

La Fiscalía General del Estado, a través de la Secretaría Técnica ha intervenido en la preparación del informe de España para el IV Ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) aportando la información sobre el seguimiento de las recomendaciones relativas a nuestro campo de actuación. Este es un examen de carácter universal al que se someten, cada cinco años aproximadamente, todos los Estados miembros de Naciones Unidas y en el que se evalúa el cumplimiento de las obligaciones y estándares internacionales sobre derechos humanos por parte de los países examinados.

España se sometió al Tercer Ciclo de este ejercicio en enero de 2020, adoptándose el documento final por el Consejo de Derechos Humanos (CDH) el 16 de julio de ese mismo año. De las 275 recomendaciones presentadas por los Estados que participaron en el EPU, España aceptó 252 (el 91% del total) y otras 13 fueron aceptadas parcialmente. Con posterioridad, en mayo de 2023, España presentó el informe intermedio de seguimiento de las recomendaciones aceptadas en 2020, que es un informe de carácter voluntario que constituye el punto de partida para la elaboración del informe nacional del Cuarto Ciclo del EPU.

Durante este año 2024 se ha recopilado por la Secretaría Técnica, con la colaboración de las Unidades correspondientes, la información necesaria con relación a las recomendaciones aceptadas en tanto en cuanto las mismas afectaban a materia propias de la Fiscalía, material que se ha sido aportado para la elaboración del futuro informe para para el IV Ciclo del Examen Periódico Universal.

#### 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 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, participa 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. La Secretaría Técnica recabó toda la información para elaborar y remitir a la Comisión un informe previo sobre la materia y ha participado en las entrevistas complementarias que tuvieron lugar ya en marzo de 2025 para la evaluación de España.

#### 7.6.4.6.3 Participación en los procesos de negociación de los instrumentos internacionales relevantes para la Fiscalía

Otra de las novedades de este año 2024 en materia de internacional es el procedimiento de contacto establecido con 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 sugerir ajustes o revisiones.

Concretamente durante este año 2024 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.

### 7.6.5 Análisis de conclusiones de las jornadas

Dentro de la organización del trabajo interno de la Secretaría Técnica, se analizaron las conclusiones de seminarios y jornadas de especialistas celebradas a finales de 2023 y durante 2024, tras lo cual se

dio difusión de las mismas a los miembros de la carrera fiscal para su conocimiento a través de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General.

### 7.6.6 Elaboración periódica de los infofiscalía

La Secretaría Técnica ha continuado durante el 2024 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 2024, se remitieron a toda la carrera 31 Infofiscalías, de los cuales el 67,74% tenían un contenido jurídico (21) y el otro 32,26% versaban sobre cuestiones trascendentes para la carrera (10).

De los 21 Infofiscalías con un contendido jurídico, 8 abordaban cuestiones de derecho penal tanto de la parte general como de la parte especial, 2 de derecho constitucional, 1 de derecho civil, 1 de derecho administrativo, 1 de derecho procesal, 5 incluían repertorios de jurisprudencia reciente de distintas unidades especializadas y 3 procedían del TJUE.

## 8. GABINETE DE COMUNICACIÓN

### 8.1 **Introducción**

El derecho a la información es uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía recogidos en la Constitución Española, que lo sitúa incluso por encima de otros derechos fundamentales.

Hemos de entender que solo la información veraz y contrastada garantiza ese derecho pues lo contrario, la desinformación, constituye una amenaza global para los sistemas democráticos y para las instituciones del Estado de derecho, ya que socava los cimientos que las sostienen, fundamentalmente el de la confianza que los ciudadanos han de tener en ellas. Sabido es que cuando los ciudadanos desconfían del sistema, buscan otras alternativas al mismo.

La transparencia en la transmisión de la información debe ser también una exigencia para las instituciones públicas, que no deben perder nunca de vista su obligación de servicio a la ciudadanía. La

transparencia refuerza la confianza de la sociedad en las instituciones públicas, pues el desconocimiento solo genera desconfianza y temor, más propios de los sistemas dictatoriales.

Como institución pública esencial en un Estado de derecho, la Fiscalía española sigue los criterios establecidos en la Instrucción 3/2005, de 7 de abril, sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación.

En esa Instrucción se atribuye a las y los fiscales un papel proactivo a la hora de facilitar información a los medios, pues «si el Fiscal no informa, otros lo harán en su lugar. Los medios de comunicación acudirán inexorablemente a las partes, que carecen de un estatuto que les obligue a ser imparciales. La ausencia de datos ciertos durante la instrucción penal fomenta la elucubración y la formulación de hipótesis respecto de los hechos ocurridos, cuando no la exposición de rumores o informaciones infundadas o interesadas o la publicación de documentos o declaraciones sumariales que cobran un sentido distinto separados del entramado global del sumario.

Y continúa: «La información suministrada por el Fiscal siempre tendrá el valor añadido de su imparcialidad y de su alta cualificación jurídica. La explicación técnica de la posición en cada caso adoptada por el Ministerio Público evitará debates pseudo jurídicos en muchos casos generados por el desconocimiento del Derecho o de los hechos nucleares por los que se sigue la causa, que pueden a su vez dar lugar a estados de opinión basados en apriorismos inexactos o contrarios a los presupuestos de nuestro ordenamiento penal.

El Fiscal ha de asumir, cuando las circunstancias lo exijan, la función de informar, con la finalidad última de que los periodistas dispongan de una fuente de información fidedigna, sin perjuicio, claro es, de su libertad profesional para acudir a otras fuentes y para decidir la forma y los contenidos de la información a transmitir.

No puede olvidarse que sólo para el Ministerio Fiscal se contempla en su Estatuto Orgánico una previsión sobre la información a la opinión pública. Esa previsión legal no existe para los órganos judiciales».

Vivimos un momento muy delicado, en el que la difusión de bulos, informaciones carentes de rigor, tergiversadas o interesadas se propagan con enorme facilidad en la sociedad, no solo a través de redes sociales, sino también a través de otros canales más consolidados.

Algunas de esas informaciones están encaminadas a deslegitimar las instituciones públicas. Por eso la Fiscalía debe hacer un esfuerzo de comunicación y transparencia, no solo para reforzar, de manera volun-

tarista, la confianza de la ciudadanía en los órganos democráticos, sino porque tiene la obligación legal de informar a la opinión pública.

Es evidente que la actividad de comunicación de la Fiscalía se ha visto notablemente afectada por la causa abierta contra la Fiscal jefa de la Fiscalía Provincial de Madrid y el Fiscal General del Estado, cuyo origen fue la emisión de una nota de prensa de la Fiscalía de Madrid para facilitar a la opinión pública información veraz y rigurosa.

El desarrollo de esta causa, en la que también varios periodistas han sido citados como investigados en una pieza separada de la misma, ha condicionado notablemente la actividad del Gabinete de Comunicación de la Fiscalía General del Estado, a la vez que ha cohibido a muchos miembros del Ministerio Fiscal a la hora de facilitar información a los medios de comunicación.

Se hace necesaria una profunda reflexión sobre cómo puede afrontar una institución pública su deber de informar de manera directa y transparente para garantizar el derecho de la ciudadanía a recibir información veraz sin que eso suponga un riesgo o genere temor.

Por otra parte, y a pesar de que el Gabinete de Comunicación de la Fiscalía General se ha reforzado en los últimos años, debemos incidir, un año más, 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 la comunicación. 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, con las disfunciones que esto a veces supone.

En el resto de las fiscalías, las relaciones con los medios las ejercen Fiscales Superiores, Fiscales Jefes/as o determinados fiscales que asumen el papel de portavoz, con la carga de trabajo añadida que ello implica. Es evidente además que el ejercicio de su función como fiscales es difícilmente compatible con los tiempos y los ritmos que los profesionales de los medios de comunicación requieren.

Para mitigar en lo posible los efectos de estas carencias, el Gabinete de Comunicación de la Fiscalía General del Estado está también a disposición de todas las fiscalías, cuenten con profesionales de la comunicación o no, para auxiliarles en aquello que precisen y coordinar actuaciones. También en materia de comunicación debe cumplirse el principio de unidad de actuación de la Fiscalía para garantizar que los ciudadanos reciben puntualmente información veraz, sea cual sea el territorio en el que residan.

## 8.2 **Atención a los medios de comunicación**

Una de las actividades más importantes del Gabinete de Comunicación, por su volumen, es la atención a los medios informativos, tanto nacionales como internacionales. La interacción con los medios se produce a través del correo electrónico del que dispone el Gabinete de Comunicación, la mensajería instantánea a través de la aplicación WhatsApp –en la que hay habilitada una lista de difusión– y la atención telefónica.

En diciembre de 2024, más de 200 periodistas de todo tipo de medios –escritos, digitales o audiovisuales, nacionales o internacionales– estaban acreditados en los canales de difusión de información 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.

## 8.3 **Notas de prensa, convocatorias y otros escritos**

La actividad de las Fiscalías Especiales y de las Unidades Especializadas genera gran interés en los medios de comunicación por la naturaleza de los procedimientos en los que intervienen. Cabe destacar también el interés por los procedimientos que se siguen en la Audiencia Nacional, de los que informa puntualmente la Teniente Fiscal, que ejerce la portavocía con el esfuerzo anteriormente señalado y siempre en coordinación con el Gabinete de Comunicación de la Fiscalía General.

En 2024 se han facilitado a los medios alrededor de 40 escritos de acusación o informes diversos procedentes de la Fiscalía Anticorrupción, Antidroga, Fiscalía del Tribunal Supremo, ante el Tribunal Constitucional, Fiscalía de la Audiencia Nacional, las Unidades de Violencia de Género o Medioambiente, Personas con Discapacidad y Mayores, Derechos Humanos y Memoria Democrática o la propia Fiscalía General.

Asimismo, se han enviado 18 notas de prensa sobre diferentes asuntos y se han realizado diversas convocatorias a actos desarrollados tanto en la sede de la Fiscalía General como en Fiscalías territoriales.

Sirvan como ejemplo la presentación del proyecto Fiscalía Accesible, un espacio dentro de la página web fiscal.es para avanzar en los derechos de las personas con discapacidad puesto en marcha por la Fis-

calía General del Estado, a través de la Unidad de Personas con Discapacidad y Mayores. O la rueda de prensa ofrecida por la Fiscal de Sala de Menores y la Fiscal Superior de Canarias en la sede de la Fiscalía de esa Comunidad Autónoma para dar cuenta de las visitas realizadas a centros de menores de las islas y de las reuniones realizadas con diversos responsables del Gobierno canario y de las Fuerzas de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de los menores que llegan solos a las islas.

## 8.4 **Entrevistas y publicaciones en medios**

Tanto el Fiscal General como otros miembros destacados de la Institución han realizado entrevistas o encuentros informativos con los medios de comunicación para dar a conocer la actividad del Ministerio Fiscal.

El Fiscal General, D. Álvaro García Ortiz, concedió en 2024 entrevistas a la Cadena SER, Onda Cero, La Noche en 24 horas, Telemadrid, El País y La Razón. También participó en un podcast de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles e impartió una charla a los alumnos de la Escuela de Periodismo de El País.

Asimismo, el Fiscal General atendió a los medios de comunicación coincidiendo con la celebración de diversos actos en otras provincias, como tomas de posesión de fiscales (Ciudad Real, Cáceres, Albacete, Algeciras, Palma de Mallorca, Vigo, A Coruña, Granada, Oviedo, Valencia, Ferrol, Palencia, Santander) o jornadas de fiscales especialistas, juntas de fiscales u otros eventos (Valencia, Cádiz, Segovia, A Coruña, Granada).

Además, García Ortiz ha mantenido encuentros con diversos grupos de periodistas para dar a conocer el trabajo y las competencias del Ministerio Fiscal y explicar asuntos de actualidad informativa que afectan a la Fiscalía española.

Por su parte, las y los Fiscales de Sala han concedido también varias entrevistas en 2024. Destaca la Fiscal Jefa Antidroga; la Fiscal de la Unidad de contra la Violencia sobre la mujer; la Fiscal de Criminalidad Informática; el Fiscal de Seguridad y Salud en el Trabajo; la Fiscal de la Unidad de Personas con Discapacidad y Mayores; el Fiscal de Medioambiente o la Fiscal de Sala de DDHH y Memoria Democrática.

## 8.5 **La web fiscal.es**

El Gabinete de Comunicación cuenta con una sección diferenciada en la web del Ministerio Fiscal en la que se publican noticias de interés

para la ciudadanía y para quienes integran la institución. Durante 2024 se han publicado un total de 186 notas informativas referidas a la actividad institucional del Ministerio Fiscal ilustradas con unas 2.000 fotografías y vídeos. De ellas, 77 corresponden a informaciones relativas a las Unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado.

Las informaciones publicadas en la web fiscal.es difunden la actividad llevada a cabo por la Fiscalía General del Estado y su titular, los/as Fiscales de Sala, el Consejo Fiscal, los órganos centrales y las distintas fiscalías territoriales, además de información de carácter institucional. En esta página también se ponen a disposición las publicaciones propias de la Fiscalía General del Estado que puedan ser de interés para la ciudadanía y los miembros de la carrera fiscal, como circulares, instrucciones, decretos u oficios dictados para unificar los criterios de actuación sobre temas específicos. Asimismo, el Gabinete de Comunicación da cuenta de la agenda semanal del Fiscal General a través del portal de transparencia.

## 8.6 **Redes Sociales**

### 8.6.1 X (ANTES TWITTER) @FISCAL_ES

La red social X, anteriormente Twitter, es el canal más activo de la Fiscalía General del Estado, pues ofrece a diario información institucional sobre el Ministerio Fiscal.

**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE SEGUIDORES EN X (TWITTER). @FISCAL_ES**

*La FGE se unió a TW en marzo de 2018*

| 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) |

* La aplicación Twitter Analitycs dejó de funcionar y no es posible contabilizar datos a 31 de diciembre. Se contabilizan, por tanto, todos los datos en la fecha de la elaboración de esta estadística, mes de abril del año en curso.

Para evaluar el impacto de esta plataforma, es fundamental considerar las métricas utilizadas para contabilizar la audiencia de cada tuit. X emplea dos parámetros clave: las impresiones, que miden la visibilidad del contenido al contabilizar las veces que un *tuit* aparece en los *timelines*, resultados de búsqueda o perfiles de usuario; y las interacciones, que reflejan el grado de participación mediante acciones como «me gusta», *retuits*, respuestas o clics. Mientras las impresiones indican el alcance, las interacciones permiten valorar el del contenido publicado.

El *tuit* con mayor alcance e interacción en 2024 fue el comunicado del Fiscal General del Estado, D. Álvaro García Ortiz, publicado el 16 de octubre. Con 706.000 impresiones y 45.483 interacciones, marcó un récord histórico en el canal. Ese mismo día, también generó una notable respuesta el anuncio de su entrevista en el programa La Noche en 24h, de RTVE, que alcanzó 56.973 impresiones y 1.517 interacciones.

Más allá de estos picos de visibilidad, varios mensajes institucionales superaron las 5.000 impresiones, lo que muestra el interés sostenido en torno al Fiscal General del Estado y su participación en los principales temas del Ministerio Fiscal.

La serie de publicaciones periódicas denominada Infofiscalía –una herramienta de consulta con información detallada de conceptos jurídicos y jurisprudencia– tuvo, un año más, una buena acogida. Destaca la entrega 4/24, centrada en la resistencia a la autoridad, la inviolabilidad del domicilio y el delito flagrante, que logró un impacto de 21.803 impresiones y 1.682 interacciones, una cifra que supera incluso la de muchos contenidos institucionales.

También se compartió el boletín 7/24, con un repertorio de jurisprudencia de la Unidad de Odio y Discriminación, que alcanzó 10.102 impresiones y 308 interacciones.

Entre los boletines más destacados de Infofiscalía se encuentran los números dedicados a la vulneración del artículo 17 de la Constitución en delitos contra la seguridad vial, con más de 9.900 impresiones y más de 1.100 interacciones; el dedicado al engaño en delitos contra la libertad sexual y el *stealthing*, con cerca de 10.000 impresiones; el relativo a las últimas consultas emitidas por la Fiscalía General y los que abordaron la interpretación de los artículos 103 de la LECrim y 268 del Código Penal, que superaron las 7.000 impresiones.

A lo largo del año 2024, la Fiscalía General del Estado consolidó el uso estratégico de varios *hashtags*. Etiquetas como #62Promoción,

#FormaciónFGE y #FiscalíaAccesible se convirtieron en ejes clave de la conversación digital, permitiendo agrupar contenidos temáticos, visibilizar iniciativas y conectar con distintos públicos.

Uno de los puntos fuertes en 2024 fue el seguimiento de la #62Promoción de la carrera fiscal, especialmente visible en diciembre con contenidos centrados en el acto de jura o promesa de los nuevos integrantes. El vídeo publicado el 21 de diciembre, con un mensaje de reconocimiento al esfuerzo personal y académico de los 79 nuevos fiscales, alcanzó 23.673 impresiones y 1.277 interacciones. La publicación del 17 de diciembre registró 14.198 impresiones y 1.115 interacciones.

También se difundió un vídeo de carácter pedagógico sobre el jurado popular, protagonizado por un fiscal especialista en la materia. Publicado en marzo, logró 13.971 impresiones y 578 interacciones.

La visita a las instalaciones del SAMUR, donde se realizó una práctica de primeros auxilios con la participación del Fiscal de Sala de Seguridad y Salud en el Trabajo, fue la que tuvo mayor repercusión en 2024, con 7.174 impresiones y 253 interacciones.

#### 8.6.1.1 *#FormaciónFGE*

La apuesta de la Fiscalía por la formación continua y especializada obtuvo su mayor impacto con el *tuit* sobre el primer curso de especialización en materia de propiedad industrial, celebrado en abril en colaboración con la Asociación para la Defensa de la Marca (ANDEMA). Este contenido alcanzó 14.081 impresiones y generó 415 interacciones.

Tras este curso, dentro de las actividades con mayor repercusión figuran la I Jornada de Formación en criptomonedas para fiscales, organizada por el Fiscal Jefe Anticorrupción en colaboración con la Guardia Civil, que generó 13.797 impresiones, y el *tuit* sobre la clausura del taller práctico sobre trazabilidad, blanqueo, localización y recuperación de activos, en el que el Fiscal General del Estado, D. Álvaro García Ortiz, subrayó la importancia de la colaboración entre la Fiscalía y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Este mensaje obtuvo 11.301 impresiones.

Otros contenidos relevantes han sido el primer curso de la especialidad en Derechos Humanos y Memoria Democrática, donde se destacó el papel del Ministerio Fiscal como defensor de los derechos humanos; las IV Jornadas de Liderazgo para cuadros directivos del Ministerio Fiscal, organizadas junto al Centro Superior de Estudios

de la Defensa Nacional (CESEDEN); y las ponencias y talleres impartidos en el encuentro CyberSBC24 del Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), dirigidos a fiscales especializados en criminalidad informática y centrados en conductas de abuso sexual en la red.

#### 8.6.1.2 *#FiscalíaAccesible*

Con el objetivo de acercar el funcionamiento de la justicia a toda la ciudadanía, se creó un *hashtag* específico para impulsar la iniciativa de la Unidad especializada de Personas con Discapacidad y Mayores, que reflejara el interés institucional por una comunicación más inclusiva, comprensible y cercana. Bajo esta etiqueta se publicaron tanto contenidos sobre la presentación del nuevo apartado web, como otras publicaciones con explicaciones sobre el Ministerio Fiscal, sus funciones y aspectos destacados del procedimiento judicial.

El 19 de agosto se compartió el *tuit* que explicaba que el formato accesible se basaba en un lenguaje sencillo, validado por especialistas y diseñado para ser entendido por todas las personas. Incluía el enlace a este apartado y alcanzó 9.947 impresiones. Asimismo, la publicación del 21 de agosto, centrada en qué es un abogado de oficio y cuándo se tiene derecho a uno, registró 14.002 impresiones.

#### 8.6.1.3 *Días internacionales y efemérides*

El tercer contenido con mayor alcance del 2024, (tras los dos señalados al principio sobre el FGE) correspondió a la publicación del 8 de marzo, con motivo del Día Internacional de la Mujer. En él se compartió un vídeo que destacaba la evolución histórica y la creciente presencia de mujeres en la carrera fiscal. Este contenido alcanzó 46.378 impresiones y 1.496 interacciones.

En junio, con motivo del Día del Orgullo LGTBIQ+, se difundió un mensaje de apoyo a las víctimas de delitos de odio, que alcanzó 12.944 impresiones y 548 interacciones. Asimismo, el 11 de marzo se recordó el vigésimo aniversario del 11M con un mensaje conmemorativo que obtuvo 10.823 impresiones y 283 interacciones.

Tras estos tuits, podemos situar en orden de impacto los contenidos relativos al Día Europeo contra la Trata con un mensaje en defensa de las víctimas de explotación y violencia (6.984 impresiones), Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, con un

vídeo que subrayaba la importancia de la educación para combatir el racismo (6.331 impresiones), y el 20.º aniversario de la Ley Integral contra la Violencia de Género, que resaltaba el papel esencial de la Fiscalía en su aplicación (5.182 impresiones).

En el ámbito cultural, 2024 destacó por la publicación de dos *tuits* relacionados con libros que tuvieron una gran acogida. El primero, publicado el 17 de agosto, promovió la lectura del libro «Fiscales de película», una recopilación de relatos escrita por 35 fiscales de toda España. Este *tuit* generó 12.439 impresiones y 271 interacciones. El segundo, compartido el 3 de agosto, recomendó «Miradas para una justicia sin barreras», una obra colectiva sobre el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad. El *tuit* incluyó el enlace para descargar el libro y alcanzó 7.537 impresiones.

#### 8.6.1.4 *Tomas de posesión y miembros de la carrera fiscal*

En cuanto a las tomas de posesión, destaca la del Fiscal Jefe de Ciudad Real, con el detalle de su mensaje que subrayaba su compromiso con la innovación tecnológica y la protección de las víctimas de violencia de género. Esta publicación alcanzó 23.030 impresiones y 829 interacciones.

Además, el 18 de enero se destacó la jubilación del Fiscal Jefe de la Fiscalía de Ciudad Real, quien se retiró tras 35 años de ejercicio. La publicación, que invitaba a leer una entrevista sobre su trayectoria, alcanzó 7.749 impresiones y 382 interacciones.

Por último, hubo un especial sentir de la carrera fiscal con el mensaje en memoria del Fiscal Evaristo Antelo. Este *tuit*, que expresaba el pesar y homenaje al fiscal fallecido, obtuvo 10.453 impresiones y 366 interacciones.

### 8.6.2 Análisis de la cuenta de Instagram

La cuenta de la Fiscalía General del Estado en Instagram informa, de forma visual y gráfica, de los eventos institucionales y los temas de interés social y jurídico del Ministerio Fiscal, con especial énfasis en las actividades realizadas por el Fiscal General del Estado, D. Álvaro García Ortiz.

A lo largo del año 2024, se compartieron un total de 201 posts de Instagram, que incluyeron 692 fotografías y 43 vídeos.

**Evolución del número de seguidores en Instagram**

*La fecha en que la FGE se unió a IG fue en enero 2019*

| 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%) |

Para calcular el impacto de esta red social, Instagram mide el rendimiento de los posts utilizando dos métricas clave: visualizaciones e interacciones. Las visualizaciones corresponden al número de veces que un *reel* –vídeo corto compartido en la plataforma– o una publicación ha sido reproducido o mostrado en pantalla. Las interacciones incluyen los «me gusta», así como la cantidad de veces que el contenido ha sido guardado, comentado o compartido. Esta cifra se calcula restando los «no me gusta», los comentarios eliminados y las ocasiones en que el contenido ha sido eliminado de los elementos guardados.

El tema más destacado en términos de publicaciones en Instagram durante 2024 ha sido el relativo a las actividades institucionales del Fiscal General del Estado, con un total de 81 publicaciones, 296 fotografías y 8 vídeos. Estos contenidos representan aproximadamente el 40,3 % del total de publicaciones realizadas durante el año, el 42,8 % del total de imágenes difundidas y el 17,4 % del total de vídeos compartidos.

Entre las publicaciones con más impacto, destaca el comunicado del Fiscal General del Estado difundido el 16 de octubre de 2024, que registró 5.198 visualizaciones y 115 interacciones.

Fueron relevantes en esta red social, el post del 7 de octubre de 2024, en el que, por Decreto de 4 de octubre, el Fiscal General del Estado aprobó el Plan de Formación de la carrera fiscal para el año 2025, con 4.401 visualizaciones y más de un centenar de interacciones. Y la publicación sobre la aprobación, por parte del Consejo de Ministros, del Real Decreto que modifica la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal. Esta reforma transforma 219 plazas de tercera categoría en plazas de segunda como medida para mejorar las condiciones económicas de numerosos fiscales y fomentar una mayor equiparación con las plantillas de la carrera judicial.

Entre los actos más significativos celebrados en la sede de la FGE destaca la toma de posesión del nuevo Fiscal de Sala de lo Penal del Tribunal Supremo; de dos nuevos Fiscales del Tribunal Supremo y una Fiscal de la Secretaría Técnica de la FGE. Esta publicación alcanzó 4.814 visualizaciones y 124 interacciones.

También destaca la publicación sobre la entrega de los premios del Concurso de Fotografía #8M, con 3.993 visualizaciones.

Llaman la atención las publicaciones dedicadas a la jubilación y la trayectoria profesional de dos Fiscales de Sala de la Fiscalía del Tribunal Supremo y otro adscrito a la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional. A pesar de tratarse de actos internos, estos contenidos alcanzaron cifras cercanas a las 3.000 visualizaciones y al centenar de interacciones.

Los post relativos a las Fiscalías territoriales han generado un 9,95 % de los posts, el 11,4 % de las fotos y el 13,04 % de los vídeos. Han sido especialmente visibles aquellas publicaciones en las que ha estado presente el FGE. Por ejemplo, la reunión de fiscales jefas y jefes de área en Segovia, así como las tomas de posesión del Fiscal de Área de Ferrol, los Fiscales Superiores de la Comunidad Valenciana y del Principado de Asturias, y la Fiscal Provincial de Granada. También destaca, aunque más discretamente, el Curso de Verano de la Escuela de Mariñán.

#### 8.6.2.1 *Formación*

Los temas relacionados con la formación inicial han tenido un peso significativo en la comunicación de la Fiscalía General del Estado a lo largo de 2024. Representan el 12,4 % del total de publicaciones, el 15,6 % de las fotografías difundidas y el 20,9 % de los vídeos compartidos. El seguimiento del proceso de incorporación de la 62.ª promoción a la carrera fiscal, desde la inauguración del curso hasta la entrega de despachos, ha generado una inmejorable respuesta en Instagram. Estos posts son, sin duda, los que han registrado las mayores visualizaciones e interacciones, superando ampliamente los demás contenidos analizados.

Entre los momentos más relevantes, destaca el post del acto de entrega de despachos presidido por S.M. el Rey el 17 de diciembre, que alcanzó 26.597 visualizaciones y más de 570 interacciones. También generaron gran interés el vídeo del acto de jura en la Real Academia Española, con 13.554 visualizaciones y 535 interacciones, la inauguración del curso selectivo en el CEJ, que sumó 10.316 visuali-

zaciones y la clausura del primer semestre de formación, con 8.826 impresiones.

Otros contenidos destacados incluyen, el vídeo que explica el funcionamiento del jurado popular que alcanzó 8.068 visualizaciones y 326 interacciones y los encuentros con los Fiscales Jefes de Antidroga, Anticorrupción y la Audiencia Nacional, así como el vídeo sobre las fases del juicio penal.

La formación continua ha sido otro pilar esencial en la actividad de la FGE durante 2024. Se han impartido cursos centrados en prácticamente todas las especialidades del Ministerio Fiscal. Como novedad, el espacio «Viernes Formativos de la FGE» incluyó webinarios orientados a mejorar la atención a las víctimas en los interrogatorios, con especial sensibilidad hacia mujeres, niños, niñas y adolescentes. Esta línea de trabajo se enmarca en el convenio firmado entre la Fiscalía General del Estado y la Asociación de Psicología Forense de la Administración de Justicia (APF), con el objetivo de reforzar la colaboración entre profesionales y mejorar la práctica judicial.

A efectos de impacto en redes, destaca el curso de la Fiscalía Especial Antidroga «La problemática generada por el cannabis», con la participación de más de cincuenta fiscales. En esta formación se analizó la situación actual en España, su vinculación con el crimen organizado y el enjuiciamiento del cultivo extensivo de marihuana, entre otros aspectos. La publicación alcanzó 3.225 visualizaciones.

#### 8.6.2.2 *Compromiso con la igualdad, las personas con discapacidad y los derechos humanos*

La publicación de mayor impacto correspondió al 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer, con el vídeo que refleja la evolución de la incorporación de la mujer a la carrera fiscal. Esta publicación alcanzó 25.264 visualizaciones, 347 interacciones y un tiempo de visualización superior a las 40 horas.

Fue relevante también la publicación de la reforma del artículo 49 de la Constitución, que eliminó el término «disminuidos» y lo sustituyó por «personas con discapacidad». Este vídeo, del 18 de enero, incluyó entrevistas con la Fiscal de Sala de Personas con Discapacidad y Mayores, y el Fiscal especialista de la Fiscalía Provincial de Valencia. La publicación alcanzó 4.743 visualizaciones y 94 interacciones, cifras que demuestran el interés por las reformas legislativas a favor de la inclusión.

El Ministerio Fiscal ha mantenido su firme compromiso en la lucha contra la violencia de género. El post del 25 de noviembre, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, incluyó una entrevista con la Fiscal de Sala especialista y coordinadora de esta materia que alcanzó 4.104 visualizaciones y 82 interacciones.

Asimismo, el 3 de diciembre, con motivo del Día Internacional de las Personas con Discapacidad, se difundió un vídeo en el que fiscales especialistas destacaron la importancia de garantizar los derechos y la autonomía de las personas con discapacidad. La publicación obtuvo 3.309 visualizaciones y 90 interacciones.

Las Unidades especializadas de Discapacidad y Mayores y Delitos de Odio y Discriminación han sido las más activas en cuanto a número de publicaciones.

El balance de 2024 en Instagram refleja un uso estratégico de la red social para comunicar la labor de la Fiscalía. La combinación de imágenes, vídeos y publicaciones informativas ha permitido visibilizar el papel del Ministerio Fiscal en ámbitos clave como la formación, la igualdad de género, la protección de los derechos humanos y la lucha contra la criminalidad.

#### 8.6.2.3 *Campañas específicas para redes sociales*

Desde el Gabinete de Prensa de la FGE hemos impulsado dos iniciativas dirigidas específicamente a los seguidores de nuestras redes sociales:

- Vídeos con datos estadísticos recopilados en la Memoria de la Fiscalía General del Estado, diseñados especialmente para ofrecer una perspectiva comprensible y selectiva de los datos que contiene la Memoria. Comenzó en noviembre de 2024 y terminó en enero de 2025.
- Información sobre la actividad procesal penal de las fiscalías territoriales recogidas en sus Memorias. Se llevó a cabo a lo largo del mes de agosto. En concreto el post que detalla las más de 14.400 diligencias de investigación que realizaron las fiscalías territoriales obtuvo 4.453 impresiones.

Además de los vídeos elaborados para difundir por las redes sociales de la Fiscalía General, el Gabinete de Comunicación ha colaborado en la realización de varios vídeos de mayor duración: vídeos de apoyo para el espacio web ‘Fiscalía Accesible’; un vídeo divulgativo

sobre el Ministerio Fiscal y otro vídeo centrado en el papel de la Fiscalía con las víctimas de delitos, en el que contamos con la colaboración de diversas organizaciones como el Fondo de Becas Soledad Cazorla para huérfanos de violencia de género; la Fundación Secretariado Gitano (víctimas de delitos de odio); APRAMP (víctimas de trata) y P(A)T (víctimas de accidentes de tráfico).

### 8.7 **Actividades formativas relacionadas con la comunicación**

Por segundo año consecutivo, el Plan de Formación inicial de la Carrera Fiscal ha incluido un módulo de Comunicación cuyo objetivo es que los nuevos fiscales conozcan el funcionamiento de los medios de comunicación y su relación con el Ministerio Fiscal.

En este módulo, dirigido por la directora de Comunicación de la Fiscalía General, han participado profesionales de los medios, junto con responsables de comunicación de instituciones oficiales como el CGPJ o el Tribunal Supremo.

El módulo incluye un taller de televisión que pretende facilitar algunas herramientas a los nuevos fiscales para afrontar entrevistas televisivas o declaraciones a medios audiovisuales.

## 9. MEMORIA DEL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS DEL MINISTERIO FISCAL

### 9.1 **Introducción**

La actividad de la Unidad del Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal (en adelante, DPD) se ha mantenido en un número similar respecto del pasado año en lo que se refiere a expedientes registrados. Dichos expedientes dan soporte a actuaciones iniciadas de oficio o a aquellas generadas como consecuencia de consultas y reclamaciones.

A continuación, se expone, de modo sucinto, algunas de las actuaciones realizadas en el curso del año.

### 9.2 **Consultas elevadas al DPD**

9.2.1 Por su interés se incluye con mayor extensión la respuesta a la consulta efectuada por la Unidad especializada de Seguridad Vial relativa a la viabilidad legal de la utilización de imágenes y vídeos

para facilitar la elaboración de atestados por delitos viales y ello en virtud de un documento remitido a la Unidad especializada por un Fiscal delegado autonómico de la especialidad, con el objeto de valorar la pertinencia de elaborar una Instrucción dirigida a la Policía Judicial de Tráfico respecto de la utilización de dichos medios como herramientas para acreditar la existencia de delito en conductas como la conducción temeraria o con exceso de velocidad, en los casos de homicidios y lesiones imprudentes como consecuencia de un siniestro vial y en los casos de conducción bajo efectos de alcohol y/o drogas cuando debe acreditarse la situación psicofísica en la que se encuentra el conductor, realizándose las siguientes consideraciones.

En primer lugar, se señaló que la imagen o imágenes, en la medida que identifique o pueda identificar a una persona constituye un dato de carácter personal que puede ser susceptible de tratamiento para diversas finalidades pero que, para ser lícito, ha de estar fundado en alguna de las bases legales que recoge el art. 6 del RGPD.

En lo que a la cuestión planteada se refiere -grabación de imágenes para la acreditación de determinados delitos contra la seguridad vial- cabe distinguir lo siguiente:

9.2.1.1 Grabación de imágenes que pueden servir de prueba para la investigación y enjuiciamiento de conductas, tales como la conducción con exceso de velocidad, bajo la influencia de alcohol o drogas (en lo que se refiere a la realización de maniobras en la conducción) y conducción temeraria o con manifiesto desprecio por la vida de los demás (arts. 379.1 y 2 inciso 1.º, 380 y 381 CP).

9.2.1.1.1 En lo que se refiere a la legitimidad del tratamiento de imágenes captadas por cámaras con fines de vigilancia, disciplina y control de tráfico, el cual habrá de regirse por los principios que se plasman en el art. 5 RGPD, no cabe plantearse duda sobre su legitimidad. Examinada la normativa aplicable, y en especial 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, señala que el tratamiento de los datos, teniendo la imagen carácter de dato personal, obtenidos mediante el uso de las cámaras citadas, se proporcionarán a las Autoridades Judiciales, al Ministerio Fiscal o Policía Judicial que los soliciten, siempre que sean necesarios para la investigación y enjuiciamiento de infracciones penales.

9.2.1.1.2 Por otro lado, conductas reveladoras de una posible conducción bajo la influencia de alcohol o drogas, temeraria o con exceso de velocidad también pudieran ser captadas por cámaras de

particulares (por ejemplo, mediante teléfonos móviles) o por cámaras o videocámaras utilizadas con fines de seguridad privada que, aunque su utilización para tomar imágenes y sonidos de vías y espacios públicos se encuentre restringida (art. 22 de la LO 3/2018) por su orientación, pudieran recoger, incidental o eventualmente en un segundo plano, alguna imagen que sirviera para la investigación de dichos ilícitos.

En este aspecto, la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada dispone que cuando las grabaciones realizadas se encuentren relacionadas con hechos delictivos o que afecten a la seguridad ciudadana, se aportarán, de propia iniciativa o a su requerimiento, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes, respetando los criterios de conservación y custodia de estas para su válida aportación como evidencia o prueba en investigaciones policiales o judiciales (art. 42.4), siendo que para ambos casos rige el deber de colaboración de cualquier persona física o jurídica con las autoridades competentes recogido en el art. 7 LO 7/2021.

9.2.1.2 En lo que se refiere a tratamiento de datos personales derivado de grabaciones de imágenes de personas físicas que pudieran llevarse a cabo con motivo del ejercicio de su misión por los servicios de emergencia [1], como sanitarios y bomberos, resulta de aplicación el RGPD, al no tener estos la condición de autoridades competentes a los efectos del art. 4 de la LO 7/2021, siendo sus funciones, respectiva y básicamente, la prestación de asistencia en situaciones de urgencia sanitaria en la vía y lugares públicos, así como la extinción de incendios y salvamento de personas en los siniestros que requieran de su intervención. Ahora bien, el hecho de que no tengan la consideración de autoridad competente, ni tampoco de policía judicial, provoca que no estén sometidas a las órdenes de jueces y fiscales a efectos de investigación de delitos y persecución de delincuentes, pero sí quedan afectados por el deber de colaboración consagrado en el mentado art. 7 LO 7/2021, por lo que deberán proporcionar las grabaciones que hubieran podido realizar en el marco de su intervención, tanto a las autoridades judiciales, como al Ministerio Fiscal como a la Policía Judicial.

9.2.1.3 En lo que se refiere a la grabación por los agentes de la autoridad de la situación psicofísica en la que se encuentra el conductor con el fin de acreditar el delito de conducción bajo la influencia de

[1] Así, por ejemplo, con el objetivo de analizar, estudiar y mejorar el despliegue y el funcionamiento de los operativos, de evaluar e inspeccionar la calidad de la respuesta de los dispositivos o con finalidades de carácter formativo.

alcohol y/o drogas (art. 379.2 inciso 1.º CP) se ha de apuntar lo siguiente:

9.2.1.3.1 En el apartado Tercero del Oficio del Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial, de 18 de julio de 2019, dirigido a las Policías Judiciales de Tráfico con instrucciones para la elaboración de atestados por delitos de conducción bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas del art. 379.2 del Código Penal se señalaba, respecto de la grabación de signos externos que la misma se podía llevar a cabo en base al art. 588 quinquies a.1 LECrim.

A criterio del Delegado de Protección de Datos resulta discutible que la grabación de los signos externos de afectación que presente la persona sometida a las pruebas de detección de alcohol y/o drogas, con la pretendida finalidad de mejor acreditar la conducción bajo la influencia de dichas sustancias, pueda fundamentarse en la regulación de la medida de investigación tecnológica de utilización de dispositivos técnicos de vigilancia prevista en el art. 588 quinquies a.1) LECrim. El fundamento de ello estriba en que el art. 588 quinquies a.1), que permite captación de imágenes en lugares públicos, en su apartado segundo indica que dicha medida se puede acordar «aun cuando afecte a personas diferentes del investigado, siempre que de otro modo se reduzca de forma relevante la utilidad de la vigilancia o existan indicios fundados de la relación de dichas personas con el investigado y los hechos objeto de la investigación», no pareciendo el caso que nos ocupa. Ello unido a que el precepto no autoriza a grabar sonido, salvo autorización judicial al amparo del art. 588 quater LECrim, lo cual dificulta enormemente reflejar la sintomatología de la persona investigada en la tesitura de un delito contra la seguridad vial.

9.2.1.3.2 Por otro lado, el apartado 2 del art. 770 LECrim, como antes se mencionó, recoge la posibilidad de acompañar al acta de constancia, fotografías o cualquier otro soporte magnético o de reproducción de la imagen cuando sea pertinente para el esclarecimiento del hecho punible y exista riesgo de desaparición de sus fuentes de prueba, pero dicho artículo, a criterio del DPD se refiere a las actuaciones de investigación tendentes a la comprobación del delito y la averiguación del delincuente mediante la descripción y recogida de vestigios o pruebas materiales de su perpetración relacionadas con la inspección ocular en el lugar de los hechos.

Por tanto, resulta cuestionable afirmar que dicho precepto puede dar cobertura y dotar de legitimación a la grabación del comporta-

miento, sintomatología, manifestaciones y actitud de una persona sometida a pruebas dirigidas a acreditar la conducción bajo la influencia de alcohol y/o drogas.

9.2.1.3.3 Aparentemente esa legitimación podría surgir del art. 282 LECrim, el cual señala que la Policía Judicial deberá practicar las diligencias necesarias para comprobar los delitos, sin embargo, se ha de tener en cuenta que dicho artículo dispone expresamente que esas actuaciones deberán ser practicadas por la Policía Judicial «según sus atribuciones».

En este sentido, el art. 796.7.ª LECrim establece que la práctica de las pruebas de alcoholemia se ajustará a lo establecido en la legislación de seguridad vial. El Real Decreto-legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en relación con las bebidas alcohólicas y drogas no contempla que las personas que pueden ser objeto de las pruebas de alcohol y drogas deban o pueden ser sometidas a la videograbación o reportaje fotográfico sobre su comportamiento.

Si a ello se le une que nos hallaríamos ante un dato relativo a la salud del investigado, ya que según la definición del art. 5 m) de la LO 7/2021 comprende todos los datos personales relativos a la salud física o mental que revelen información sobre el estado de salud de una persona, al tratarse de una categoría especial de datos personales su tratamiento goza de una protección reforzada por lo que únicamente se permite el mismo, cuando se encuentre previsto por una norma con rango de ley o por el Derecho de la Unión Europea y cuando, además, sea estrictamente necesario, con sujeción a las garantías adecuadas para los derechos y libertades del interesado, exigencias que no se cumplen.

9.2.1.3.4 En relación con la estricta necesidad de ese tratamiento, el artículo 6 de la LO 7/2021, entre otros principios, recoge el principio de minimización cuando señala que los datos personales deberán ser adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los fines para los que son tratados.

En concreto, respecto de la utilización de dispositivos móviles el art. 17 de la LO 7/2021 dispone que la utilización de videocámaras móviles por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad requiere la identificación de una situación de peligro concreto que motive la necesidad e idoneidad de este medio, a fin de realizar una equitativa ponderación de los bienes jurídicos protegidos (derecho a la protección de datos, derecho a la intimidad y a la propia imagen). Solo el conocimiento de la situación de riesgo prevista, mediante el detalle y concreción de las

circunstancias y hechos conocidos, permite realizar la necesaria ponderación de la proporcionalidad en su utilización por la autoridad competente, lo que impide otorgar un cheque en blanco para su utilización lo cual supondría, por otro lado, poner a disposición de los agentes una cámara de grabación de imágenes y sonidos como dotación policial con el riesgo de uso indiscriminado que eso conllevaría.

Por otro lado, el referido art. 6 de la LO 7/2021 plasma, en el ámbito de protección de datos, el principio de proporcionalidad [2], respecto del que el art. 6 de la LO 4/1997 señala en relación con la utilización de videocámaras que su uso estará presidido por dicho principio, en su doble versión de idoneidad y de intervención mínima. La idoneidad determina que sólo podrá emplearse la videocámara cuando resulte adecuado, en una situación concreta, para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y la intervención mínima exige la ponderación, en cada caso, entre la finalidad pretendida y la posible afectación por la utilización de la videocámara al derecho al honor, a la propia imagen y a la intimidad de las personas [3].

A tal efecto, según la doctrina del Tribunal Constitucional, siguiendo la sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el principio de proporcionalidad exige la superación de un triple juicio, en el sentido de determinar si la medida adoptada es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad), si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad) y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto), es decir, si la injerencia producida en el titular del derecho objeto de restricción por la medida es la mínima

---

[2] Al que también se refiere el art. 15 de la LO 7/2021 respecto de la instalación de sistemas de grabación de imágenes y sonidos.

[3] La solicitud deberá acreditar la necesidad e idoneidad del uso de este tipo de videocámaras y se dirigirá, según los casos al Delegado o al Subdelegado del Gobierno, pudiendo formular la misma los mandos operativos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado por el conducto reglamentario y el Alcalde o el concejal competente en materia de seguridad ciudadana, respecto a la policía local de su municipio (arts. 6 y 7 RD 596/1999).

Por otro lado, dicho artículo al establecer criterios para la adecuada ponderación de derechos e intereses en juego no es contrario a lo dispuesto en el art. 15.1 de la LO 7/2021 cuando dice que los sistemas de grabación de imagen y sonido no se considerarán intromisiones ilegítimas en el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, siempre y cuando se lleve a cabo en los términos previstos en dicha Ley Orgánica.

en aras al logro del fin legítimo perseguido con aquella (entre otras, STC 26/1981, STC 178/1985 y STC 207/1996).

Por tanto, atendiendo a la mencionada doctrina del Tribunal Constitucional así como los criterios de las Directrices 3/2019 sobre el tratamiento de datos personales mediante dispositivos de vídeo del Comité Europeo de Protección de Datos la videograbación (en este caso de los síntomas de una persona supuestamente bajo los efectos de alcohol o detección de drogas) no constituye por defecto una necesidad cuando existen otros medios probatorios menos lesivos para conseguir la finalidad subyacente ya que de lo contrario se corre el riesgo de cambiar las normas culturales, lo que llevaría a aceptar la falta de privacidad como algo común y más en situaciones como la que aquí tratamos en las que una brecha de seguridad o un tratamiento indebido de imágenes en las que se refleja el comportamiento de una persona bajo los efectos de las referidas sustancias puede suponer un grave menoscabo de su derecho al honor, a la propia imagen y a la intimidad.

En virtud de todo lo expuesto, por el Delegado de Protección de Datos se consideró que, en la actualidad y en tanto no exista una regulación que específicamente lo contemple, la videograbación o reportaje fotográfico por agentes de la autoridad de una persona a fin de mejor acreditar los signos o síntomas externos de influencia de alcohol o drogas en la conducción, no resulta acorde con la normativa de protección de datos personales.

9.2.2 Se formuló consulta por el Excmo. Sr. Fiscal de Sala Coordinador de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE respecto a si existía base legal que legitimase la deducción de testimonio de diligencias extraprocesales a las autoridades autonómicas con competencia sancionadora en la materia de igualdad de trato y no discriminación, aunque en sus respectivas legislaciones no se contemple expresamente la remisión de documentación en los términos en que se dispone respecto a la Autoridad Independiente en el art. 46.4 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. En segundo lugar, se consultó respecto a qué extremos de una investigación preprocesal de la Fiscalía o de un procedimiento judicial finalizado mediante archivo o sentencia absolutoria pueden ser objeto de testimonio para su remisión a la autoridad administrativa sancionadora.

En relación a la primera cuestión y tras realizar diversas consideraciones relativas al principio de limitación de finalidad (que se recoge en la LO 7/2021, en la Directiva 2016/680 y en el RGPD) en el sen-

tido de que cabe un tratamiento ulterior de datos personales cuando sea una medida necesaria y proporcionada en una sociedad democrática para salvaguardar determinados e importantes intereses (Dictamen 03/2013 del GT 29, Considerando 50 y arts. 6.4 y 23 RGPD), entre el que se encontraría la facultad sancionadora de las autoridades públicas, se llega a la conclusión de que la previsión contenida en el art. 46.4 de la Ley 15/2022, si bien aporta claridad y seguridad jurídica, no resulta indispensable para legitimar la remisión de documentación obrante en procedimientos de naturaleza jurisdiccional a la administración competente –comunicación por transmisión- para que esta pueda llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas -tratamiento ulterior– y ello siempre y cuando exista una base jurídica, que debe ser clara y precisa, que dote de legitimidad a esas autoridades (estatal o autonómica) para, en este caso, llevar a cabo la tramitación y resolución de procedimientos de naturaleza sancionadora en materia de igualdad de trato y no discriminación.

En relación con el segundo punto de la consulta, es decir sobre qué información se puede remitir a las autoridades administrativas en caso de archivo de los procedimientos judiciales o de las diligencias extraprocesales incoadas por el Ministerio Fiscal se indicó que sobre esta cuestión ya se ha pronunciado la FGE en la Circular 2/2022, sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal, existiendo también un pronunciamiento al respecto en la Conclusión Sexta de las Jornadas de Especialistas delitos de odio y contra la discriminación de 2023 documentos ambos en los que el DPD fue consultado en su desarrollo habiendo también tenido una participación activa en su elaboración final.

Finalmente se recordó que la aplicación de la normativa de la protección de datos exige la aplicación, cada vez que se tratan datos personales, de los principios que la rigen entre los que se encuentra el de minimización, principio este que habrá de ser objeto de examen y ponderación en base a los criterios antes expuestos.

Por tanto, conciliar el deber de remitir el correspondiente testimonio a la administración competente con la obligación de garantizar el derecho a la protección de datos personales de los interesados es una labor que habrá de realizarse por los fiscales caso por caso con el fin de lograr el justo equilibrio entre ambos ya que, dada la ilimitada casuística que se puede generar, no es posible establecer una relación pormenorizada de la información a remitir a riesgo de comprometer los datos personales de los interesados o la labor sancionadora de la administración competente.

En definitiva, en base a lo expuesto los fiscales, siguiendo las pautas fijadas por la FGE, únicamente habrán de recabar y consignar en las diligencias extraprocesales aquellos datos personales que sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para los fines de esas actuaciones y en el caso de que los hechos objeto de las mismas sean competencia de la autoridad administrativa se habrá de cuidar en no remitir documentos o datos personales que pudieran comprometer el curso de la investigación por parte del Ministerio Fiscal, que no guarden relación directa con la respectiva infracción administrativa o que no sean estrictamente necesarios para resolver respecto de la misma.

Por otro lado, los fiscales en ningún caso remitirán aquellas diligencias para cuya práctica no se hallare habilitado el órgano administrativo sancionador, es decir, aquellas que el órgano competente para tramitar el expediente administrativo sancionador no podría haber adoptado con arreglo al derecho administrativo.

En cualquier caso, se habrá de advertir a las autoridades administrativas a las que el Ministerio Fiscal comunique datos personales que deberán cumplir con la normativa general de protección de datos (art. 236 quinquies 3 LOPJ), lo cual deberá ser recordado en los términos que se recogió en la Circular FGE 2/2022.

9.2.3 Se dio respuesta a la consulta formulada por la Excma. Sra. Fiscal de Sala para la Tutela y Protección de Víctimas en el proceso penal a raíz de una petición de informe solicitada por un juzgado de instrucción a un fiscal sobre la posibilidad de facilitar a una empresa productora audiovisual el acceso a documentación policial y judicial obrante en dos sumarios instruidos por presuntos delitos de homicidio/asesinato ocurridos en el año 1998 en los que, según la información suministrada, se acordó el sobreseimiento provisional por falta de autor conocido y que en la actualidad estarían prescritos.

Tras el examen de la normativa aplicable a la cuestión planteada de aplicación y dando por sentado que el acceso al contenido de los expedientes judiciales, en este caso de naturaleza penal, constituye un tratamiento de datos personales de naturaleza jurisdiccional siendo la autoridad competente, y en consecuencia el responsable de su tratamiento, la correspondiente autoridad judicial del orden jurisdiccional penal, se señaló la necesidad de establecer la distinción entre los interesados que son parte en el procedimiento; aquellos que no siendo partes acrediten un interés legítimo y directo y aquellos que ni son partes ni concurre en ellos un interés directo.

En lo que se refiere al acceso a la documentación obrante en procedimientos en base a la existencia de un interés no directo, la normativa de protección de datos requiere, para que esta se pueda autorizar,

la existencia de un interés legítimo como base jurídica habilitante para que la autoridad judicial competente como responsable pueda permitir esa concreta operación de tratamiento.

Así, según el principio de limitación de la finalidad, los datos personales han de ser recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no podrán ser tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines. No se considera incompatible un tratamiento ulterior con fines de archivo en interés público, de investigación científica e histórica o con fines estadísticos [art. 5.1 b) RGPD].

Teniendo en cuenta que la cuestión objeto de la consulta versa sobre una finalidad ulterior de naturaleza periodística, resulta preciso examinar si esa finalidad es o no compatible con la inicial para la que se recogieron los datos personales.

Tras el examen de la normativa de protección de datos cabría concluir que la operación de tratamiento consistente en la habilitación de acceso, consulta o utilización de datos personales contenidos en unos procedimientos penales ya concluidos podría encontrar su amparo en la base legal prevista en el art. 6.1.f) RGPD, al ser necesaria para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por un tercero, en este concreto caso el derecho a la libertad de expresión e información consagrado en el art. 20.1 CE.

Así, en lo que se refiere a la existencia de interés informativo de asuntos de naturaleza penal la STS de la Sala de lo Civil de 1366/2023, de 4 de octubre, señala que «es pacífica la jurisprudencia tanto constitucional (SSTC 178/1993, de 31 de mayo; 320/1994, de 28 de noviembre; 127/2003, de 30 de junio), como de esta Sala 1.ª (sentencias 129/2014, de 5 de marzo; 587/2016, de 4 de octubre, 91/2017, de 15 de febrero y 593/2022, de 28 de julio), que sostiene que goza de relevancia pública la información sobre hechos de trascendencia penal, aunque la persona afectada por la noticia sea un sujeto privado (SSTC 154/1999, de 28 de septiembre; 52/2002, de 25 de febrero; y 121/2002, de 20 de mayo)».

No obstante, y respecto del interés informativo la sentencia del Tribunal Constitucional 58/2018, de 4 de junio, declara que «el carácter noticiable también puede tener que ver con la «actualidad» de la noticia, es decir con su conexión, más o menos inmediata, con el tiempo presente. La materia u objeto de una noticia puede ser relevante en sentido abstracto, pero si se refiere a un hecho sucedido hace años, sin ninguna conexión con un hecho actual, puede haber perdido parte de su interés público o de su interés informativo para adquirir, o no, un interés histórico, estadístico o científico».

En este sentido, de no concurrir el carácter noticiable de los hechos y de no existir ese interés histórico, científico o estadístico, se habría de examinar también la auténtica naturaleza del supuesto interés informativo alegado ya que de tratarse, por ejemplo, de un interés únicamente comercial, la habilitación de acceso a la documentación obrante en los procedimientos podría ser contraria al mencionado principio de limitación de finalidad por tratarse de un tratamiento ulterior no compatible con los fines para los que los datos personales fueron inicialmente recogidos.

Por otro lado, aquellos que estén interesados en acceder a las actuaciones judiciales, además de presentar la solicitud por escrito del órgano judicial precisando el documento o documentos cuyo conocimiento se solicita, deberán exponer la causa que justifica su interés y ello con la finalidad de que se pueda valorar esa justificación, la existencia de derechos fundamentales en juego así como la necesidad de tratar los documentos a exhibir o de omitir datos de carácter personal en los testimonios o certificaciones a expedir y de manera que se salvaguarde el derecho a la intimidad personal y familiar, al honor y a la propia imagen de los afectados por la resolución judicial. Si se accediere a lo solicitado se expedirá el testimonio o la certificación que proceda o exhibirá la documentación de que se trate, previo tratamiento de datos de carácter personal, en su caso (art. 4.2 Reglamento 1/2005).

De ello cabe inferir que los terceros interesados en los que no concurre ningún interés directo están obligados a invocar y justificar la existencia de un interés legítimo suficiente para que la autoridad competente pueda habilitar el acceso en base a lo dispuesto en el art. 7.2 del Real Decreto 937/2003.

De igual modo, la autoridad competente, ante la solicitud de acceso a terceros a la documentación obrante en un procedimiento penal en base a un interés fundamentado en la libertad de información y expresión habrá de cuidar que no existan exclusiones o limitaciones con el fin de evitar la difusión de información que pudiera o interferir en la averiguación de los delitos o la tutela judicial efectiva de ciudadanos e instituciones, debiendo ponderar también, mediante el oportuno juicio valorativo, la necesaria conciliación de ese derecho con el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen de los interesados [art. 105 c) C.E.].

Una vez constatada la existencia de un interés legítimo para el acceso de terceros al contenido del procedimiento penal, la ausencia de restricciones y de afectación a derechos tales como el honor, la intimidad y la propia imagen, el responsable a la hora de facilitar el

acceso a la documentación deberá también cumplir con el principio de minimización (el cual es el reflejo del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho a la protección de datos). Dicho principio exige que el tratamiento de datos personales que se lleve a cabo sea adecuado, pertinente y limitado a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados [arts. 6.1 c) de la LO 7/2021 y 5.1.c) del RGPD].

En virtud de ello y como criterios generales:

– El acceso a datos personales tales como el domicilio de las víctimas, investigados, testigos y peritos, su número de teléfono, dirección de correo electrónico, documento de identidad, domicilio profesional o cualesquiera otros datos personales de carácter análogo supone una afectación innecesaria del derecho a la protección de datos por lo que se deberá proceder a su supresión o seudonimización. Respecto de los documentos videográficos o sonoros que integren los expedientes judiciales en los que se recojan datos personales como la imagen y/o la voz también debiera procederse a la seudonimización mediante el empleo de técnicas como el pixelado o la distorsión de sonido.

– Especial atención merecerá la aplicación del principio de minimización respecto de los datos personales de las víctimas ya que tal como se recoge en la exposición de motivos de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito (en adelante, LEVD), su ámbito de aplicación objetiva va más allá del proceso en sí mismo dado que «la protección y el apoyo a la víctima no es solo procesal, ni depende de su posición en un proceso, sino que cobra una dimensión extraprocesal. Se funda en un concepto amplio de reconocimiento, protección y apoyo, en aras a la salvaguarda integral de la víctima». A su vez, el art. 3.1 LEVD establece que «toda víctima tiene derecho a la protección, (…) con independencia de que se conozca o no la identidad del infractor y del resultado del proceso».

De conformidad con la Ley de Enjuiciamiento Criminal queda prohibida, en todo caso, la divulgación o publicación de información relativa a la identidad de víctimas menores de edad o víctimas con discapacidad necesitadas de especial protección, y de las víctimas de los delitos de violencia sexual, así como de datos que puedan facilitar su identificación de forma directa o indirecta, y aquellas circunstancias personales que hubieran sido valoradas para resolver sobre sus necesidades de protección así como la obtención, divulgación o publicación de imágenes suyas o de sus familiares (art. 681).

– También gozan de especial protección de sus datos personales los testigos o peritos a los que se les haya aplicado la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales, respecto de los cuales se adoptarán las medidas necesarias para preservar su identidad evitando que consten en las diligencias que se practiquen su nombre, apellidos, domicilio, lugar de trabajo y profesión, así como cualquier otro dato que pudiera servir para la identificación de los mismos y limitando la posibilidad de conocer su identidad únicamente a las partes intervinientes en el proceso si se solicita motivadamente en los escritos de calificación provisional, acusación o defensa (arts. 2 y 4.3).

Similar protección alcanza a las personas que comuniquen o revelen infracciones de conformidad con lo previsto en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, que regula la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, ya que las mismas tienen derecho a que su identidad no sea revelada a terceras personas, pudiendo únicamente ser comunicada a la autoridad judicial, al Ministerio Fiscal en el marco de una investigación penal (apartados 1 y 3 del art. 33).

– En lo que específicamente se refiere a los datos personales correspondientes a jueces y magistrados, médicos forenses y otros funcionarios obrantes en los sumarios se ha de señalar que los jueces y magistrados tienen la consideración de autoridad pública y debe constar en las sentencias y autos «el Tribunal que las dicte, con expresión del Juez o Magistrados que lo integren y su firma e indicación del nombre del ponente, cuando el Tribunal sea colegiado» (artículo 208.3 de Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación con el artículo 248 LOPJ).

– De igual modo, la LOPJ dedica su Libro VI a los Cuerpos de Funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia, incluidos los médicos forenses y el Libro VII al Ministerio Fiscal y demás personas e instituciones que cooperan con la Administración de Justicia, ostentando igualmente el Ministerio Fiscal la condición de autoridad pública a todos los efectos (artículo 23 EOMF) por lo que respecto de los mismos como intervinientes en el proceso no resultaría precisa la seudonimización o anonimización al tratarse de funcionarios públicos que bajo su nombre actúan en el ejercicio de sus funciones en el marco del procedimiento.

– En relación con los abogados y procuradores, por razón de la esencial colaboración de estos profesionales del Derecho en el ejercicio de la función pública de la Administración de Justicia, sus datos tampoco precisarían de ser anonimizados o seudonimizados.

– En cuanto a la policía judicial se refiere, a la vista de lo dispuesto en el art. 17 del Real Decreto 1484/1987, de 4 de diciembre, sobre normas generales relativas e escalas, categorías, personal facultativo y técnico, uniformes, distintivos y armamento del Cuerpo Nacional de Policía, y en el art. 2 de la Orden Ministerial de 31 de agosto de 1990, por la que se crean la tarjeta de identidad profesional y la placa insignia en la Guardia Civil, en el caso de agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado si los mismos figuran en las actuaciones identificados únicamente con su número de identificación profesional, no sería necesaria la seudonimización o anonimización de este dato, aunque sí que lo sería, en virtud del referido principio de minimización, si dichos funcionarios públicos aparecen en las actuaciones identificados con su nombre y apellidos.

– En lo que se refiere a los datos personales de las personas fallecidas (sean o no las víctimas del delito), la LO 7/2021 dispone que no resulta de aplicación a las mismas (art. 4.2). En idéntico sentido se pronuncia el Considerando 27 RGPD al tiempo que dispone que los Estados miembros son competentes para establecer normas relativas al tratamiento de los datos personales de las mismas. La LOPDGDD, al adaptar el RGPD al derecho nacional mantuvo este criterio [art. 2.2.b)].

Sin embargo, la aplicación de la normativa de datos personales para las personas fallecidas no está totalmente excluida ya que la LOPDGDD dispone que cabe la aplicación supletoria del RGPD y de la propia Ley Orgánica respecto de aquellos tratamientos a los que no les es directamente aplicable cuando dichos tratamientos carezcan de una legislación específica (art. 2.3).

En este caso, como normativa específica y teniendo en cuenta la naturaleza jurisdiccional de los documentos se habrá de acudir al Reglamento 1/2005, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, el cual no hace referencia a los datos de las personas fallecidas ya que se centra en la legitimación para el acceso, limitándolo, según lo dispuesto los arts. 2.1, 4.2 y 5 de dicho Reglamento, a aquellos que puedan justificar su interés, ya sea directo o no. En virtud de ello, de conformidad con el mencionado art. 4.2 del Reglamento 1/2005, en los casos en los que el solicitante no justifique un interés personal y directo, a la hora de resolver sobre la solicitud efectuada por un medio de comunicación sobre los datos personales de una persona fallecida se deberá también tener en cuenta la existencia de derechos fundamentales en juego, y la necesidad de tratar los documentos a exhibir o de omitir datos de carácter personal en los testimonios o

certificaciones a expedir, de manera que se salvaguarde el derecho a la intimidad personal y familiar, al honor y a la propia imagen de los afectados, entre los que no existen razones objetivas para excluir la protección de la memoria de las personas fallecidas.

En este aspecto se ha de tener en cuenta, en lo que se refiere a la salvaguarda el derecho a la intimidad personal y familiar, al honor y a la propia imagen y con el fin de otorgar protección a la memoria de las personas fallecidas, que la Ley Orgánica 1/1982 legitima a quienes estas hayan designado a tal efecto en su testamento. En caso de no existir designación o habiendo fallecido la persona designada, estarán legitimados para recabar la protección el cónyuge, los descendientes, ascendientes y hermanos de la persona afectada que viviesen al tiempo de su fallecimiento y a falta de todos ellos, el ejercicio de las acciones de protección corresponderá al Ministerio Fiscal, que podrá actuar de oficio o a instancia de persona interesada, siempre que no hubieren transcurrido más de ochenta años desde el fallecimiento del afectado (art. 4).

En lo que se refiere al cumplimiento del principio de minimización, el mismo también sería exigible respecto de la empresa productora audiovisual o medio de comunicación responsable de la posterior utilización y/o difusión de la información a la que tuvo acceso ya que estas constituyen unas nuevas operaciones de tratamiento llevadas a cabo por un responsable distinto a la autoridad judicial, que se encontrarían sometidas a las previsiones del RGPD y la LOPDGDD, así como al correspondiente control de la AEPD.

Finalmente, otro de los principios que rigen el tratamiento de datos personales, y que se ha de tener en cuenta en la cuestión que aquí se aborda es el relativo a la limitación del plazo de conservación en virtud del cual los datos habrán de ser mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales.

9.2.4 Se dio respuesta a la consulta formulada por la jefatura de una fiscalía provincial respecto de la forma de proceder ante la petición de datos efectuada por la Unidad de Coordinación de Riesgos Laborales de la Administración de Justicia para la cesión a una empresa de Prevención de Riesgos Laborales de los teléfonos profesionales de los/las fiscales destinados en el territorio de su fiscalía con el objeto de que aquella pueda establecer contacto con los mismos a fin de evaluar los riesgos laborales, incluidos los de carácter psicosocial, de los puestos que ocupan.

Tras realizar las correspondientes consideraciones jurídicas y habida cuenta que la mayor parte de los fiscales carece de teléfono

profesional y que el número de teléfono (ya sea profesional o particular) no se presenta como un medio imprescindible para que la entidad de prevención contacte con los/las fiscales se sugirió que se sirviera de medios igual de eficaces y menos intrusivos como, por ejemplo, la transmisión a los/las fiscales de los datos de contacto de empresa de Prevención de Riesgos Laborales a fin de que sean ellos los que se comuniquen con esta o, en su caso, la remisión a dicha empresa, con las advertencias pertinentes sobre la confidencialidad de los datos, de las respectivas direcciones de correo corporativo de los/las fiscales sugiriéndose, en este supuesto, que a estos se les informe de dicha actuación y de las razones de ello.

El contenido de dicho informe se trasladó a todos los/las fiscales superiores a fin de que adoptasen las medidas que estimasen oportunas.

9.2.5 Se colaboró, tras la consulta efectuada en aquello que afectaba a la protección de datos personales, en la elaboración de las conclusiones de las jornadas de especialistas de cooperación internacional en lo referente a la transferencia de datos a terceros países.

Se abordó la cuestión relativa a que condición ostenta el Ministerio de Justicia cuando actúa como autoridad central, es decir, si se le puede considerar, junto al Ministerio Fiscal, responsable del tratamiento o únicamente sería encargado del tratamiento.

La resolución de esta cuestión resulta relevante ya que el objetivo último de la atribución de esa cualidad de responsable del tratamiento, en virtud del principio de responsabilidad proactiva, es procurar una protección eficaz, efectiva e integral de los datos personales, con el fin de garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión en materia de protección de datos correspondiendo únicamente a los responsables del tratamiento (en el ámbito penal) la obligación de evaluar las circunstancias que concurren en la transferencia y la determinación de la existencia de garantías apropiadas de conformidad con el art. 45 1b) y con el art. 46 de la LO 7/2021.

9.2.6 Por el DPD se emitió el correspondiente informe en respuesta a la solicitud efectuada por la Secretaría Técnica en orden a la efectiva implementación 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, y en relación con el procedimiento interno para la gestión de informaciones colaborándose también en la elaboración de la definición de la política de protección de datos en este ámbito.

9.2.7 Por el Fiscal de Sala de Cooperación Internacional se efectuó consulta a raíz de que en la 62.ª Reunión Plenaria de la Red Judi-

cial Europea se sugirió proponer a la Comisión Europea que explore el uso de las PETs *(Privacy Enhancing Technologies)* en el rastreo de activos y el intercambio informal de información financiera, ya que el acceso transfronterizo a bases de datos, basado en un principio de acierto/no acierto *(hit/no-hit principle)* y utilizando PETs, podría acelerar considerablemente el trabajo de las autoridades nacionales competentes y facilitar el camino posterior de la cooperación formal.

En este sentido se indicó que las tecnologías de mejora de la privacidad (Privacy Enhancing Technologies) son un conjunto de herramientas que pueden ayudar a maximizar el uso de los datos al tiempo que pueden reducir los riesgos inherentes a su uso. Algunas PETs proporcionan nuevas herramientas para la seudonimización y para la anonimización, mientras que otras posibilitan el análisis colaborativo de conjuntos de datos lo que permite utilizar los datos evitando o limitando la divulgación de estos. Las PETs tienen múltiples propósitos: pueden reforzar las opciones de gobernanza de datos (conjunto de procesos y normas que garantizan un uso eficaz y eficiente de la información), servir como herramientas para la colaboración en materia de datos o permitir una mayor rendición de cuentas a través de auditorías. Por estos motivos, las PETs también se han descrito como «Partnership Enhancing Technologies» («tecnologías de mejora de la colaboración» o «tecnologías de confianza»).

En general, el objetivo de estas es cumplir con el principio de «protección de datos desde el diseño y por defecto» el cual se constituye como una de las obligaciones que se imponen a los responsables del tratamiento con el fin de mejor proteger los derechos de los interesados.

Dicho principio consiste, básicamente, en que los responsable del tratamiento, teniendo en cuenta el estado de la técnica y el coste de la aplicación, y la naturaleza, el ámbito, el contexto y los fines del tratamiento, así como los riesgos de diversa probabilidad y gravedad para los derechos y libertades de las personas físicas planteados por el tratamiento, utilicen tanto en el momento de determinar los medios para el tratamiento como en el momento del propio tratamiento, las medidas técnicas y organizativas apropiadas para aplicar los principios de protección de datos de forma efectiva así como para integrar las garantías necesarias en el tratamiento. Así como que, por defecto, solo sean objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines específicos del tratamiento. Dicha obligación se aplicará a la cantidad de datos personales recogidos, a la extensión de su tratamiento, a su período de conservación y a su accesibilidad.

Tales medidas garantizarán que, por defecto, los datos personales no sean accesibles a un número indeterminado de personas físicas.

La referida exigencia se encuentra recogida en el art 25. del RGPD, así como, en el ámbito penal, en el art. 20 de la Directiva 2016/680 y en el 28 de la LO 7/2021. También figura en la Instrucción 2/2019 respecto de las obligaciones del Ministerio Fiscal como responsable del tratamiento.

En definitiva, cualquier tecnología que conlleve tratamiento de datos, la realice quien la realice, está obligada a cumplir con la mencionada exigencia lo que, en opinión del DPD, puede dar lugar a una mejora en la cooperación policial y judicial internacional en materia penal al incrementar la confianza entre los actores implicados, de ahí que se diga que la utilización de PETs, podría acelerar considerablemente el trabajo de las autoridades nacionales competentes y facilitar el camino posterior de la cooperación formal.

No obstante, por el DPD se advirtió que las PETs al ser una nueva tecnología puede presentar vulnerabilidades, por lo que además de estar obligadas a probar su eficiencia requerirán -en su opinión-, la realización de una evaluación de impacto que incluirá como mínimo, una descripción general de las operaciones de tratamiento previstas, una evaluación de los riesgos para los derechos y libertades de los interesados, las medidas contempladas para hacer frente a estos riesgos y las garantías, medidas de seguridad y mecanismos destinados a garantizar la protección de los datos personales y a demostrar la conformidad con la normativa de protección de datos, teniendo en cuenta los derechos e intereses legítimos de los interesados y las demás personas afectadas (arts. 35 y ss. RGPD y, en el ámbito penal, arts. 27 y ss. Directiva 2016/680).

9.2.8 Por la Fiscal de Sala de la Unidad especializada de Menores se efectuó consulta a raíz de que por la sección de menores de una fiscalía provincial se plantearon dudas sobre la conveniencia o no de atender a la solicitud efectuada por la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) sobre la identidad, edad y dirección de aquellos menores implicados en un chat de Whatsapp en el que se difundía pornografía infantil. Los referidos hechos dieron lugar a las correspondientes diligencias preliminares en las que se acordó el archivo por desistimiento en relación con aquellos menores de edad mayores de catorce años, así como el archivo, dada su inimputabilidad, respecto de aquellos menores que no alcanzaban la referida edad.

Tras diversas consideraciones de orden jurídico, entre las que se hizo referencia al art. 52 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia,

el cual otorga a la AEPD en el marco de sus competencias, la misión de proteger a los menores garantizando sus derechos digitales en el ámbito de las tecnologías de la información, facultando expresamente a aquella para ejercer la potestad sancionadora respecto de los mayores de 14 años. En esta línea, en la Circular FGE 2/2022, sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal, se concluyó que la solicitud efectuada debía ser atendida indicándose en el informe emitido los términos en que se debía llevar a cabo.

### 9.3 Reclamaciones a raíz de actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio Fiscal

9.3.1 Se incoó expediente gubernativo a raíz de la recepción de una comunicación de un ciudadano que ponía de manifiesto que, en la cédula de notificación del decreto de archivo acordado en las Diligencias Preliminares de la sección de menores de una fiscalía provincial respecto de su hijo menor de catorce años, se incluían también los nombres y apellidos de otros tres menores implicados en el mismo procedimiento.

Tras las actuaciones pertinentes resultó que lo acontecido se produjo, puntualmente y por involuntaria omisión, a la hora de eliminar los nombres y apellidos de los implicados que, por defecto, incorpora una recientemente implantada aplicación informática en las cédulas de notificación, habiéndose adoptado por la sección de menores de la fiscalía de modo inmediato las medidas correctoras oportunas a fin de evitar que dicha circunstancia se reprodujese en el futuro.

9.3.2 Se incoó expediente gubernativo a raíz de un escrito dirigido al Delegado de Protección de Datos en el que un ciudadano formulaba queja por el hecho de que en un escrito de calificación se le identificaba con sus nombres y apellidos, así como con su número completo de documento nacional de identidad y con su fecha de nacimiento.

Tras las actuaciones practicadas se apreció que en el caso en cuestión se consideró necesario consignar los datos identificativos que estimó precisos con el fin de garantizar el ejercicio de la acción penal, y ello tras el oportuno juicio de ponderación en el marco del principio de independencia en defensa de los intereses que tiene encomendados ya que los miembros del Ministerio Fiscal también disponen de un «espacio propio de autonomía en la decisión que adopte de forma razonable, como corresponde a toda actividad valorativa que se efec-

túe a partir de concretos materiales analizados» (STS de 27 de julio de 2005).

No obstante, se sugirió a la jefatura que, sin perjuicio de las actuaciones ya emprendidas por la misma, se promoviesen aquellas otras pertinentes con el objetivo de que con carácter general por los correspondientes órganos judiciales de dicha provincia en aplicación del principio de minimización se estime suficiente, a efectos de identificación de además del nombre y apellidos, de cuatro cifras numéricas aleatorias del correspondiente documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente, y ello en términos semejantes a lo dispuesto en la Disposición adicional séptima 1 de la LO 3/2018.

### 9.4 **Otras actuaciones**

9.4.1 Por el DPD se dirigió comunicación a la Fiscalía General del Estado, por medio de las distintas unidades que lo componen a la adopción de aquellas medidas que se considerasen precisas para la creación y puesta en funcionamiento de un Registro Digital Único de Expedientes Personales de la Carrera Fiscal (en adelante RDUEP).

Tras un estudio de la normativa aplicable a los mismos tanto desde una perspectiva estatutaria como desde el punto de vista de la protección de datos se puso de manifiesto que en el momento presente no existe una regulación específica que contemple la finalidad de los expedientes personales de los/las fiscales, que establezca la documentación e información que estos han de contener, así como la determinación de los correspondientes plazos de conservación de las distintas categorías de datos ni, en definitiva, el modo de llevar a cabo el registro y gestión de los expedientes personales de los miembros de la carrera fiscal.

A dicho vacío normativo se ha de sumar la existencia de múltiples expedientes personales - obrantes tanto en la Inspección Fiscal como en las fiscalías u órganos en los que los fiscales están o han estado destinados como por parte de la Inspección Fiscal- y el hecho de que, en términos generales, la tramitación de los expedientes todavía se lleva a cabo en soporte papel con las deficiencias y problemas que se derivan de este tipo de gestión (p. ej.: riesgo para la integridad documental y confidencialidad, falta de trazabilidad en los accesos, inexactitud de los datos, limitación de espacio físico para su archivo, etc.)

El concepto del Registro Digital Único de Expedientes Personales de la Carrera Fiscal cuya creación se promueve, así como su contenido, objetivo y requisitos serían básicamente los siguientes:

– Por expediente personal se habrá de entender el conjunto ordenado de asientos obrantes en el RDUEP relativos a un miembro de la carrera fiscal.

– El RDUEP tendrá por finalidad garantizar la constancia registral de los expedientes personales de los fiscales mediante la incorporación de documentos, inscripciones y anotaciones y servirá de instrumento para el Ministerio Fiscal al objeto de cumplir las funciones que tiene encomendadas en relación con el estatuto o régimen jurídico de los/las fiscales y como garantía para estos.

– El RDUEP constituirá la base de datos informatizada de expedientes personales de los miembros de la Carrera Fiscal el cual, sin perjuicio de su interoperabilidad con otras herramientas digitales respecto de determinados datos o informaciones, deberá ser único.

– La gestión del RDUEP deberá regirse por los principios de protección de datos personales antes mencionados (art. 5 RGPD) y fundamentalmente por los de minimización, limitación del plazo de conservación, exactitud y confidencialidad.

– En virtud del principio de minimización solo podrán incorporarse los datos personales, documentos e inscripciones que sean adecuados, pertinentes y necesarios atendiendo al estatuto o régimen jurídico de los fiscales.

En lo que se refiere a las inscripciones, anotaciones, así como, en su caso, la correspondiente documentación justificativa, a título orientativo y atendiendo a la regulación contenida en el RMF respecto del estatuto jurídico de los miembros del Ministerio Fiscal, cabría enumerar los siguientes:

a) Adquisición y pérdida de la condición de fiscal.
b) Toma de posesión y cese en los sucesivos destinos.
c) Nombramiento y cese en los distintos cargos.
d) Ascenso de categoría.
e) Modificaciones en las distintas situaciones administrativas (servicios especiales, excedencia voluntaria, suspensión de funciones, excedencia por razón de violencia de género).
f) Reingreso al servicio activo.
g) Resoluciones sobre solicitudes de rehabilitación.
h) Adaptación de puesto de trabajo.
i) Licencias.

j) Aquellos permisos cuya anotación se estime oportuna en base a su duración, naturaleza o autoridad competente para su concesión.

k) Resoluciones en materia de compatibilidad.

l) Prolongación en servicio activo.

m) Resoluciones en materia de jubilación.

ñ) Recompensas y distinciones.

o) Anotación y cancelación de sanciones disciplinarias.

En relación con la categoría de los datos personales de los fiscales para cuyo tratamiento se encuentra facultado el Ministerio Fiscal a fin de garantizar la organización y funcionamiento eficiente y de calidad del servicio público que presta el Ministerio Fiscal se encuentran datos de identificación: nombre, apellidos y documento de identidad; datos de contacto: dirección postal, número de teléfono, dirección electrónica (los cuales, preferentemente, habrán de ser de carácter profesional); así como, de ser preciso para el cumplimiento de obligaciones del MF y derechos del interesado, determinadas categorías especiales de datos (p. ej. los relativos a la salud).

– En virtud del principio de limitación del plazo de conservación, los datos personales, documentos e inscripciones deberán figurar el tiempo necesario para satisfacer la finalidad para la que se incorporaron por lo que, atendiendo a su objeto y categoría, se procurará establecer los plazos en que obraran en los respectivos expedientes. De igual modo se procurará establecer el plazo de conservación de los propios expedientes.

– La Inspección Fiscal, dadas las funciones que estatutaria y reglamentariamente tiene encomendadas debiera ser la responsable de la gestión del RDUEP y, en consecuencia, la encargada de llevar a cabo la práctica de las inscripciones, anotaciones e incorporación de documentos, así como su modificación o supresión para lo cual deberán comunicársele puntualmente todas las resoluciones, actos o informaciones que deban ser objeto de asiento.

La Inspección Fiscal como responsable del RDUEP habrá de adoptar todas las medidas razonables para que los datos estén actualizados, suprimiendo o rectificando aquellos que sean inexactos.

– El acceso y consulta a los expedientes personales por medio del RDUEP deberá quedar limitado a la Inspección Fiscal, a los/las fiscales jefes de las fiscalías, órganos o unidades donde el/la fiscal se encuentre destinado, al propio fiscal como interesado y al DPD del Ministerio Fiscal para el ejercicio de sus facultades.

– El RDUEP deberá garantizar una seguridad adecuada de los datos personales y de la información contenida en él, incluida la pro-

tección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental para lo cual se deberán cumplir las exigencias impuestas por la Política de Seguridad de la Información Judicial Electrónica (PSIJE).

Los datos e información obrante en los actuales expedientes personales deberán ser transferidos al RDUEP asegurando su integridad, tras lo cual se procederá a la destrucción de los soportes físicos, así como a la supresión de la información contenida en soportes digitales (en caso de que estos existieran) adoptando las medidas técnicas precisas para garantizar la confidencialidad de los datos.

Finalmente, se sugirió la constitución de un grupo de trabajo a fin de proceder, en base a dichas directrices, al diseño, creación y organización del Registro Digital Único de Expedientes Personales de la Carrera Fiscal, debiendo valorarse también la conveniencia, a fin de garantizar el principio de transparencia en el tratamiento de datos personales, que dicho proceso culmine con la elaboración de una Instrucción de la Fiscalía General del Estado en la que se regulen todos los aspectos relacionados con dicho registro y con los expedientes personales en él contenidos.

9.4.2 Tal como se puso de manifiesto en anteriores Memorias, por el DPD se solicitó de la Inspección Fiscal, así como de las fiscalías 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 del expediente o expedientes gubernativos en materia de protección de datos y cualesquiera otras actuaciones realizadas en esta materia.

Por el DPD, una vez recibida dicha documentación 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 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/a la respectivo/a 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 2024 se realizaron actuaciones respecto de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Asturias; de las Fiscalías Provinciales de Cuenca, Valencia, Toledo, Zaragoza, Gipuzkoa, Girona, Ávila, Guadalajara, Palencia y Segovia y de las Fiscalías de Área de Ponferrada, Marbella, Melilla y Mérida.

9.4.3 El DPD, en el ejercicio de sus funciones de supervisión, continuó con la labor de seguimiento de actuaciones iniciadas años anteriores y todavía no culminadas, entre las que se encuentran la implementación en todo el territorio de tarjetas de identificación electrónica de un segundo certificado digital correspondiente a la Carrera Fiscal con el fin de que no aparezca el número del DNI en los documentos firmados electrónicamente por los fiscales.

9.4.4 En el marco de las funciones de concienciación y formación [*ex* art. 39.1 b)] el DDP participó como ponente en distintas actividades, entre otras, en los siguientes cursos y jornadas:

En el curso de formación inicial de la 62.ª Promoción de la Carrera Fiscal.

En el curso relativo al análisis de la Circular FGE 2/2022 sobre la actividad extraprocesal del ministerio fiscal en el ámbito de la investigación penal.

En la Escuela de Verano del Ministerio Fiscal celebrada en el Pazo de Mariñan en la que se impartió una ponencia sobre menores y protección de datos.

En las jornadas de la red de Cooperación Internacional en las que se impartió una ponencia sobre la transferencia internacional de datos a terceros Estados.

De igual modo se colaboró en el plan de formación de la IGAE, llevado a cabo en el Instituto de Estudios Fiscales donde se impartió una sesión de formación sobre la protección de datos personales en el marco de las investigaciones de naturaleza penal.

Por otro lado, en el ámbito europeo, se asistió al curso «Personal Data Protection» organizado por la EJTN celebrado en el Centro de Estudos Judiciários de Lisboa, así como al Webinar «Artificial Inteligence and predictive Justice» también organizado por la EJTN.

9.4.5 Se informaron múltiples protocolos y convenios de colaboración entre los que cabe mencionar:

Protocolo por el que se amplía el sistema de seguimiento al ámbito de violencia sexual en materia de protección de datos personales; Convenio marco de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y el Consejo General de la Abogacía Española; Protocolo de actuación entre el Consello de Contas de Galicia y la Fiscalía del Tribunal

de Cuentas para mejorar su coordinación y comunicación en la detección de indicios de responsabilidad contable; Convenio entre la Diputación Provincial de A Coruña, la Xunta de Galicia, la Fiscalía General del Estado, y el Centro de Estudios Jurídicos, Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, para el desarrollo de los cursos de formación para fiscales en la escuela de verano del Ministerio Fiscal en el año 2024 y el Convenio entre CGPJ, Fiscalía General del Estado y diversos ministerios para el desarrollo de la Justicia Restaurativa.

9.4.6 El 10 de mayo 2024 se celebró una reunión presencial del DPD con los adjuntos territoriales en la que por el DPD se dio cuenta de las actuaciones realizadas hasta la fecha, por los adjuntos se informó del grado de implementación de la normativa de protección en las fiscalías de su respectivo ámbito territorial.

También se discutió, entre otras cuestiones, la configuración y funcionamiento de la Unidad del Delegado de Protección de Datos derivada de la Instrucción FGE 2/2019 así como propuestas para su futura revisión; visitas e informes de supervisión en materia de protección de datos y participación en actividades de formación.

9.4.7 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.

## 9.5 **Ceses y nombramientos. Actividad de los adjuntos al DPD**

En el curso de 2024 se produjo el nombramiento de las adjuntas territoriales al DPD de Cataluña, Navarra, País Vasco, La Rioja y Asturias y ello como consecuencia del cese tal como consta en la Memoria del pasado año de los dos primeros por el hecho de no poder hacer compatible el cargo con otros para los que fueron designados, al no poder garantizar que pudieran disponer de tiempo suficiente para cumplir sus funciones como adjuntos del DPD.

El cese de los fiscales adjuntos del País Vasco y La Rioja se produjo como consecuencia de su designación como fiscales delegados de la sección de menores de sus respectivas Fiscalías lo cual podía dar lugar a un conflicto de intereses ya que dichas secciones, cuyo reconocimiento se plasma en el art. 18.3 EOMF 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, pudiendo estos fiscales delegados de menores, en sus funciones de dirección y coordinación, entre otras cuestiones,

llegar a tomar decisiones relativas al tratamiento de datos personales (art. 236 quinquies 2 LOPJ) así como respecto del ejercicio de los derechos por parte de los interesados (art. 236 septies 1 LOPJ).

Finalmente, el cese en 2024 del adjunto del Principado de Asturias se produjo como consecuencia de su condición de vocal del Consejo Fiscal.

En cuanto a la actividad de los fiscales adjuntos territoriales, atendiendo a las memorias por remitidas, cabe reseñar lo siguiente:

Por el Fiscal adjunto de Andalucía entre otras actuaciones se informó, además de la elaboración de diversos convenios de colaboración en materia de formación con diversas universidades, del Convenio de Colaboración entre la Fiscalía General del Estado y otras entidades sobre el intercambio de información necesaria para el ejercicio de las competencias y de las obligaciones en materia de protección de menores, con el que se pretende una rápida y segura obtención de información en relación con menores de edad, principalmente en el ámbito de protección que llevan a cabo las secciones de menores.

De igual modo participó en diversas actividades formativas y dio respuesta a consultas realizadas por fiscalías provinciales, entre otras la relativa al ejercicio del derecho de acceso por interesados a información contenida en diligencias de investigación preprocesal, así como a la solicitud por parte de un tercero no interviniente de copia del contenido de unas diligencias de investigación.

Por el Fiscal adjunto de Aragón se realizaron actuaciones a fin de que por distintas fiscalías de dicho territorio se procediera a actualizar el expediente gubernativo de protección de datos, así como el Registro de Actividades de Tratamiento.

De igual modo intervino en consultas realizadas por las jefaturas de su territorio relativas al contenido de convenios de formación y de colaboración firmados con otras entidades públicas.

Por el Fiscal adjunto de Baleares, entre otras actividades se procedió al seguimiento y control del expediente gubernativo de protección de datos de la fiscalía de dicha comunidad autónoma, así como a la verificación del cumplimiento del deber de informar.

Por el Fiscal adjunto de Canarias, entre otras actuaciones, se comprobó la adecuación de una nota de servicio dictada por una de las fiscalías provinciales en relación con el derecho a la protección de datos personales y se llevaron a cabo actuaciones a fin de verificar la existencia de un segundo certificado digital de modo que los fiscales del territorio no se vieran obligados a firmar con aquel en el que figura el documento de identidad.

Por la Fiscal adjunta de Cataluña, entre otras, se han efectuado gestiones a fin de que en las tarjetas de firma electrónica denominadas T-Cat, se incluya además del certificado integrado en las que aparece por defecto el DNI de la persona firmante, un segundo certificado digital identificador del/de la fiscal como miembro de la carrera fiscal.

De igual modo se han resuelto consultas relativas a la consignación del domicilio de los testigos en los escritos de acusación en diligencias urgentes no foliadas durante el servicio de guardia sugiriéndose, en base al principio de minimización, el uso de una referencia alternativa a la consignación del domicilio postal así como sobre las cláusulas de confidencialidad a incluir en diligencias preprocesales de soporte a personas con discapacidad que se incorporarán como modelos en EJCAT (portal de tramitación electrónica e-justicia.cat).

Por el Fiscal adjunto de Extremadura entre otras consideraciones, entiende que existe margen de mejora en la implementación del principio de minimización respecto a la consignación de datos personales en los dictámenes (especialmente en los escritos de calificación).

Así, en gran parte de ellos se sigue consignado el número completo del documento de identidad de los acusados y, aunque en términos generales no se consigna el domicilio de los testigos a efectos de su citación, sí que se hace constar en la mayoría de los casos menciones al concreto lugar de comisión del delito aun siendo el domicilio del acusado o de la víctima, fechas de nacimiento de las personas, la marca, modelo y matrícula completa de los vehículos implicados en los hechos, o todos los dígitos y letras de las cuentas bancarias relacionadas con el delito.

Como consecuencia de ello, siguiendo las pautas de la Guía Básica de Protección de Datos Personales y las sugerencias realizadas por el DPD, se hicieron las correspondientes recomendaciones en el sentido de que en aplicación del principio de minimización en los escritos de calificación respecto de los acusados pudiera ser suficiente a efectos de su identificación (obviamente además del nombre y apellidos) de cuatro cifras numéricas aleatorias del correspondiente documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente, y ello en términos semejantes a lo dispuesto en la Disposición adicional séptima 1 de la LO 3/2018.

Así como que la limitación de la consignación de cifras numéricas pudiera hacerse extensiva, siempre según las concretas circunstancias del caso, a otros datos personales identificativos (de cualquier parte o interviniente en el proceso) de carácter numérico o alfanumérico que se pudieran consignar en los dictámenes del Ministerio Fiscal tales como números de cuentas corrientes u otros datos bancarios de natu-

raleza similar, números de teléfonos, IMEIs, IPs, datos catastrales, matrículas de vehículos, etc. Semejantes consideraciones, respecto de la implementación del principio de minimización, cabría hacer respecto a fechas de nacimiento y a direcciones de correo electrónico o postal.

Por el Fiscal adjunto de Galicia, entre otras, se realizaron actuaciones relativas a dictaminar sobre cláusulas de protección de datos en convenios de cooperación formativa con diversas universidades y con la Xunta de Galicia en relación con un curso de lengua y cultura gallega, en relación a un incidente relacionado con la sustracción a un fiscal de un ordenador personal, transmisión a las fiscalías territoriales de las recomendaciones efectuadas por el DPD; comprobación de la existencia de certificado digital correspondiente a la carrera fiscal para la firma electrónica de documentos, así como en distintas actividades de formación.

Por la Fiscal adjunta del País Vasco, entre otras actuaciones, se refiere la elaboración de un dictamen en relación con la comunicación por transmisión de documentación obrante en diligencias penales a la Autoridad Vasca de protección de datos en el que se entendió que la LO 7/2021 permite remitir los datos a otro responsable para una finalidad distinta siempre que se den las condiciones del artículo 6.3, debiéndose tener en cuenta también el principio de «minimización de datos» recogido en el art. 6.1.c).

## 9.6 **Informe al Fiscal General del Estado**

El año 2024 culminó con la reunión del DPD con el Excmo. Sr. 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 FGE 2/2019, se le informó sobre el grado de implementación y proactividad en el cumplimiento de la normativa de protección de datos en el ámbito del Ministerio Fiscal y de las actuaciones del DPD en esta área y de la cual esta Memoria es fiel reflejo. De igual modo se le informó de los proyectos de actuación futura del DPD.

# 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, ha sufrido este año cambios derivados de la jubilación el 16 de julio de un compañero, al que en estas líneas queremos agradecer y reconocer su gran trabajo a lo largo de estos años y en especial, su dedicación y sensibilidad en la lucha por los derechos de las personas con discapacidad. Dicha plaza ha sido cubierta en propiedad el 9 de octubre de 2024 por un Fiscal que, desde el 23 de febrero de 2023, se encontraba en régimen de destacamento temporal. Quedaría por cubrir la plaza del Fiscal designado para la protección de datos, que pertenece a esta Sección, pero en dedicación exclusiva a esta materia.

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 2024

##### 1.1.2.1 *Volumen de asuntos despachados*

La tabla que aparece posteriormente 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 a lo largo de 2024, 2.133, se ha producido una importante disminución respecto a los asuntos despachados en 2023 que ascendieron a 6.208.

La reducción en el número de asuntos tiene relación directa 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 antes de la admisión o inadmisión, lo que provoca un descenso del número de informes que emite el MF, además de que el traslado al MF para informar sobre competencia funcional se ha limitado, a diferencia de lo que ocurría los años anteriores, a aquellos en los que exista dudas reales acerca del órgano competente. Junto a ello hay que señalar que se encontraban vacantes las plazas de cuatro de los diez Magistrados que conforman la Sala Civil del TS, entre ellos el propio Presidente. Es de esperar que a lo largo de 2025 se complete la plantilla; pese a ello, se trata de una plantilla insuficiente para atender el notable volumen de asuntos que ingresan en las cuatro secretarías.

De los recursos de casación y/o infracción procesal que se han informado sobre admisión o estimación, 924 en total, en 129 casos el Ministerio Fiscal ha apoyado, total o parcialmente su admisión o estimación, lo que representa aproximadamente un 14%.

Analizando la postura del MF 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*

a) *Datos estadísticos*

**ESTADÍSTICA ANUAL FISCALÍA CIVIL T. S. 2024**
**(DICIEMBRE 2023-NOVIEMBRE 2024)**

| | |
|---|---|
| Total Informes Fiscales | 2.133 |
| **Casación** | 657 |
| Admisión | 24 |
| Inadmisión | 333 |
| Apoyo | 80 |
| Impugnación | 89 |
| Dictamen | 131 |
| **Infracción Procesal** | 224 |
| Admisión | 7 |
| Inadmisión | 126 |

| | |
|---|---|
| Apoyo | 19 |
| Impugnación | 28 |
| Dictamen | 44 |
| Revisión | 89 |
| Competencia | 823 |
| Error Judicial | 43 |
| Recurso de Queja | 0 |
| Asistencia Jurídica Gratuita | 3 |
| Responsabilidad Civil Jueces y Magistrados | 0 |
| Otros | 8 |
| Asistencia Vistas | 8 |
| Procedimientos artículo 38 L. O. P. J. | 3 |
| Procedimientos artículo 42 L. O. P. J. | 5 |
| Procedimientos artículo 61 L. O. P. J. | 3 |
| Abstención del artículo 222.1 L. O. P. J. | 0 |
| Personaciones TS | 267 |

Entre los asuntos despachados por la Sección, los procedimientos de divorcio y regulación de relaciones paternofiliales o modificación de medidas, 597 del total ocupan el primer lugar. En ellos se discute principalmente 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 del régimen de visitas y estancias que tanto afecta a los menores y que suele ser un punto de fricción entre los progenitores. La custodia compartida se va generalizando y si en 2021 ya suponía el 43,1% del total de las sentencias dictadas sobre custodia según el INE, en 2022 se eleva al 45,5 % y en 2023 alcanza ya un 48,4 % de los procedimientos matrimoniales y de regulación de relaciones paternofiliales en que existen hijos menores, lo que supone un incremento superior a los tres puntos porcentuales. Los datos correspondientes a la anualidad de 2024 todavía no han sido publicados por dicho organismo.

Por este motivo llama la atención la escasa regulación de la custodia compartida y de sus efectos que contiene el Código Civil, a diferencia de las normas forales. Una mayor regulación común podría reducir la litigiosidad en esta materia y con ello, la amplia actividad jurisprudencial dedicada a dar pautas en cuestiones no resueltas expresamente por la ley.

La nueva regulación del régimen de visitas, de la guarda y custodia y de la patria potestad establecidas por la LO 8/2021 y la Ley ordinaria 8/2021, ya ha sido objeto de aplicación por el TS, resolviendo siempre en atención al interés de los menores afectados tras el análisis

detallado de las circunstancias concurrentes. 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.

Otra manifestación del importante cambio que se ha producido en la sociedad en relación con la institución familiar tiene lugar con la filiación, observándose el 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. Esta última, de acuerdo con el artículo 10.3 Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida (en adelante, LTRHA) es nula, pero al estar permitida en otros países, quienes desean tener hijos acuden a estos países para eludir la legislación interna, intentando legalizar posteriormente la situación a través del Registro Civil. El TS en el año 2022 dictó una sentencia del Pleno rechazando la gestación por subrogación por atentar contra la dignidad de la madre gestante y del hijo, pero la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (antes, la Dirección General de Registros y Notariado) permite su inscripción si existe una resolución judicial extranjera que reconozca la filiación. El TS ha vuelto a pronunciarse de nuevo sobre el tema con otra sentencia del Pleno 1626/2024, de 4 de diciembre, en que se deniega, como solicitaba el MF, el *exequatur* respecto de una sentencia dictada por un tribunal del Estado de Texas (EEUU) que validaba un contrato de gestación subrogada atribuyendo la paternidad de los dos hijos nacidos a los comitentes. El TS reitera su doctrina sobre la gestación subrogada, e insiste en que la misma 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, lo que afecta al orden público, constituyendo un límite al reconocimiento de decisiones de autoridades extranjeras. Reitera que el sistema de determinación de la filiación corresponde al legislador, por lo que no es dable al juez esta determinación al amparo del interés del menor. Los diferentes registros y órganos judiciales mantienen posturas distintas, situación que ya fue puesta de manifiesto desde la memoria de 2016 y que urge abordar dado la complejidad de la materia y la implicación del interés superior del menor.

En volumen de trabajo, la siguiente posición la ocupan los procedimientos relativos a la protección de derechos fundamentales,

habiendo ascendido a 105. Especialmente lo han sido en relación con el derecho al honor, pero también a la imagen e intimidad, derechos muchas veces lesionados a través de redes sociales. Como ya se ha referido en ediciones anteriores de la Memoria, el grueso de asuntos sigue integrado por las reclamaciones de morosos por su inclusión en los archivos de insolvencia patrimonial, lo que provoca una gran litigiosidad en supuestos que muchas veces son ajenos a una verdadera lesión del derecho al honor. No obstante, este año se ha constatado una cierta reducción de estos asuntos como consecuencia de la jurisprudencia unificadora del TS, que ha fijado determinados criterios sobre el requerimiento y demás requisitos de la inclusión en dichos archivos, tal y como se señala por muchas fiscalías.

La materia de consumidores y usuarios, es atendida en la Sección por dos fiscales especialistas siendo incuestionable su grado de dificultad no solo por la importancia de conocer en este ámbito las directivas y otros instrumentos de derecho comunitario y de la jurisprudencia emanada del TJUE, sino también de la regulación sectorial. Estos fiscales han constatado que lentamente se va activando la intervención del MF tanto en recursos de casación como en diligencias preprocesales, y también en consultas.

b) *Datos de intervención del Ministerio Fiscal*

i) Intervención en recursos ante el Tribunal Supremo

1. Recurso 9355/2021. Se ha contestado a los recursos extraordinarios por infracción pro+e UFD Distribución Electricidad SA y de Comercializadora Regulada Gas&Power SA contra la sentencia de 30 de septiembre de 2021 dictada por la Audiencia Provincial de A Coruña (Sección 4.ª) que, revocando la sentencia de primera instancia, estimó la demanda de acción colectiva de cesación en defensa de los consumidores y usuarios interpuesta por el Ministerio Fiscal. La postura de la Fiscalía ha sido la de oposición a los recursos por considerar que, desplegados los contadores de luz inteligentes solo por causas muy justificadas y de modo excepcional, cabe facturar a los usuarios por consumos estimados y que, en todo caso, debe comunicarse la causa de no haber podido efectuar la lectura real y, en esos supuestos no cabe el cobro del alquiler del contador inteligente al tratarse de un servicio que no se ha prestado debidamente.

2. Recurso 553/2023. Se ha contestado a los recursos extraordinario por infracción procesal y de casación interpuestos por la representación procesal de Caixabank S.A. contra la sentencia de 22 de

noviembre de 2022, dictada por la Audiencia Provincial de Álava (Sección 1..ª) confirmatoria de la dictada en primera instancia. Esta sentencia estimó la demanda interpuesta por la Asociación de personas consumidoras y usuarias vasca (EKA/ACUV) declarando que constituía una práctica abusiva y contraria a la normativa de protección de los consumidores y usuarios el cobro por parte de Caixabank de la comisión por emisión de justificante especial por ingreso en cuenta de terceros indicando el concepto, y de la comisión o recargo por uso de ventanilla en servicios que se pueden realizar por autoservicio. La postura de la Fiscalía ha sido la de oponerse a los recursos por considerar que se trata de servicios comprendidos en cualquier contrato de cuenta corriente, por lo que no cabe su cobro separado como si de un servicio adicional se tratara.

ii) Expedientes gubernativos

1. Expediente 1/2024. Responde al estudio de la acción colectiva de cesación respecto de condiciones generales de la contratación, a interponer por la Fiscalía de A Coruña contra dos compañías de vuelo, por el sobreprecio que se produce al imponer en las condiciones generales de contratación tarifas adicionales superiores a abonar sobre el equipaje de mano. Estos hechos han sido denunciados por los consumidores. Tras examinar el proyecto de demanda se comunicó a la Fiscalía de A Coruña la conformidad con ella.

2. Expediente 2/2024. Por la Fiscalía de Alicante se remitió para estudio la demanda de cesación en defensa de los intereses difusos de los consumidores y usuarios, con declaración de deslealtad, prohibición de reiteración de la conducta y rectificación de las informaciones engañosas, incorrectas o falsas, en materia de publicidad ilícita y competencia desleal, frente a dos sociedades de automóviles y tecnológica. Tras su estudio se realizaron algunas observaciones y sugerencias para complementar la demanda que fueron recogidas en la demanda que finalmente se presentó.

3. Expediente 3/2024. Por la Fiscalía Provincial de Valencia se dio traslado del acuerdo transaccional remitido por la representación procesal de un portal de internet dedicado a intermediar en la venta de entradas, proponiendo la terminación del proceso ordinario del Juzgado de lo Mercantil núm. 2 de Valencia iniciado por el MF ejercitando la acción de cesación respecto de ciertas condiciones generales de la demandada. Por la Sección Civil se hicieron determinadas observaciones al acuerdo y a una posterior versión modificada, ya que se consi-

deró que en algunos aspectos las modificaciones ofrecidas eran insuficientes.

4. Expediente 4/2024. Se recibió una nota interior de la Secretaría Técnica de la FGE a la que se adjuntaba la copia del Decreto de 21 de mayo de 2024 de la Ilma. Sra. Teniente Fiscal de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, por el que se archivaban las Diligencias preprocesales incoadas a raíz de la resolución de la CNMC dictada en el expediente sancionador a Naturgy Generación, por manipulación del precio de los servicios de ajuste mediante la realización de ofertas a precios excesivos. Dado que se había interpuesto una querella por estos hechos no se consideró adecuado ejercitar paralelamente acciones resarcitorias civiles, ni una acción de cesación, puesto que la conducta dirigida a las comercializadoras solo habría afectado a los consumidores de forma indirecta a través de la subida de precios de aquellas.

5. Expediente 5/2024. Se atendió una consulta de la Fiscalía Provincial de A Coruña sobre un acuerdo con las demandadas para la ejecución provisional de la sentencia objeto del recurso ante el TS núm. 9355/2021 antes mencionado. Se consideró que el acuerdo planteado por estas se ajustaba a los pronunciamientos contenidos en la sentencia a ejecutar provisionalmente.

6. Expediente 6/2024. Se recibió oficio de la Fiscalía Provincial de A Coruña relativo a la incoación de Diligencias preprocesales de consumo 19/2024 de esa Fiscalía, por posibles «prácticas señuelo» de una conocida cadena de Supermercados mediante oferta de productos rebajados que no estaban disponibles para los consumidores. Tras examinar el proyecto de demanda se comunicó la conformidad con el contenido de esta.

7. Expediente 7/2024. Se recepcionó en esta Sección de lo Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo la denuncia del Presidente de APEDANICA, a su vez dirigida a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) y a Consumo. Tras la incoación del correspondiente expediente Gubernativo, se ha solicitado al Instituto de Consumo información relacionada con la denuncia a fin de poder esclarecer la naturaleza y el sentido de los hechos relatados, relacionados con la posible vulneración de los derechos de los consumidores o usuarios.

8. Expediente 14/2024. En este año se han recibido múltiples comunicaciones de particulares o asociaciones señalando páginas web de agencias y entidades que a su entender estaban realizando una publicidad comercial de los programas de gestación subrogada existentes en aquellos países en que tal práctica es lícita, ofertando sus servicios e intermediación. Tras un análisis de la documentación y la

práctica de algunas actuaciones, cuando se ha entendido que podía existir publicidad ilícita en los términos de la Ley General de Publicidad, se han remitido las diligencias a las diferentes fiscalías competentes dado el domicilio de la entidad. Respecto de algunas entidades se han archivado y, en ocasiones se ha solicitado colaboración al Instituto de las mujeres a fin de identificar y localizar a otras entidades. Actualmente existen diligencias preprocesales sobre la materia en Barcelona, Málaga y Madrid, que recientemente ha formulado demanda ante los juzgados de lo mercantil contra tres entidades que actuaban o tenían su domicilio social en la capital.

iii) Otras intervenciones

Se recibió en esta Sección Civil la nota interior de 13 de febrero de 2024 de la Excma. Sra. Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica con relación a las Diligencias preprocesales incoadas por la Fiscalía de la Audiencia Nacional, con motivo de los daños personales causados a algunos pacientes por un determinado producto sanitario. La Fiscalía de la Audiencia Nacional acordó archivar las Diligencias preprocesales civiles e incoar diligencias de investigación preprocesal penal y dar traslado a la Secretaría Técnica a los posibles efectos del ejercicio de acciones civiles por parte del MF. Habiendo tenido conocimiento de que la Fiscalía había interpuesto una querella que fue admitida se consideró que no procedía ejercitar acción civil alguna al corresponder su ejercicio al MF en el proceso penal, todo ello sin perjuicio de nueva valoración en función del resultado de la querella.

También se ha respondido a diversas consultas de los fiscales delegados de consumo sobre asuntos de los que conocían, tratando de resolver las dudas planteadas y unificar criterios sobre las materias consultadas.

Finalmente se han mantenido contactos con el fin de poner en marcha la comisión de seguimiento creada tras la firma del Protocolo de Consumo de la FGE con el Ministerio de Consumo.

En materia de concursos de acreedores, 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 entró en vigor el 26 de septiembre de 2022, eliminó la intervención del MF en la pieza de calificación, lo que es valorado muy positivamente por los fiscales, y ya tiene su reflejo en los recursos de casación.

Por último, las cuestiones de competencia territorial continúan representando un importante bloque de informes emitidos por la Sec-

ción, alcanzando este año la cifra de 823 informes frente a los 368 del año anterior. Dicho volumen de asuntos genera preocupación ante la posibilidad de desbordar por completo al TS, órgano ya saturado por el número de recursos pendientes. La causa principal de este incremento se debe al cambio de la doctrina jurisprudencial en cuanto al fuero aplicable 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. También son abundantes las cuestiones cuando se reclaman indemnizaciones a las compañías aéreas por retrasos o cancelaciones de vuelos. Por ello, aunque como refieren las diferentes fiscalías, la Circular FGE 1/2022 –actualizada cada año– es de gran utilidad y cada vez más consultada, no se ha conseguido reducir el número de conflictos ni de informes emitidos. La reforma de competencias objetivas entre los juzgados de lo mercantil y lo civil llevada a cabo por la LO 7/2022 que da nueva redacción al art. 86 ter) LOPJ también ha tenido incidencia en los conflictos de competencia.

#### 1.1.2.3 *Recursos de casación interpuestos*

No se ha formalizado por las diferentes fiscalías ningún recurso de casación.

### 1.1.3 Otras actividades de la Sección Civil

#### 1.1.3.1 *Anteproyectos de ley informados*

No se ha informado ningún Anteproyecto.

Se ha emitido informe sobre la modificación del artículo 42 del Reglamento 1/2005 de 15 de septiembre, sobre aspectos accesorios de actividades judiciales, que afecta en concreto a la atribución al servicio de guardia de los juzgados de instrucción el cometido de sustituir a los juzgados de vigilancia penitenciaria y juzgados de 1.ª Instancia, que afecta a materias tan sensibles como la ratificación de los ingresos no voluntarios por trastorno psíquico o de menores con problemas conductuales.

#### 1.1.3.2 *Consultas y comunicaciones recibidas*

En esta Sección se han recibido consultas sobre materias muy variadas. Algunas, por su carácter transversal y la implicación de per-

sonas menores, requieren una actuación coordinada por parte de las diversas Secciones de la Fiscalía.

Ejemplo ilustrativo de lo anterior son los problemas surgidos en relación con el reconocimiento y ejecución de los acogimientos familiares transfronterizos procedentes de Marruecos, conocidos como *Kafala,* cuando no existe previo informe de idoneidad emitido por la Entidad pública. Aunque en principio, la materia corresponde a la Sección de Menores, cuando se solicita el *exequatur* o el reconocimiento en base al Acuerdo bilateral existente y a la Ley de Cooperación internacional civil, o a través de un expediente de jurisdicción voluntaria, intervienen los fiscales de civil con posturas a veces no coincidentes derivadas del análisis del interés superior del menor en cada caso.

Otro supuesto de la transversalidad lo constituye la consulta que se recibió sobre el abono de la pensión de orfandad cuando el progenitor se encontraba condenado por delito de violencia de género, situación resuelta por la Unidad de violencia sobre la Mujer pero que afectaba igualmente a la Sección Civil de la Fiscalía del TS.

Se dio contestación a la comunicación de una asociación de padres en la que se preguntaba sobre la inasistencia del MF a las vistas de familia en las que existían menores. Se contestó justificando la situación por la escasez de recursos personales, y en ocasiones derivado de un problema de coordinación en los señalamientos. Consecuencia de lo anterior, la Fiscal de Sala con ocasión de la reunión de Fiscales Superiores, les trasladó la necesidad de asistir a estas vistas y que debía ponerse en conocimiento la situación a las respectivas Salas de Gobierno para mejorar la coordinación.

Se recibió de la Fiscalía de Área de Santiago de Compostela la comunicación de la apertura de diligencias preprocesales con el fin de agilizar y facilitar los trámites para la declaración de fallecimiento de los marineros españoles desaparecidos en el naufragio del barco español Argos Georgia ocurrido frente a las islas Malvinas.

Consecuencia de la queja formulada por el Defensor del Pueblo en relación con las actuaciones judiciales que afectaban a los hijos menores de la comunicante, se aperturó el oportuno expediente. Tras recabar informe de los diferentes fiscales actuantes, tanto violencia sobre la mujer como menores y civil, se ha remitido comunicado dando por cumplida la respuesta a la versión limitada transmitida por la madre.

Varias son las diligencias incoadas en la aplicación de la Ley 4/2023, de 4 de febrero, conocida como Ley Trans y los posibles abusos cometidos en fraude de ley. Así, por la Fiscalía de Área de Ceuta se comunicó la existencia de dos supuestos de cambio de sexo

de hombre a mujer, realizados por dos varones incursos ambos en procedimientos penales por violencia de género en que la juez había remitido testimonio de la sentencia al Ministerio Fiscal por entender que existía indicios de fraude de la Ley 4/2023. Se acordó incoar diligencias preprocesales a fin de completar la información necesaria para adoptar una decisión.

Posteriormente se recibió denuncia de la Federación Plataforma por los derechos trans sobre posible fraude de la citada Ley derivada de un artículo periodístico que informaba que, 37 hombres en Ceuta, –militares, policías y guardias civiles– habían cambiado de sexo registral, pero sin haber modificado su apariencia ni el nombre. Se entendió que la apertura de diligencias preprocesales por parte de la Fiscalía cuando no se había facilitado ningún dato de identificación o indicio objetivo de los hechos podía ser contrario al espíritu de la Ley que proclama el principio de la libre determinación del sexo sin exigir requisito alguno. A su vez, la Ley no prevé la intervención del MF en dichos expedientes registrales, por lo que debía de solicitarse de la Asociación que aportara datos identificativos de cada uno de ellos y de su conducta y a la vista de ello, adoptar la decisión pertinente de forma individualizada. Requerida la Asociación denunciante no aportó dato objetivo alguno remitiéndose a la información periodística, lo que motivo el archivo del expediente.

Se recibió consulta de la Fiscalía de Alicante sobre la denuncia que una asociación LGTBI formuló contra los padres de una mujer trans fallecida que colocaron en el panteón familiar una foto y el nombre masculino de la fallecida. La denuncia fue archivada en vía penal, remitiéndose a la civil por si existiera vulneración de la intimidad y/o dignidad de la persona fallecida por no haber respetado su sentimiento de mujer. Al respecto se informó que al ser el panteón un lugar privado e íntimo y haber fallecido la persona directamente afectada, la legitimación del MF en estos casos es residual conforme al artículo 4 de la LO 1/82.

Igualmente se ha supervisado la actuación de la sección civil de la Fiscalía de Granada, en coordinación con la de violencia sobre la mujer en el conocido asunto de la petición de medidas de protección del hijo menor de una ciudadana española que vive con su padre –que ostenta la custodia– en Italia.

Por último, se han resuelto algunas consultas derivadas de supuestos de gestación por subrogación. Uno de ellos procedente de la Fiscalía de Álava sobre la postura a adoptar por el MF en un expediente de adopción en que la madre comitente solicitaba la adopción de una niña nacida en Argentina por gestación subrogada. Se concluyó que no era posible la

adopción al no concurrir los requisitos sin perjuicio de que se diera traslado a la sección de menores de esta situación de guarda de hecho.

La Fiscalía de Huelva planteó una consulta respecto a una demanda en que se solicitaba la filiación no matrimonial por parte de varón respecto de un niño, supuestamente nacido por inseminación artificial en la República Checa, donde se planteaban diversas dudas de legalidad. Se acordó reclamar nueva documentación al demandante, sin perjuicio de que al encontrarse el menor en España se remitió oficio a la sección de menores por si fuera necesario adoptar alguna medida de protección.

En mayo de 2024, se mantuvo una reunión con la Asociación Española de Abogados de Familia (AEAFA) donde expusieron los problemas que ellos detectaban en relación con la intervención del MF en procesos de familia complejos donde existen menores en las diferentes provincias y sobre la excesiva duración de los procesos. Se les participó que la insuficiencia de equipos psicosociales constatada por muchas fiscalías es la principal causa del retraso. También se les informó que a la escasez de recursos personales en las fiscalías se une el problema de coordinación de señalamientos, y se acordó realizar un convenio de colaboración en materia formativa.

El 26 de noviembre se mantuvo una reunión de coordinación con todos los fiscales de lo civil de la provincia de Madrid, codirigida por la Fiscal Superior de Madrid y la Fiscal de Sala Jefa de la Sección Civil de la Fiscalía del TS, donde se plantearon problemas y necesidades, así como cuestiones jurídicas complejas sobre las que se desarrolló un debate muy participativo e interesante.

#### 1.1.3.3 *Intervención en materia de cooperación judicial civil y mercantil*

##### 1.1.3.3.1 Proceso de constitución de la Red Civil Internacional de Fiscales

El hecho más relevante en este año memorial ha sido la constitución de la Red Civil Internacional de Fiscales (RCIF), creada por Decreto del Fiscal General del Estado de 2 de octubre de 2024. La configuración de la red da 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. Está pendiente de formalizarse la integración en la red de la Unidad de Menores.

Una de las primeras actuaciones que se han desarrollado ha sido la de mantener una reunión con la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y su equipo, que proporcionó todo tipo de facilidades para el desarrollo de la nueva red y de la necesaria coordinación institucional. La reunión se celebró en diciembre de 2024 y contó con la presencia de la Secretaría Técnica, la Sección Civil de la Fiscalía del TS, la Unidad de Personas con Discapacidad y Mayores y la Unidad de Menores.

Para la adecuada selección de los fiscales que integren la RCIF se están diseñando y realizando actividades formativas para dotar a sus miembros en conocimientos avanzados de idiomas y con formación necesaria tanto en instrumentos jurídicos como en las herramientas para su manejo. Entre otras acciones se han puesto en marcha, de una parte, una serie de webinarios abiertos a toda la carrera, iniciados en noviembre, con un enfoque divulgativo sobre las atribuciones del Ministerio Público en la materia, a modo de primera aproximación a las diligencias y procedimientos con trascendencia trasnacional en los que nuestra intervención se produce de forma más frecuente.

De otra parte, se ha incluido en el plan de formación de la carrera fiscal para el año 2025 un curso específico sobre la intervención del Ministerio Fiscal en asuntos civiles con incidencia transfronteriza y en procedimientos de cooperación jurídica internacional civil, como primer paso de un itinerario formativo dirigido a aquellos miembros de la carrera que deseen iniciar su especialización en este campo que pueda constituir un mérito de posible valoración en la ulterior selección de miembros de la red.

Además, estas cuestiones han sido objeto de amplio tratamiento en las jornadas de fiscales especialistas de civil y discapacidad para dar la mayor difusión a las mismas 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.

#### 1.1.3.3.2 Actividad de la Red Judicial Europea (EJN)

##### 1.1.3.3.2.1 Asistencia y participación en las reuniones de la EJN

Durante el año 2024 han tenido lugar 6 reuniones presenciales, retransmitidas también por webstreaming, a las que asistió la Fiscal de la Sección punto de contacto nacional de la Fiscalía, junto con los puntos de contacto del CGPJ y del Ministerio de Justicia. En estas reuniones se han analizado y debatido distintos instrumentos. Sobre la base de documentos de trabajo elaborados con las cuestiones propuestas por los Estados miembros y la Secretaría General de la EJN, y con el fin de lograr mejores prácticas, así como resolver extremos controvertidos, han sido objeto de estudio y debate los siguientes instrumentos:

– Convenio de Londres de 1968 sobre información de derecho extranjero; Reglamento (UE) 2015/848, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia; Reglamento (UE) 861/2007 de 11 de julio de 2007, sobre proceso europeo de escasa cuantía; Reglamento (UE) núm. 655/2014 de 15 de mayo de 2014, sobre la orden europea de retención de cuentas; Reglamento (UE) núm. 1896/2006 por el que se establece un proceso monitorio europeo.

– Los Reglamentos Bruselas II ter Reglamento (UE) 2019/1111 y de alimentos fueron objeto de tratamiento en las reuniones coincidentes y auspiciadas por las presidencias belga y húngara, las cuales tuvieron lugar en Brujas y Budapest, respectivamente.

– En la última reunión del año, en diciembre, fueron objeto de tratamiento los Reglamentos sobre la obtención de pruebas (2020/1783) SoD y sobre notificación y el traslado de documentos (2020/1784) ToE.

Temas recurrentes en estos encuentros han sido las actividades y proyectos de la RJE, la actualización y mejoras en el Portal de e-Justicia y su visibilidad, la actualización de las fichas de la RJE y el Atlas Judicial Europeo, la jurisprudencia reciente del TJUE, el estado de elaboración de las guías sobre distintos reglamentos y los avances en su traducción a las distintas lenguas, así como las actividades de los grupos de trabajo.

– Este año se ha aprobado la guía sobre el Reglamento de obtención de prueba (SoD). En el momento actual están en funcionamiento los siguientes grupos de trabajo, WG on: 1.Court Staff; 2.Taking of Evidence (practique Guide); 3.Succession Regulation, 4.Digitalisation of the Brussels IIbis, Regulation y 5.Visibility.

#### 1.1.3.3.2.2 Participación en grupos de trabajo

El punto de contacto español de la Fiscalía española participa en el grupo de visibilidad, en el que se está preparando una serie de actuaciones para intensificar la visibilidad y utilidad de la red entre los profesionales del derecho y ciudadanos en general, destacando los proyectos de digitalización de los reglamentos y las plataformas de comunicaciones para el intercambio electrónico transfronterizo de comunicaciones y datos en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil y penal (sistema e-CODEX). La plataforma IMI para envío de solicitudes, así como sus mejoras y actividades formativas ha sido objeto de información.

#### 1.1.3.3.2.3 Elaboración del informe anual

Por último, por el punto de contacto de la Fiscalía española se elaboró y remitió a la Secretaria General de la RJE el informe anual conforme al artículo 5.2.j) de la 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 dan a conocer las funciones extrapenales del Ministerio Fiscal español; las actuaciones que se están llevando a cabo por la Fiscalía española como la creación de la RCIF; y 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 RJE en el ámbito de la cooperación civil internacional. Se informa además de la reunión anual que los fiscales delegados de civil, de discapacidad y mayores celebran de forma presencial para unificar criterios y acordar pautas comunes de actuación y de las actividades formativas sobre la RJE.

### 1.1.3.3.3 Intervención en el XXlV Encuentro de la Red Judicial Española de Cooperación Judicial Internacional (REJUE) y del XVIII 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 la Fiscal de Alicante, y se abordaron temas como los aspectos internacionales de Derecho de Familia dentro del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. También se debatió la propuesta de Reglamento sobre el reconocimiento de la paternidad/

maternidad, que pretende armonizar la legislación a nivel de la UE, y la mediación en litigios transfronterizos, además de actualizar las guías prácticas de cooperación.

#### 1.1.3.4 *Participación en la formación de fiscales*

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 cursos, bien impartiendo ponencias, siendo 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 a los procedimientos de familia y violencia de género, problemática de los expedientes tanto registrales como de jurisdicción voluntaria relativos al estado civil de las personas, derecho de consumidores y usuarios y aspectos procesales de los procesos civiles.

### 1.1.4 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 MF 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:

#### 1.1.4.1 *Derecho de Familia*

La STS núm. 979/2024, de 10 de julio de 2024, analiza aspectos transfronterizos existentes en la regulación de las relaciones paternofi-

liales, obligación de alimentos y adopción de medidas de protección del hijo que reside en Bielorrusia con la madre, sin consentimiento del padre. El TS se pronuncia sobre la ley aplicable, la competencia internacional, los alimentos y otras medidas en beneficio de un menor desplazado a Minsk por su madre, tras un estudio exhaustivo y riguroso de la normativa interna, de los diversos instrumentos internacionales y comunitarios, y de la jurisprudencia del TJUE. Concluye que la ley aplicable al caso es la ley del foro, la española, que es coincidente con la nacionalidad del padre y del niño, así como con la residencia habitual del padre y que los tribunales españoles son competentes para aplicarla.

Por ello el TS casa la sentencia objeto de recurso, acuerda un sistema de comunicación paternofilial no pedido por el padre, pero solicitado por el MF para evitar la desconexión entre este progenitor y su hijo, mantiene la custodia a la madre y fija una pensión de alimentos a cargo del padre.

La STS núm. 981/2024, de 10 de julio de 2024, considera la guarda y custodia compartida improcedente por las malas relaciones existentes entre los progenitores, atendiendo a la conflictiva relación con los hijos menores, por la falta de habilidades parentales del padre y especialmente porque contra él se sigue un proceso penal por maltrato al hijo menor, en el que se ha declarado la apertura del juicio oral y existe acusación del Ministerio Fiscal y de la demandante constituida en acusación particular. Por las mismas razones suspende el régimen de visitas sin perjuicio de que el juzgado, una vez que se dicte sentencia en el proceso penal o en ejecución de sentencia, previa audiencia de las partes y recabando los informes técnicos que se consideren oportunos, resuelva lo procedente sobre el régimen de comunicación de padre e hijos.

En la misma línea, la STS núm. 1231/2024, de 3 de octubre en sintonía con lo informado por el Ministerio Fiscal, estima el recurso de casación interpuesto por la madre de unos menores por infracción del artículo 92.3,5,6 y 7 CC. La Sala, concluye que no estamos en presencia de meras desavenencias propias de la quiebra de la convivencia, sino que los progenitores están sumidos en una situación altamente conflictiva y de total incomunicación, siendo nula la relación entre ellos, y esta situación, de la que ambos resultan responsables, y que ha trascendido a los menores, generando en ellos preocupación y desasosiego, hace inviable el sistema de custodia compartida que exige habilidades para el diálogo y una actitud razonable y eficiente en orden al desarrollo de los menores, lo que es manifiesto no se puede lograr si los ahora litigantes ni siquiera se dirigen la palabra.

La STS núm. 1695/2024 de 17 de diciembre revoca la sentencia en que se establecieron visitas al progenitor condenado por violencia de género. Rechaza su argumento basado en que la interrupción prolongada del contacto con los hijos debilita progresivamente el vínculo de forma que acaba perdiéndose de una forma irreparable. El Tribunal entiende, en sintonía con el MF, que acoger el criterio de la AP impediría siempre la posibilidad de suspensión del régimen de visitas convirtiendo lo excepcional en general, conforme al artículo 94.4 CC. Reitera la necesidad de motivación reforzada en estos asuntos y la necesidad de dar a los menores con suficiente juicio, la oportunidad de ser oídos.

La STS núm. 731/2024, de 27 de mayo recuerda que el derecho a ser oído forma parte del estatuto jurídico indisponible de los menores de edad, como norma de orden público, de inexcusable observancia para todos los poderes públicos, de manera que cuando el menor tenga edad suficiente –a partir de los doce años–, debe entenderse que la audiencia habrá de llevarse a cabo a presencia judicial, sin que sea suficiente su exploración por el Equipo Técnico y, en consecuencia declara la nulidad de la sentencia.

STS núm. 1382/2024 de 23 de octubre. El TS se pronuncia sobre la interpretación de los artículos 94 y 160 CC, al resolver la petición de un progenitor ingresado en prisión cumpliendo penas no relacionadas con la violencia de género y doméstica, reclamando visitas con su hijo en un punto de encuentro familiar, y su ampliación a medida que disfrute de permisos penitenciarios. Se estima parcialmente el recurso siguiendo la doctrina de la STC 53/2024, de 8 de abril y teniendo en cuenta la buena vinculación afectiva entre el padre y la hija y la no oposición de la madre, concluye que deberá establecerse un régimen de comunicación con la niña durante los permisos penitenciarios del padre en el punto de encuentro.

SSTS núm. 757/2024 de 29 mayo y 1.669/2024, de 12 de diciembre de 2024 son importantes en cuanto analizan a la luz de la reforma operada por la Ley 8/21 en el artículo 96 CC, la atribución del uso de la vivienda familiar a favor del hijo con discapacidad mayor de edad y el carácter temporal de tal atribución. El TS señala que no procede una atribución del uso de la vivienda familiar, titularidad privativa del demandado, de forma ilimitada en el tiempo, ya que tal adjudicación implicaría una suerte de expropiación forzosa de un indiscutible valor económico del que se vería privado el titular exclusivo o cotitular de la precitada vivienda; pero si cabe, como solicita el Ministerio Fiscal, fijar un plazo adicional de uso a favor del hijo de los litigantes (…).

La STS núm. 918/2024, de 27 de junio, analiza el artículo 160.2 CC y declara que, como dice el MF, con el que estamos de acuerdo, «del propio tenor literal del artículo 160 CC y de una interpretación teleológica del mismo solamente procede este reconocimiento [el de visitas a los abuelos para poder relacionarse con sus nietos] cuando efectivamente se impida a los abuelos tener relación con los nietos o cuando, dadas las circunstancias concurrentes, este acceso sea muy restringido y el interés del menor exija ampliarlo».

Por último, en relación con la fijación de alimentos de los hijos menores cuando el progenitor demandado se encuentra en rebeldía, es necesario reflejar el giro importante que ha experimentado la jurisprudencia del TS como consecuencia de la doctrina sentada en la STC 2/2024, de 15 de enero, recalcando el necesario establecimiento de una cantidad líquida por exigencias del deber de motivación reforzada de las resoluciones judiciales que fijan la pensión de alimentos en estos supuestos. En consecuencia si durante 2023 la doctrina jurisprudencial en caso de rebeldía fijaba como alimentos –siguiendo al MF– un porcentaje de los ingresos que se acreditasen percibía el obligado al pago, las SSTS 378/24, de 14 de marzo y 1150/2024, de 18 de septiembre, ya acogen esta nueva doctrina constitucional y con estimación del recurso dejan sin efecto la fijación porcentual y cuantifican la pensión en atención a la prueba obrante sobre las circunstancias personales y económicas de ambos progenitores y las necesidades del hijo.

#### 1.1.4.2 *Filiación*

##### 1.1.4.2.1 *Gestación por Subrogación*

– STS 1141/2024, de 17 de septiembre. Se aborda la posibilidad de modificar la mención del lugar de nacimiento en el Registro Civil de un menor nacido mediante gestación subrogada, a cuyo padre se le había reconocido la paternidad en España y al cónyuge de este se le había concedido la adopción del menor. La DGSJyFP y las sentencias de instancia y apelación habían denegado el cambio por entender que no cabía una aplicación analógica de los preceptos que regulan la adopción internacional a aquellos supuestos que están prohibidos por nuestro ordenamiento jurídico. El Ministerio Fiscal, apoyó el recurso y advertía que la interpretación combatida deja expuestos a los menores nacidos por gestación subrogada cuya filiación ha quedado determinada conforme a las instituciones que el ordenamiento español considera idóneas para proteger el interés superior del menor –en apli-

cación de la doctrina jurisprudencial patria y del TEDH–, e interesa su aplicación analógica por ser acorde al espíritu de las última reformas que tienden a preservar el carácter reservado de todos los datos que evidencian la filiación adoptiva.

La Sala, estima el recurso y señala que la aplicación analógica resulta acorde con las exigencias del artículo 18.1.º CE, en tanto que permite la efectividad del derecho a la intimidad personal y familiar del menor (en cuyo ámbito de protección se encuentran la filiación y los datos que denotan el origen del menor adoptado), que se vería vulnerada al dar publicidad registral al lugar de nacimiento y supondría una discriminación respecto de otras filiaciones (en concreto, la adoptiva internacional) que no se encuentra justificada.

– STS del Pleno 1626/2024, de 4 de diciembre 2024. El TS deniega, como solicitaba el MF, el exequatur respecto de una sentencia dictada por un tribunal del Estado de Texas (EEUU) que valida un contrato de gestación subrogada atribuyendo la paternidad de los dos hijos nacidos a los comitentes. El TS reitera su doctrina sobre la gestación subrogada, e insiste en que la misma 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. Reitera su doctrina señalando que el interés del menor no es causa que permita al juez atribuir una filiación, sino que es el legislador quien, al establecer el sistema de determinación de la filiación y de las acciones de impugnación y reclamación de la filiación, debe valorar en abstracto el interés superior del menor junto a los demás intereses presentes (la libertad de procreación, el derecho a conocer los propios orígenes, la certeza de las relaciones y la estabilidad del hijo).

#### 1.1.4.3 *Derechos Fundamentales*

##### 1.1.4.3.1 Derecho al Honor, Intimidad y Propia Imagen

– STS 18/24, de 8 de enero. El TS considera vulnerado el derecho al honor y a la protección de datos personales de un trabajador por la existencia y conservación de un fichero con sus datos personales por parte de la entidad bancaria en la que prestaba sus servicios que comprometían su reputación profesional, y la cesión no autorizada a otra entidad bancaria en proceso de absorción que determinó su despido.

– STS 1.399/2024, de 17 de octubre. Se aborda la posible vulneración del derecho a la intimidad y la propia imagen en la colocación por parte de la comunidad de propietarios de cámaras de videovigilancia en las zonas comunes, concretamente se instaló una cámara en cada planta, que enfoca a la puerta de cada piso. El TS recuerda que el derecho a la intimidad no es un derecho absoluto, y siguiendo el criterio mantenido por el MF, si la instalación de las cámaras cuenta con el título legitimador, pues se han cumplido con los requisitos legales (art. 22.1 de la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales), la intimidad no queda afectada, pues también se respeta el principio de proporcionalidad.

– STS 408/24, de 20 de marzo. En este recurso se debatía si la inhabilitación del perfil de Facebook de una empresa por incumplimiento de los requisitos de identificación establecidos por Facebook vulnera el derecho al honor y a la reputación digital y profesional de una empresa. El TS considera que no se ha producido tal vulneración en base a su doctrina de la menor intensidad en la protección del honor de las personas jurídicas. Añade que no hay un daño a la identidad digital o reputación *online* de la empresa del recurrente pues tras el cierre, sigue disponiendo de medios para mantener su identidad corporativa en el mundo digital. Por último, precisa que no existe un derecho absoluto a tener presencia en las redes sociales si no se cumplen las condiciones establecidas por los proveedores de servicios.

– STS 960/2024, de 9 de julio, aborda una acción ejercitada por una asociación de psiquiatras contra unas publicaciones especialmente ofensivas hacia los psiquiatras en general. Tres puntos destacan: i) La legitimación de las asociaciones: para el TS las personas jurídicas, tienen legitimación para pedir la tutela de derechos fundamentales de los que no son titulares, pero respecto de los que tienen un interés legítimo. ii) En cuanto a la caducidad de la acción responde que, cuando para apreciar la existencia de una vulneración del derecho fundamental es necesaria la valoración de la conducta en su conjunto, esto es relevante para la fijación del *dies a quo* del plazo de ejercicio de la acción de protección del derecho fundamental. iii) Por último, considera que las afirmaciones contra un colectivo pueden suponer una afectación al honor o la reputación de los miembros del colectivo solamente si se dan ciertas condiciones y se supera un cierto «umbral de gravedad» o «nivel de severidad» teniendo en cuenta las características del grupo afectado, en especial su vulnerabilidad o historial de estigmatización o si se encuentran en situación social desfavorable.

#### 1.1.4.3.2 Inclusión en ficheros de solvencia patrimonial

– STS 1613/2024, de 2 de diciembre. La sentencia consideró válido el requerimiento practicado en el domicilio indicado en el contrato «toda vez que era el que figuraba en el contrato suscrito, sin que se comunicara por la parte a la que incumbía el cambio de dirección», compartiendo la postura mantenida por el MF.

– STS 1615/2024, de 2 de diciembre. El TS acogió el argumento del MF entendiendo que la sola presentación de una demanda contra el acreedor por una indebida inclusión en el fichero no es un indicio suficiente de que se niega la certeza de la deuda, sino que entiende debe de ser una demanda en la que se pida que se declare la modificación, inexistencia o extinción de la deuda con efectos liberatorios, que es la clase de reclamación judicial a la que se refiere el art. 20.1.b) LOPD 2018.

– STS 398/2024, de 19 de marzo. Se discute la intromisión ilegítima en el derecho al honor y a la intimidad de unos particulares por el acceso no consentido a sus datos de carácter personal obrantes en un fichero de solvencia patrimonial por parte de una empleada que utilizó la contraseña de acceso de la empresa para la que trabajaba. El TS recuerda que no todo acceso a datos protegidos constituye por sí misma una violación del derecho a la intimidad, ni da por sí solo derecho a una indemnización a favor del interesado.

#### 1.1.4.3.3 Derecho de asociación e impugnación de acuerdos sociales

– STS 1339/24, de 6 de octubre. Recurren en casación diversos socios de un Club de Fútbol a los que no se les reconoce legitimación para recurrir los acuerdos sobre reforma estatutaria adoptados por la asamblea General al haber sido sancionados con la suspensión de su condición de socios y los derechos inherentes a la misma. El TS, frente a la postura del MF, estima el recurso y considera que al impugnar el acuerdo no sólo por infracción de normas estatutarias sino por vulneración del derecho de asociación en su vertiente del derecho de participación e información, la legitimación es más amplia de manera que los socios suspendidos mantienen su legitimación.

### 1.1.4.4 *Oposición a las Medidas de Protección de Menores*

– STS 879/24, de 20 de junio. El TS analiza los artículos 172 CC y 780 LEC, en cuanto al plazo de impugnación judicial por parte de la

familia biológica de la suspensión de visitas a sus hijos en situación de desamparo. El TS establece que cabe una interpretación sistemática de ambos preceptos que, sin violentar el principio de seguridad jurídica, es más respetuosa con la naturaleza de los intereses en juego y en especial con el interés superior del menor, de manera que el artículo 172.2 CC y el plazo de dos años que establece se refiere a peticiones dirigidas a la entidad pública para que revoque la decisión de desamparo y recuperar la patria potestad, pero ello no impide que, cumpliendo el plazo previsto en el artículo 780.1 LEC, las personas legitimadas precisadas en el apartado segundo puedan impugnar las resoluciones administrativas dictadas en materia de protección de menores.

### 1.2 **Sección de lo Penal**

La Memoria de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo ha de comenzar este año haciendo una especial y merecida mención a los dos compañeros que han ocupado las jefaturas de sendas Secciones de esta Fiscalía y que en este año memorial han alcanzado la edad de jubilación forzosa.

De un lado la Excma. Sra. D.ª. Pilar Fernández Valcarce, quien, además de la Jefatura, desempeñó por designación del FGE la delegación del área especializada para la protección y tutela de las víctimas en el proceso penal. Fue la primera mujer que obtuvo plaza en propiedad en la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo en el año 1993, y también la primera mujer que ejerció la Jefatura de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo desde el año 2003.

Una jurista cuya trayectoria ha marcado un antes y un después en la Fiscalía del Tribunal Supremo y en la Carrera Fiscal, sabiendo no solo abrir caminos, sino transitarlos con rigor, compromiso, valentía, integridad, lucidez jurídica, demostrando en la dirección de la Sección el liderazgo necesario para cohesionar la actuación de sus integrantes.

De otro lado, también se jubiló el Excmo. Sr. D. Joaquín Sánchez-Covisa Villa que ejerció la codirección de la Jefatura de la Sección Penal de la Fiscalía desde el año 2022, donde dejó constancia de su rigor jurídico y su buen hacer, lo que ya era conocido por todos dado el bagaje acumulado desde su nombramiento como Fiscal de Sala en el año 2006 al hacerse cargo de la Unidad Especializada de Extranjería de la Fiscalía General del Estado.

Este año también ha cesado otro compañero de la Sección penal por alcanzar la edad de jubilación, reconociendo desde estas líneas su excelente trabajo.

A diferencia de los años anteriores, el Código Penal solo se ha visto afectado por una reforma legislativa, la operada por la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en la que, por la disposición final 2, se modifica el apartado 1. 4.º del artículo 130 del Código Penal, que queda redactado con el siguiente contenido:

«4.º Por la amnistía o el indulto.»

Y en cuanto a las normas procesales penales, se han introducido las siguientes reformas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal:

– Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa, en cuya disposición final primera, de Modificación del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal, establece:

«Artículo 495. No se podrá detener por la presunta comisión de delitos leves, a no ser que el presunto reo no tuviese domicilio conocido ni diese fianza bastante, a juicio de la autoridad o agente que intente detenerle.»

– Ley Orgánica 4/2024, de 18 de octubre, por la que se modifica la Ley Orgánica 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea, para su adecuación a la normativa de la Unión Europea sobre el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS), que, en su artículo único, catorce, suprime la disposición adicional única que disponía:

«En ningún caso serán tenidas en cuenta para la aplicación de la presente Ley las condenas dictadas por un Tribunal de un Estado miembro de la Unión Europea con anterioridad al 15 de agosto de 2010.»

Conviene destacar cómo algunas reformas que se publicaron en el año 2023, ya en vigor en el año 2024, han incidido en el trabajo que desarrolla la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, como es el caso 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.

A raíz de la vigencia de tal disposición, la Secretaría de la Sala Segunda del Tribunal Supremo requirió que la presentación de los recursos de casación que interponía el Ministerio Fiscal mediante su presentación ante el Registro General del Tribunal Supremo, se llevara a cabo vía Lexnet, tal como exige el Real Decreto Ley 06/2023, de 19 de diciembre, que derogó la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación de la Administración de Justicia y Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, Sobre Comunicaciones Electrónicas en la Administración de Justicia, en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia (DIOR 27 de junio de 2024 rec. 1/3491/2024).

Hasta ese momento, el sistema de presentación telemática vía Lexnet respecto de los recursos de casación, queja y revisión que formaliza el MF ante la Sala Segunda no se podía utilizar, al carecer la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo de la posibilidad de presentación telemática de tales recursos, puesto que no se disponía aún del número de rollo, ni se conocía la secretaría del Tribunal Supremo a la que correspondía cada asunto, al ser precisamente el escrito del MF, interponiendo alguno de los citados recursos o procedimientos, el que daba lugar a que, tras su presentación en el Registro General del Tribunal Supremo, se turnase a una de las cuatro secretarías del mismo, momento en el que le asignaba por el Registro General el número de rollo correspondiente.

Se ha activado el servicio de presentación de escritos vía Lexnet y desde ese momento se produce la presentación telemática de tales asuntos ante el Registro General del Tribunal Supremo.

Este nuevo sistema de presentación de los escritos fue acompañado por la Nota de Servicio núm. 6/2024 por la que se dictaron las normas específicas en el ámbito interno de la Fiscalía del Tribunal Supremo para la elaboración de los escritos y de los archivos adjuntos que han de agregarse con la documentación necesaria para la formalización de tales recursos.

Se ha de mencionar, 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 de 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 la inexistencia de recurso alguno anunciado por parte de las Fiscalías en esta materia.

Continúan las dificultades por el aumento de causas itineradas en las que, siendo la consulta absolutamente necesaria para resolver cuestiones suscitadas en el recurso de casación, persisten las circunstancias que dificultan de forma notoria su despacho, pues la aplicación informática de la que se dispone para la consulta, donde figuran los acontecimientos del expediente, no ofrece ningún índice ni figuran tales acontecimientos ordenados de manera que pueda ser reconocible (bien por fecha, bien por fase del procedimiento), siendo la única pauta de actuación que el programa ofrece la que consiste en ir revisando acontecimiento por acontecimiento hasta localizar el que se busca.

En los casos en los que los acontecimientos no sean muchos, pese a la evidente pérdida de tiempo que ello comporta, puede intentar hacerse así, pero en los casos en los que consten miles de acontecimientos, supuesto nada infrecuente, no resulta una forma de proceder útil y adecuada.

Dificultades que irán aumentando conforme se vayan desplegando y activando las previsiones contendidas en 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, que, además, introduce medidas de agilización en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882; en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social; y en la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, que ya han tenido la incidencia en la Fiscalía de lo Penal anteriormente reseñada.

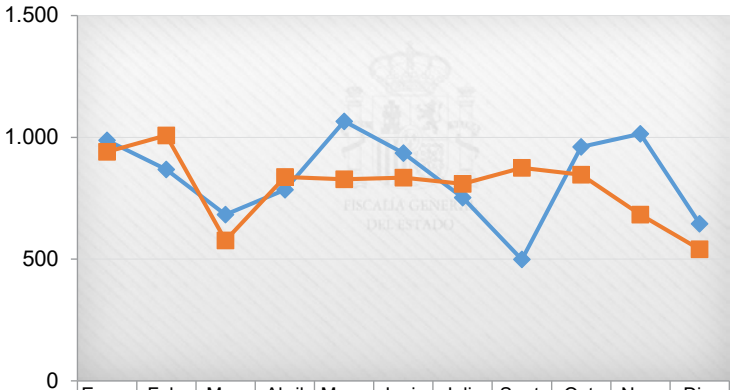
Otro aspecto que es necesario tener en cuenta ha sido que durante el año 2024 la Sección Penal se ha visto directamente afectada por la jubilación forzosa de varios de los fiscales de la plantilla –como se ha referido al inicio–, así como por otras situaciones administrativas, lo que ha dado lugar a la existencia de vacantes, situación que se ha prolongado en el tiempo y que se ha traducido en un menor número de fiscales en activo desarrollando el trabajo en la Sección.

Durante el año 2024 se ha reducido el número de entrada de asuntos procedentes de la Sala II del Tribunal Supremo, ascendiendo a un total de 8.778 asuntos, frente al elevadísimo incremento sufrido en 2023, que registró un total de 12.919 asunto, que vino motivado por la aplicación de la LO 10/2022, 6 de septiembre, de garantía inte-

gral de la libertad sexual, como se desprende del número de asuntos registrados en el año 2022 que ascienden a 8.527.

El control que se lleva a cabo mensualmente en la Sección evidencia la siguiente evolución de las entradas y salidas de asuntos en la Secretaría, procedentes de la Sala Segunda del Tribunal Supremo:

EVOLUCIÓN ENTRADAS Y SALIDAS AÑO 2024




| | Enero | Feb. | Mar. | Abril | Mayo | Junio | Julio | Sept. | Oct. | Nov. | Dic. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Salidas | 987 | 868 | 683 | 785 | 1.066 | 935 | 753 | 498 | 960 | 1.015 | 645 |
| Entradas | 941 | 1.008 | 577 | 837 | 827 | 835 | 809 | 875 | 847 | 682 | 540 |

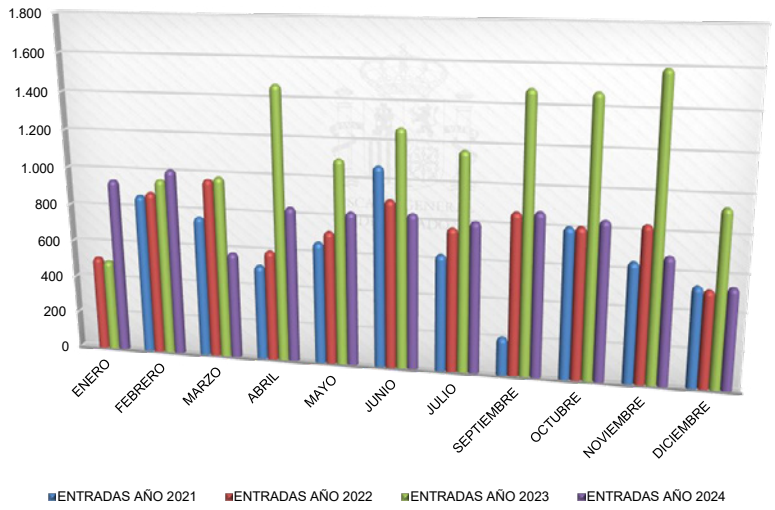
Pese la reducción de entrada de asuntos indicada, que se sitúa en un 32,05%, la situación de acumulación de asuntos en la Fiscalía consecuencia de la imposibilidad de dar salida a la totalidad de los ingresados en el año 2023, requirió que hubiera de acudirse a las previsiones contenidas en la Nota interior 1/2023, de 4 de julio, referida a los Criterios de Reparto extraordinario en función de la acumulación de asuntos en la Secretaría de la Fiscalía, procediéndose a efectuar un aumento del reparto que se llevó a cabo durante los meses de enero y febrero (Nota de Servicio 1/2024), con un incremento semanal que permitió ir disminuyendo tal pendencia, fundamentalmente en relación con el número de recursos de casación contra sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales resolviendo el recurso de apelación previo contra sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal, mecanismo al que tuvo de acudirse de nuevo mediante repartos extraordinarios que se llevaron a cabo en los meses de junio, julio y septiembre de 2024, ante la circunstancia ya reseñada de la dismi-

nución del número de Fiscales en activo en la Sección Penal (2 por encontrarse en situación de baja laboral; 2 por jubilación y 1 por traslado a nuevo destino y categoría), esta vez no solo respecto de los recursos de casación contra sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales resolviendo el recurso de apelación previo contra sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal sino también por el elevado aumento de cuestiones competencia que habían ingresado en la Secretaría (más de 150), mecanismo extraordinario que se llevó a cabo en los meses de septiembre y octubre de 2024. Así, durante el año 2024 se ha registrado la salida de un total de 9.195 frente a los 8.454 de los que se registró la salida en el año 2023, lo que ha supuesto en 8,77% de incremento, y que ha permitido ir reduciendo el número de asuntos pendientes en la Fiscalía, situación que ha continuado durante los primeros meses de 2025 durante los que se sigue registrando la salida de un mayor número de asuntos de los que se registran de entrada en la misma.

Es conveniente tomar una cierta perspectiva y analizar los datos relativos a las entradas y salidas en la Sección Penal de asuntos procedentes de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en los últimos años.

Se muestra esa evolución en los siguientes cuadros:

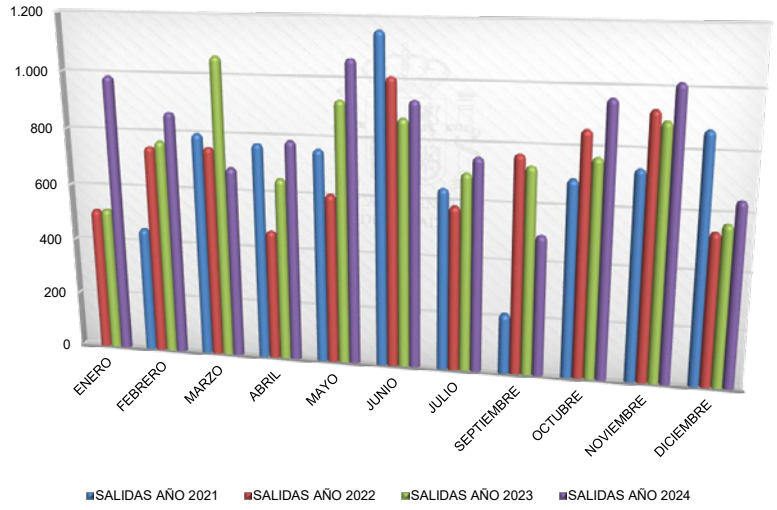
EVOLUCIÓN ENTRADAS EN FISCALÍA 2021 - 2024



Se aprecia claramente como el número de entradas en Fiscalía durante el año 2023 se incrementó de forma desproporcionada como consecuencia de la aplicación de las disposiciones de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, y solo a finales del año, tras la publicación de las sentencias del Pleno de la Sala II de 6 y 7 de junio de 2023, comenzó a reducirse y fue disminuyendo paulatinamente durante el resto del año, manteniéndose, no obstante, un número elevado de ingresos en la Secretaría.

Correlativamente, los datos correspondientes a las salidas de asuntos desde la Fiscalía se muestran en el siguiente gráfico:

EVOLUCIÓN SALIDAS EN FISCALÍA 2021 - 2024




Se aprecia que, salvo los meses de marzo y septiembre de 2024, el número de asuntos a los que se dio salida fue siempre superior al de entradas, lo que ha posibilitado esa reducción de la pendencia 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 en lo que afectó 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, que solo tuvo lugar a mediados del año, cuando se llevó a cabo el Pleno Jurisdiccional celebrado los días 6 y 7 de junio de 2023.

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 a lo largo del año 2024, 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 ante la Sala que se ha visto seriamente afectada por ello, aumentando el tiempo de pendencia hasta su resolución final, como posteriormente se examinará.

### 1.2.1 Datos estadísticos relativos a la actividad de la sección penal de la fiscalía del Tribunal Supremo

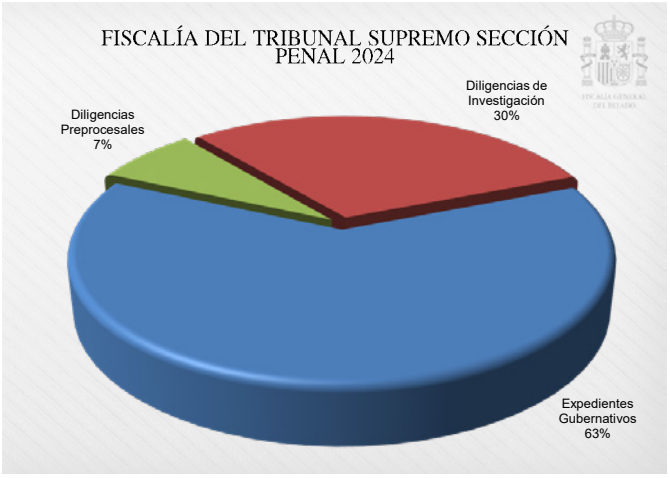
Resumen de los asuntos despachados por la Fiscalía de la Sala Penal del Tribunal Supremo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024

| NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS | |
|---|---|
| I. TRIBUNAL SUPREMO | |
| **Conflictos Jurisdiccionales:** | |
| – del art. 38 LOPJ | 0 |
| – del art. 39 LOPJ | 0 |
| – del art. 42 LOPJ | 0 |
| – del art. 61 LOPJ | 13 |
| II. SALA II DEL TRIBUNAL SUPREMO | |
| **Recursos de casación:** | |
| Preparados por el MF: | |
| – Interpuestos | 57 |
| – Desistidos | 22 |
| – Quejas | 1 |
| De parte: | |
| – Apoyados | 57 |
| – Parcialmente | 41 |
| – Inadmisión | 7.447 |
| – Impugnación | 357 |

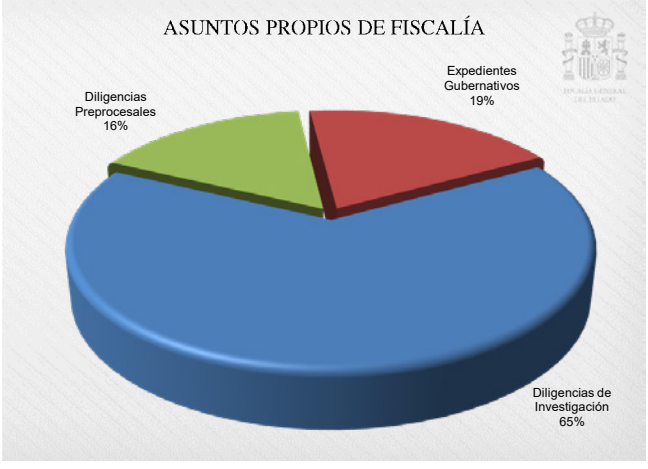
| NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS | |
|---|---|
| **Recursos de queja:** | |
| – Estimando | 28 |
| – Desestimando | 441 |
| **Recursos unificación de doctrina:** | |
| V. Penitencia: | |
| – Apoyo | 1 |
| – Impugnación | 25 |
| Menores: | |
| – Apoyo | 0 |
| – Impugnación | 14 |
| **Recursos de revisión:** | |
| – Solicitudes de autorización e interpuestos por las partes | 155 |
| – Interpuestos por el Fiscal | 11 |
| – Solicitudes procedentes del Ministerio de Justicia | 0 |
| **Cuestiones de competencia** | 742 |
| **Indultos:** | |
| – Informe Favorable | 3 |
| – Informe Desfavorable | 52 |
| **Varios:** | |
| – Error Judicial | 7 |
| – Insostenibilidad de la pretensión (A. J. Gratuita) | 23 |
| **Señalamientos:** | |
| – Sin vista | 1.319 |
| – Con vista | 4 |
| **Causas especiales competencia Sala II:** | |
| – Incoadas | 89 |
| – Denuncias | 24 |
| – Exposiciones razonadas | 60 |
| – Querellas | 5 |
| III. FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPREMO | |
| – Expedientes Gubernativos | 60 |
| – Diligencias de Investigación | 29 |
| – Diligencias Preprocesales | 7 |

### 1.2.2 Análisis de la actividad de la sección de lo penal 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 una disminución notable de las Diligencias de investigación correlativo a un aumento igualmente considerable de los Expedientes gubernativos:



La mayor parte de las Diligencias de Investigación que se registraron en el año 2024, un total de 29, finalizaron con decretos de archivo que se desglosan de la siguiente manera:

– Decretos de archivo por no ser los hechos denunciados constitutivos de delito: 20.

– Decretos de archivo por haberse comprobado la existencia previa de Causas Especiales incoadas por la Sala II del Tribunal Supremo por los mismos hechos: 4.

– Decretos de archivo por tratarse de denuncias formuladas contra personas que no se encuentran aforadas ante la Sala II del Tribunal Supremo: 2.

– Decreto de archivo por encontrarse en trámite una denuncia previa ante un órgano jurisdiccional en el que se ha instado que se eleve exposición razonada ante la Sala II del Tribunal Supremo por consecuencia de la elección del denunciado como miembro del Parlamento Europeo: 1.

Cuatro de las denuncias formuladas ante la Fiscalía lo fueron por partidos políticos (2 de VOX, 1 del PSOE y 1 del PP), y 2 por Asociaciones creadas por una misma persona física.

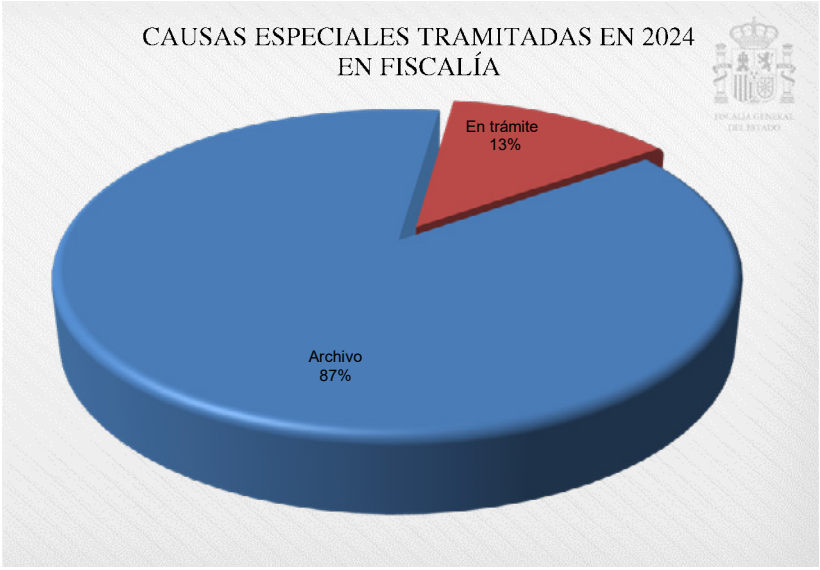
Los delitos por los que se formularon las denuncias fueron los siguientes:

| | |
|---|---|
| Delitos de Odio | 2 |
| Delitos de Prevaricación (administrativa o judicial) | 5 |
| Delitos electorales | 2 |
| Delito de Revelación de Secretos. | 2 |
| Delito de omisión de perseguir delitos. | 1 |
| Delito de Tráfico de influencias | 1 |
| Delito de Falso Testimonio | 1 |
| Delito de Enaltecimiento del Terrorismo | 1 |
| Delitos de Amenazas | 1 |
| Delitos de Homicidio imprudente (DANA Valencia) | 1 |
| Delitos de Torturas, Homicidio, Contra la Integridad Moral, Detención Ilegal, Contra los Derechos Fundamentales, Lesa Humanidad (Pandemia COVID−19) | 1 |

#### 1.2.2.1 *Informes en Causas Especiales tramitadas por la Sala II del Tribunal Supremo*

A lo largo del año 2024, se registró la entrada en la Fiscalía de un total de 78 Causas Especiales, en las que se requirió el dictamen del MF.

De las 78 Causas especiales tramitadas durante el año 2024, solo 10 permanecen aún en tramitación, habiéndose dictado Auto de Inadmisión de la denuncia o querella o de archivo en 68 causas, con dictamen del Ministerio Fiscal respecto de estas últimas, interesando su inadmisión o archivo.




#### 1.2.2.2 *Recursos contra sentencias dictadas por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional*

Se han formalizado 2 recursos contra resoluciones dictadas por la Audiencia Nacional:

1. Recurso Preparado núm. 41/2024

Recurso de casación por infracción de precepto constitucional y quebrantamiento de forma contra la Sentencia 12/2024, de 20 de mayo de 2024, dictada por la Sec. 4.ª de la Sala de lo Penal de la AN, por la que

se absolvía a los acusados del delito de blanqueo de capitales derivados del tráfico de drogas, cometido en el seno de una organización delictiva.

Se formalizó el recurso mediante escrito de fecha 25 de junio de 2024 al amparo del artículo 849.1.º LECrim. En la actualidad se encuentra aún en trámite de admisión. Es un procedimiento de instancia única, en cuanto incoado antes de 2015 y referidos a hechos ocurridos en 2008.

2. Recurso Preparado núm. 65/2024

Recurso de Casación por infracción de ley del artículo 849.1.º LECrim por inaplicación indebida del artículo 301 del Código Penal –delito de blanqueo de capitales– respecto de los acusados absueltos– e infracción de ley del artículo 849.1.º LECrim por inaplicación indebida de los artículos 127, 127 quater y concordantes del Código Penal contra sentencia núm. 12/2024 dictada por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de fecha 16 julio 2024.

Se formalizó el recurso mediante escrito de fecha 29 de octubre de 2024 al amparo de los artículos 852, 850.3 y 851. 2 LECrim. En la actualidad se encuentra aún en trámite de admisión. Es un procedimiento de instancia única, en cuanto incoado antes de 2015 y referidos a hechos ocurridos en 2012.

#### 1.2.2.3 *Recursos contra Sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia*

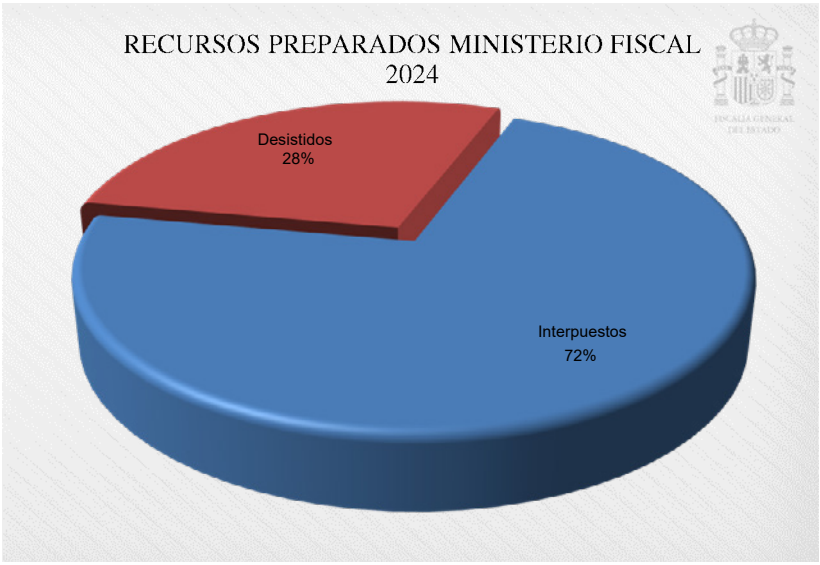
Se han formalizado 17 recursos, habiéndose resuelto a fecha actual por la Sala II 4 de ellos, 2 con estimación parcial de recurso interpuesto por la fiscalía (Recurso Preparado 3/2024, rec. Núm. 2/10016/24, STS 653/24, de 19/02/25 y Recurso Preparado 19/2024, rec. Núm. 2/10188/24, STS 1147/2024 de 13/12/2024) en ambos casos respecto de la revisión de las condenas por delitos de agresión sexual por aplicación de la LO 10/2022, aplicando la nueva normativa en su integridad y, por consiguiente, también imponiendo la medida contemplada en al artículo 192. 3 CP.

Otros 2 recursos se formalizaron contra autos dictados en recursos de apelación por las Audiencias Provinciales declarando su falta de competencia para el conocimiento del asunto, de los cuales uno se encuentra en trámite de admisión y el otro ha sido ya resuelto por sentencia de la Sala Segunda estimando el recurso del Ministerio Fiscal y declarando la competencia de la Audiencia Provincial (Recurso Preparado 7/2024, rec. Núm. 1/844/24, STS 743/24, de 16 de junio de 24) en relación con la acusación formulada por delito artículo 510.2 a y 5 CP.

### 1.2.3 Análisis de los recursos interpuestos por el Ministerio Fiscal durante el año 2024

Durante el año 2024 se anunciaron por el MF un total de 79 recursos de casación, de los cuales 22 fueron desistidos por la Fiscalía del Tribunal Supremo y 57 fueron efectivamente interpuestos.

Hay que destacar la gran disminución de recursos formalizados por el MF respecto del año 2023, en el que registraron 366, 249 de ellos como consecuencia de la reforma operada por la LO 10/2022.




De los 57 recursos de casación que el Fiscal ha formalizado ante la Sala II en el año 2024, la Sala ha resuelto un total de 3 recursos en el año 2024 y otros 4 ya en los tres primeros meses del año 2025.

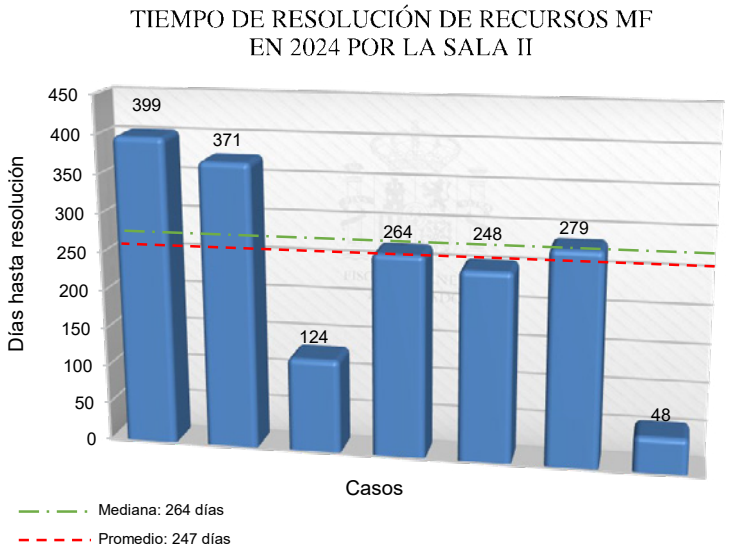
En todos los casos se trataba de causas con preso, salvo en uno, el correspondiente al recurso núm. 7/2024 que dio lugar al rollo de Sala 1/844/2024, por el que se interponía recurso de casación por vulneración de precepto constitucional, contra el dictado por el TSJ de Catalunya, en apelación del auto dictado por la Sección 5.º de la Audiencia Provincial de Barcelona, declarando no ser competente para el enjuiciamiento y fallo de la causa en la que el Fiscal había calificado los hechos objeto de acusación, entre otros, como delito relativo al ejercicio de los derechos y libertades públicas, previsto y penado en el art. 510.2 a) y 5 del CP en concurso de normas con un

delito contra la integridad moral, previsto y penado en el artículo 173.1 del Código Penal, recurso que ha sido resuelto en STS núm. 743/2024 de 16 de junio de 2024, estimando el recurso interpuesto.

Con referencia a tales recursos, se aprecia que, entre la fecha de interposición del recurso y su resolución por la Sala, el promedio de días hasta dicha resolución fue de 247 (aproximadamente 8 meses), habiéndose resuelto la mitad de esos 7 casos en menos de 9 meses (la mediana está en 264 días).

| Fecha Interposición | Fecha Resolución | Días hasta resolución |
|---|---|---|
| 2024-01-17 | 2025-02-19 | 399 |
| 2024-02-14 | 2025-02-19 | 371 |
| 2024-02-13 | 2024-06-16 | 124 |
| 2024-03-24 | 2024-12-13 | 264 |
| 2024-05-20 | 2025-01-23 | 248 |
| 2024-05-29 | 2025-03-04 | 279 |
| 2024-09-24 | 2024-11-11 | 48 |

Se aprecia así en el siguiente gráfico:




Cada barra representa un caso, siendo la línea roja discontinua la que marca el promedio (247 días) y la línea verde punteada la mediana (264 días).

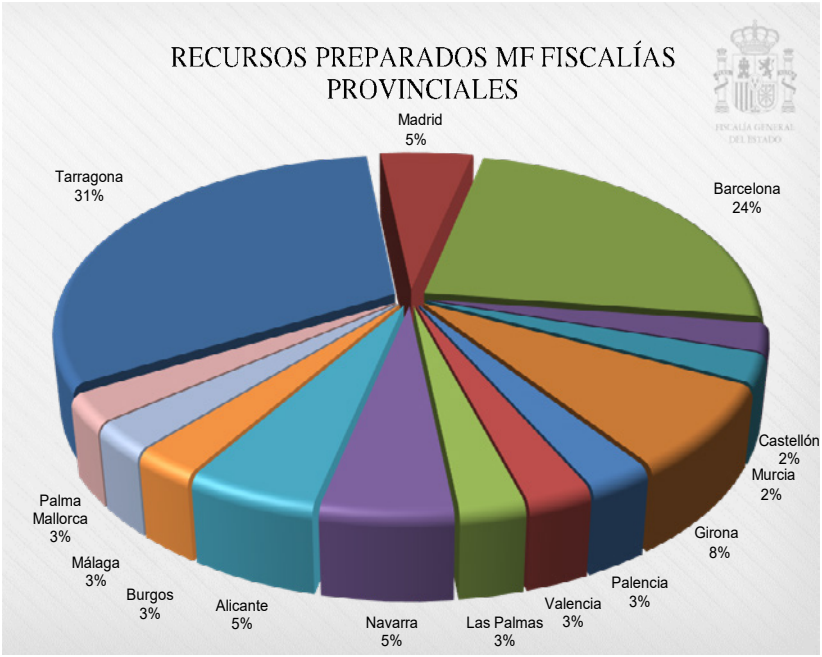
Es de destacar que la mayoría de los casos se sitúan entre 240 y 400 días y el promedio se ve alterado por un caso concreto que se resolvió en 48 días.

Se trató del recurso 57/2024, en el que la Sala de apelación aprecia que la sentencia yerra en el juicio de tipicidad realizado, por cuanto considera que, atendiendo a los hechos (un tirón de bolso que causó lesiones leves consistentes en cervicalgia y contractura muscular por el daño provocado por la correa del bolso) y habida cuenta de la menor intensidad de la violencia y al escaso valor del resultado de la acción, procede apreciar el tipo atenuado del delito de robo del artículo 242.4 CP. Tal planteamiento constituye un problema jurídico-penal que reviste interés casacional, en cuanto la sentencia recurrida se opone abiertamente a la caracterización jurisprudencial de la menor entidad del artículo 242. 4 del Código Penal. La Sala Segunda del Tribunal Supremo, en STS núm. 994/2024 de 11 de noviembre, estima el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal, anula sentencia recurrida y declara la firmeza de la sentencia de instancia que había condenado por delito de robo con violencia del artículo 237 en relación con el 242. 1.º del Código Penal, excluyendo el tipo atenuado del núm. 4 del artículo 242 CP.

Lo más llamativo es, precisamente, que de los 57 recursos formalizados solo 7 se han resuelto hasta la fecha, es decir solo un 12,28%.

En cuanto al origen de los recursos que se han formalizado por el Ministerio Fiscal se distribuyen de la siguiente manera:






### 1.2.4 Análisis de las resoluciones dictadas por la Sala Segunda del Tribunal Supremo durante el año 2024

Tomando en consideración las resoluciones dictadas de la Sala Segunda durante el año 2024, se ponen de manifiesto los siguientes extremos:

– Sentencias:

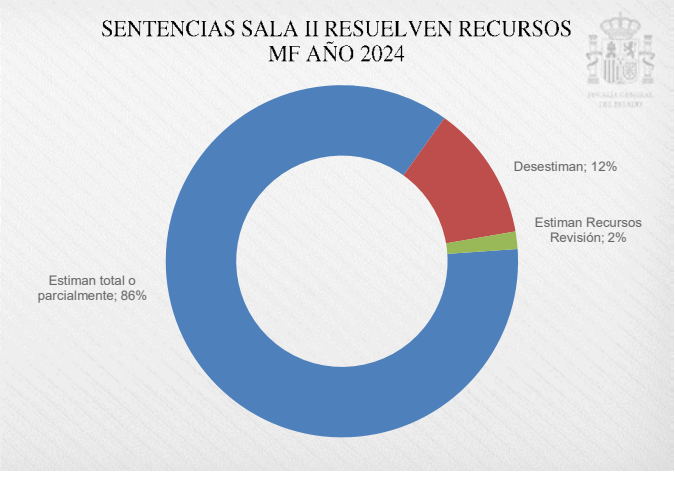
Se han pronunciado por la Sala II del Tribunal Supremo un total de 1.195 sentencias (no coincidiendo la numeración de las mismas por cuanto no figuran sentencias en cinco casos, en tanto que, en otros cinco, figuran dos sentencias con el mismo número).

La Sala ha resuelto desestimando los recursos interpuestos en 727 casos y estimándolos total o parcialmente en 451. También se ha pronunciado estimando 17 recursos de revisión.




De las 1.195 sentencias dictadas, el MF era el recurrente en 250 asuntos, siendo el fallo estimatorio, total o parcialmente, en 215 sentencias y desestimatorio en 31. 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.

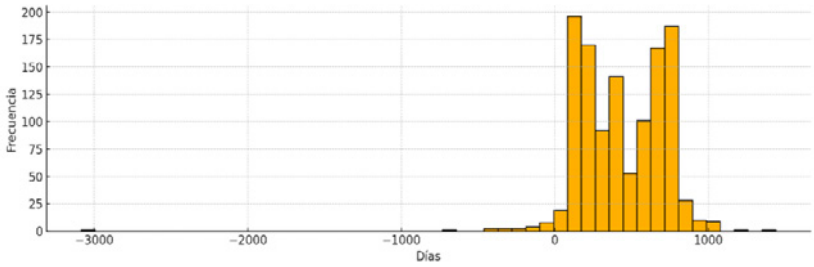
También se dictaron 4 sentencias en recurso de revisión interpuestos por el Ministerio Fiscal, todas ellas estimando el recurso.



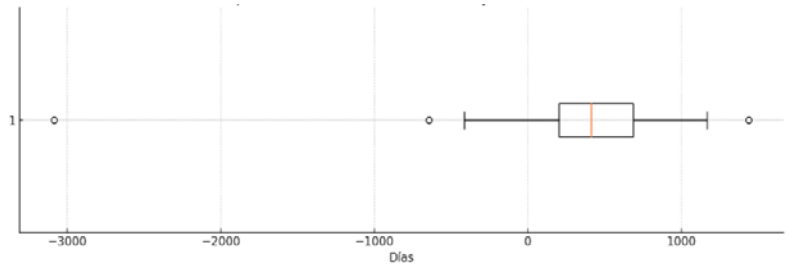
Del análisis de los datos obtenidos de las aplicaciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo (Lotus Notes) referido a 1.195 sentencias del Tribunal Supremo pronunciadas durante el año 2024, y desde la perspectiva de la relación entre las posturas mantenidas por el Ministerio Fiscal, los tipos de sentencia de casación y los lapsos temporales entre la emisión del dictamen por el MF y la resolución de la Sala, se pueden destacar los siguientes aspectos generales:

La cantidad total de casos analizados han sido 1.195; la media de resolución de los asuntos se sitúa en, aproximadamente 441 días, siendo la mediana o valor central de 414 días. El 25% de los casos se resolvieron en menos de 204 días y el 75% en menos de 687 días, siendo el máximo en resolución de 1.439 días.

HISTOGRAMA DE DÍAS ENTRE DICTAMEN MF Y SENTENCIA TS

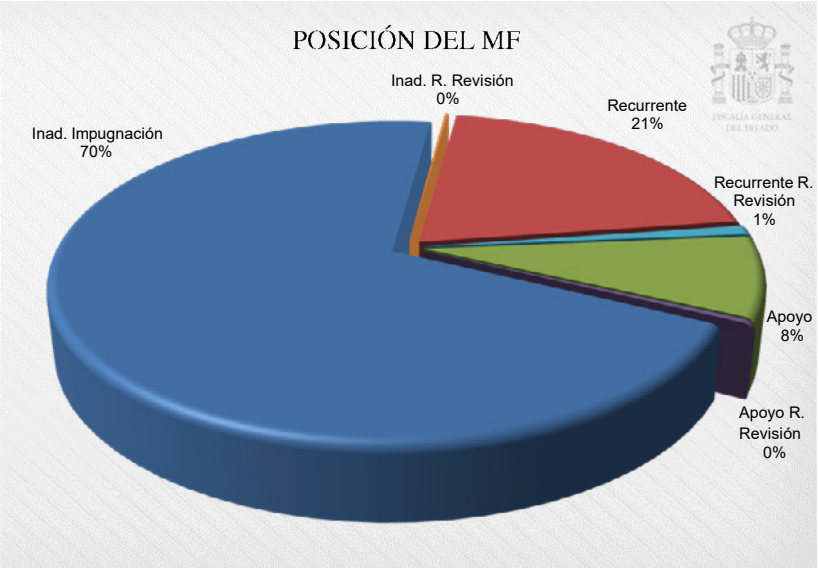



BOXPLOT DE DÍAS ENTRE DICTAMEN MF Y SENTENCIA TS




El histograma muestra una concentración entre 200 y 700 días, lo que coincide con la media y la mediana.

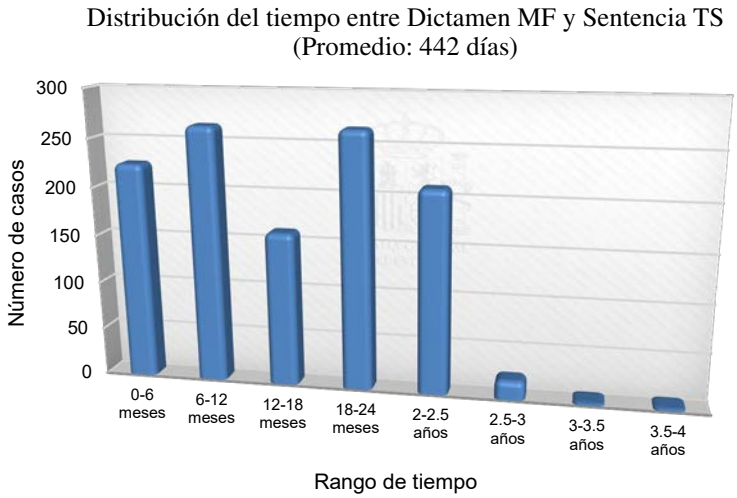
Unificando los distintos criterios registrados en torno a la posición que ha adoptado el Ministerio Fiscal en los recursos resueltos por la Sala II durante el año 2024 se obtiene el siguiente gráfico:




Se advierte que el tiempo medio en dictar sentencia por la Sala en los casos en los que el Ministerio Fiscal es quien interpone el recurso, se sitúa en unos 400 días. Cuando la posición del MF es la de apoyo o apoyo parcial, la media viene a situarse en unos 386 días. En los supuestos en los que la posición de la Fiscalía es la de interesar la inadmisión o impugnación del recurso, la media se sitúa entre los 464 y 631 días.

Resulta relevante analizar el tiempo que transcurre entre la fecha de emisión del dictamen por la Fiscalía del Tribunal Supremo y la

fecha de la Sentencia de la Sala II, lo que se muestra en el siguiente gráfico:



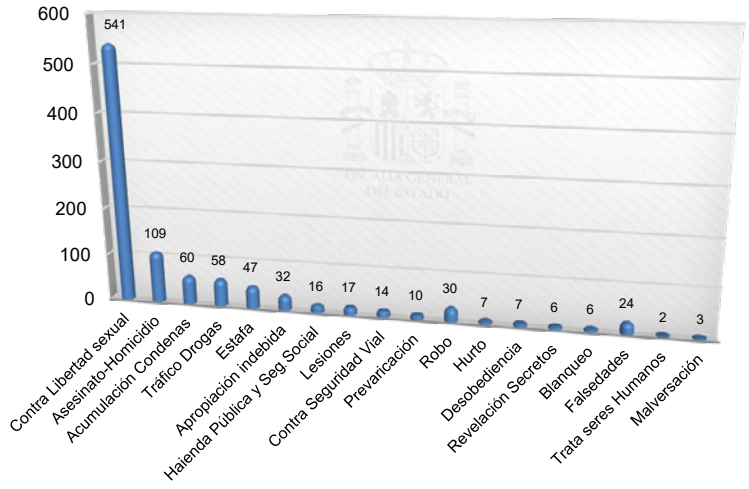

La mayoría de los casos se resolvieron entre los 204 y 687 días.

El mayor número de sentencias es desestimatorio del recurso interpuesto con una media de 453 días para su resolución; en el caso de que la sentencia sea estimatoria total o parcialmente, la media se sitúa entre los 418 y 463 días para su resolución.

Respecto de los recursos de revisión su resolución se sitúa en una media de 226 días.

Los tipos penales sobre los que se ha pronunciado la Sala durante el año 2024, sin pretensiones de exhaustividad, en un mayor número de casos son los siguientes:

TIPOS DELICTIVOS MÁS FRECUENTES




Se advierte claramente como la incidencia de la aplicación de la LO 10/2022 vuelve a manifestarse por cuanto el número de recursos relativos a los delitos contra la libertad sexual se disparan con relación a los restantes tipos penales que más frecuentemente han sido objeto de las sentencias de la Sala II.

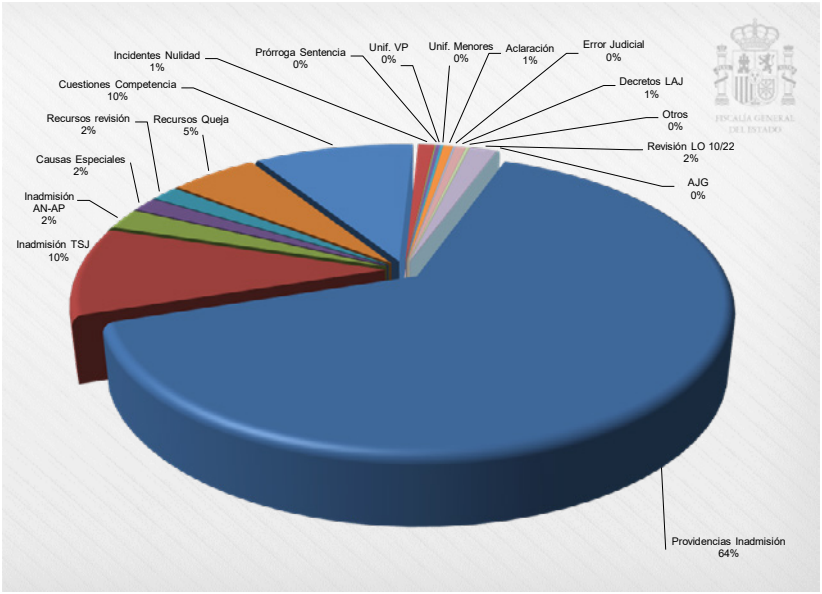
– Autos y Providencias

La Sala ha dictado también un total 8.388, un total de 1.068 resoluciones más que en el año anterior que fueron 7.320 lo que supone un 12,73% más que el año anterior, resoluciones que se desglosan de la siguiente manera:

| | |
|---|---|
| Providencias de Inadmisión | 5.410 |
| 1. Inadmisión Sentencias TSJ | 816 |
| 2. Autos | |
| 2.1 Inadmisión Sentecia AP | 199 |
| 2.2 Inadmisión Revisión LO 10/22 | 141 |

| | | |
|---|---|---|
| 2.3 | Causas Especiales | 136 |
| 2.4 | Recursos de revisión | 143 |
| 2.5. | Recursos de Queja | 457 |
| 2.6 | Cuestiones de Competencia | 828 |
| 2.7 | Recursos contra Decretos del LAJ | 54 |
| 2.8 | Incidentes de nulidad | 84 |
| 2.9. | Autos de prórroga del plazo para dictar sentencia | 6 |
| 2.10 | Recursos para la Unificación de Doctrina en Vigilancia Penitenciaria | 21 |
| 2.11 | Recursos para la Unificación de Doctrina en Menores | 15 |
| 2.12 | Autos de Aclaración | 50 |
| 2.13 | Error Judicial | 10 |
| 2.14 | Otras materias (tasaciones de costas, etc.) | 16 |
| 2.15 | Asistencia Jurídica Gratuita | 2 |

Gráficamente se representan los datos de la siguiente manera:




Destaca sobremanera el incremento notable de las cuestiones de competencia que ascendieron a 828 asuntos, lo que implica un 70,72% de aumento respecto del año 2023 que fueron 485 y de los recursos de queja que ascendieron a 457 asuntos con un significativo aumento del 236,02% respecto del año anterior, que ascendieron a 136.

La reforma operada en la LECrim por medio del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, destaca en su preámbulo que se incluyen diversas medidas de carácter procesal, modificando la normativa reguladora del proceso en los diferentes órdenes jurisdiccionales. En lo que atañe a la LECrim, la modificación se concretó en el Titulo VII del Libro Quinto del RDL, consistente en introducir una serie de filtros, por un lado, al exigir que se incluya en el escrito de preparación del recurso de casación un breve extracto del motivo o motivos de casación que se pretenden esgrimir, así como que se cite el precepto del Código Penal de carácter sustantivo que se considere vulnerado; y, por otro, prevé expresamente que la Audiencia Provincial o la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional puedan tener por no preparado el recurso, en el caso de que el motivo o motivos se aleguen por otra vía distinta a la prevista en el artículo 849.1 LECrim (error de derecho) o no se cite el precepto del Código Penal de carácter sustantivo que se considere vulnerado. Como se apuntó en la memoria pasada estos filtros podrían dar lugar a un incremento notable de los recursos de queja, como así efectivamente ha ocurrido al pasar de los 136 del año anterior a los 457 del año 2024.

Como se ha indicado, continúa el incremento de las cuestiones de competencia que se plantean ante la Sala II, en la práctica totalidad de carácter negativo, pues de las 485 suscitadas en el año 2023, se han alcanzado las 828 en el año 2024.

Esta situación es muy preocupante en cuanto 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 cuanto habrán transcurrido aquellos plazos, habida cuenta de la demora en resolver la cuestión competencial.

En este punto, hay que mencionar que, en la práctica totalidad de los dictámenes del Ministerio Fiscal en cada uno de los territorios implicados en la cuestión de competencia se sostiene la falta de competencia del órgano jurisdiccional propio, poniéndose de manifiesto con ello que no existe previo contacto entre las fiscalías territoriales,

circunstancia que podría evitar, en muchas ocasiones, el planteamiento de la cuestión de competencia.

### 1.2.5 Resoluciones Del Tribunal Supremo de interés

#### 1.2.5.1 *Sentencias del Pleno de la Sala Segunda*

En el año 2024 se han dictado siete sentencias del Pleno por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, lo que supone un notable descenso respecto del año anterior en que se dictaron treinta y una sentencias. La razón fundamental de este descenso estriba en que el año anterior la mayor parte de las sentencias (27) se dictaron 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 a continuación:

1. STS 84/2024, de 28 de enero (REC 6731/2021)

Falsedad en documento oficial: Soporte material totalmente falso de un permiso de conducir colombiano en el que tanto la fotografía como todas las circunstancias y datos de identidad que se plasman en el mismo son verdaderas. La falsedad del soporte material del documento no incide en la veracidad de los datos e información que éste incorpora. Se trata de una falsedad meramente formal sin trascendencia para el tráfico jurídico.

Recurso del Ministerio Fiscal

Se trataba de un documento cuyo soporte material es totalmente falso, pero los datos que el mismo contiene se corresponden íntegramente con la realidad que reflejan. La fotografía de documento era la del acusado, los datos de identidad se correspondían plenamente con sus datos personales, y aquel efectivamente era titular en Colombia del permiso de conducir que el documento refleja.

Por ello, no es un documento falso en sí mismo en el sentido de que afirme falazmente algo discordante con la realidad. No se está fingiendo que el acusado respondiera a unos datos de identidad distintos a los suyos propios, ni se creaba la apariencia de que se hallara en posesión de una licencia para conducir vehículos de la que careciera. En definitiva, la falsedad del soporte material del documento no incide en la veracidad de los datos e información que este incorpora.

Todo ello denota, pues, que nos encontramos ante una falsedad meramente formal sin trascendencia para el tráfico jurídico.

No se trataba de acreditar con el documento una situación fáctica o jurídica inexistente en relación con el acusado.

Por el contrario, todos los datos y circunstancias consignados en el documento coincidían plenamente con la realidad, por lo que la conducta que se imputa al recurrente excluye el menoscabo de la fe pública y de la seguridad del tráfico jurídico.

En consecuencia, no ha sido alterada la función probatoria del documento, en cuanto que el intervenido en poder del acusado no fue creado para probar o acreditar circunstancia alguna distinta a la realidad. Tampoco las otras funciones de este, ya que la persona identificada en el ocupado era el propio acusado. Por ello el hecho no se subsume bajo el tipo contemplado en los artículos 390.1. 1° y 2° y 392.1 CP.

## 2. STS 85/2024, de 28 de enero (REC 5756/2021)

Imposibilidad de apreciar una atenuante analógica en relación con la cláusula de exclusión de responsabilidad del artículo 183 bis CP.

Se formula voto particular suscrito por cinco magistrados.

Si la prueba ha excluido la proximidad por edad y en el grado de desarrollo o madurez que reclama la cláusula de no tipicidad, ello comporta, como consecuencia necesaria, que el consentimiento otorgado por la persona menor de edad para mantener relaciones sexuales con la persona mayor de edad es irrelevante, por inválido. Ello supone que la conducta sexual desarrollada satisface todas las exigencias de tipicidad y de idoneidad para lesionar el bien jurídico protegido. Precisamente, la ductilidad de la regulación, al no contemplar franjas de edad determinadas como límites aplicativos, obliga considerar que cuando se excluye la proximidad «combinatoria» –edad/madurez/desarrollo– reclamada por la norma para identificar consentimiento válido no hay razón para activar fórmulas de atenuación basadas en la incierta categoría de la cuasiproximidad. Como tampoco puede generar una suerte de subtipo atenuado sobre la base de un semiconsentimiento o consentimiento imperfecto de la víctima sin riesgo de contradecir el propio sentido de la norma prohibitiva y de superar en mucho la función que puede cumplir la analogía. Ni el hecho objetivamente se convierte en menos disvalioso ni puede tampoco traducirse, por sí, en un factor de reducción de la culpabilidad del autor. Los tipos penales representan el contenido de desvalor de la norma

que los jueces debemos reconstruir mirando al fin y a la «ratio» del enunciado normativo, evitando interpretaciones que las contradigan e impidan, a la postre, su aplicación. Y parece claro que no es posible decantar esa posibilidad atenuatoria del tenor del artículo 183 bis CP sin desconocer, al tiempo, el fundamento de la norma que protege la libertad sexual de las personas menores de 16 años, descartando toda relevancia al consentimiento que no sea plenamente libre y, por tanto, válido. Consentimiento legitimador que no se dará cuando la persona mayor se aprovecha, precisamente, de la menor madurez y diferencia de edad de la víctima para mantener con ella relaciones sexuales. Lo anterior no quiere decir, ni mucho menos, que las circunstancias personales del autor reveladas en el juicio, también las relativas a su edad y grado de madurez, no deban ser tomadas en cuenta. De contrario, se presentan particularmente relevantes para: primero, determinar si, puestas en relación con la entidad del hecho, permiten, como se precisa en el artículo 181.3 CP, la aplicación del tipo atenuado; segundo, individualizar, como exige el artículo 66.1. 6.º CP, la pena puntual que debe imponerse. Y sin perjuicio, además, de que, vinculados a dichas circunstancias, puedan identificarse factores psicobiológicos que afecten a las bases de imputabilidad o la concurrencia de alguna clase de error que justifiquen la atenuación o, incluso, la exención de responsabilidad.

### 3. STS 202/2024, de 5 de marzo (REC 10218/2022)

Acumulación: el límite máximo de cumplimiento de 25 años del artículo 76.1 a) CP (alguno de los delitos en concurso real está castigado con prisión de hasta 20 años) opera atendiendo a la pena señalada al delito en abstracto, sin tomar en consideración la eventual concurrencia de una eximente incompleta, varias atenuantes o una muy cualificada que determinen una obligada degradación.

Se formula voto particular suscrito por dos magistrados.

El delito intentado es una categoría propia y distinta del consumado. La pena en abstracto de un delito intentado es la resultante de degradar uno o dos grados la pena del delito consumado. Será ese marco penal determinado por el grado de ejecución el que debe cumplir los requisitos de hasta 20 años o más de 20 años establecidos en el artículo 76 CP. Sin embargo, cuando nos enfrentamos a una degradación de pena *ex* artículo 66 (o, eventualmente, art. 68) no estamos ante un delito diferenciado en abstracto. Es el mismo delito el que se castiga, aunque acompañado de unos elementos accesorios –circunstan-

cias modificativas– que no permiten hablar de un delito distinto al definido en la parte especial. Hay que estar a la pena señalada al delito, no a la pena asignada a un delito con concurrencia de las circunstancias X, Y o Z. Esa ya no es pena señalada al delito, sino pena derivada de la aplicación de las circunstancias que acompañan a un concreto delito ejecutado. La tentativa supone una conducta distinta (intentar matar); la concurrencia de circunstancias, no (se mata, pero luego se repara; o se mata acuciado por el miedo). Eso hace que la respuesta a ofrecer al supuesto planteado por el recurrente haya de ser diferente a la establecida para los casos de tentativa.

A ello conducen, igualmente, otros argumentos sistemáticos que han de ser tomados en consideración evaluando las consecuencias de abrir paso a la tesis del recurrente y mantener, como se debe mantener, la congruencia, con esa opción.

a) De una parte, no podemos olvidar las repercusiones de esa interpretación en la exégesis del artículo 131 CP donde aparece un problema parecido. Aunque la terminología no es exactamente la misma, y podríamos encontrar algún elemento de diferenciación que evitase proyectar la lectura propuesta del artículo 76 al artículo 131 CP, no se puede desdeñar ese efecto colateral.

b) Además, no podemos obcecarnos por la falsa idea de que la interpretación propuesta es alentada por la bandera del principio *pro libertate*, en tanto sería una forma de mitigar la severidad del artículo 76 CP. Esa exégesis puede ser beneficiosa para el penado en unos casos; pero perjudicial en otros. Es un arma de doble filo. No sería factible sostener que hemos de estar a la penalidad resultante del juego del artículo 66 CP cuando beneficia al penado y excluir el supuesto inverso. Si dejamos operar al artículo 66 ha de ser sin limitaciones ni voluntariosas matizaciones. En casos de multirreincidencia (art. 66.1. 5.ª), la pena a tomar en consideración no sería la señalada al delito, sino esa misma pero elevada en un grado, provocando que quienes, en la interpretación hasta ahora pacífica, no quedaban afectados por las previsiones del artículo 76 1. b) viesen incrementado su máximo de cumplimiento de veinte a veinticinco años.

Ese efecto podría derivar también de la regla del artículo 74 CP (aunque este supuesto será insólito en cuanto la imposibilidad de aplicar la continuidad a la mayoría de los delitos que tutelan bienes estrictamente personales dificulta mucho su aparición); o de las reglas penológicas del concurso medial.

El entendimiento propuesto en el recurso dulcifica en unos casos el régimen del artículo 76 CP tal y como viene siendo interpretado;

pero lo endurece en otros. Aunque no se oculta que cabe identificar algún parámetro para defender que debe tomarse en consideración el artículo 66 cuando desborda el marco penal por debajo (art. 66.1. 2.ª) y no cuando lo hace por arriba (art. 66.1. 5.ª), es difícil no deslizarse hacia lo que se nos antoja más coherente: también cuando se faculta un incremento punitivo habrá que estar al nuevo techo punitivo. El delito cometido por un multirreincidente, ¿no está castigado con pena de hasta el máximo imponible? La preposición hasta indica el límite máximo. No es imperativo subir, pero tampoco es imperativo imponer los máximos de los marcos legales. Y aunque la pena elegida concretamente no supere el inicial marco penal, se impondrá, expresa o implícitamente, ponderando normalmente, esa posibilidad de incremento que autoriza la ley.

c) En otro orden de cosas, habiendo dado entrada al artículo 66 CP en la medición de la pena a los efectos del artículo 76 CP, no habría razón alguna para excluir las demás reglas de ese precepto. ¿Qué motivo hay para atender a unas –las que permiten bajar o subir de grado– y no a otras –las que dentro de la horquilla legal fijan un tope máximo (por ej., concurrencia de una atenuante)? De ahí llegaríamos a la consecuencia –que se nos antoja muy distante de las intenciones del legislador– de que la apreciación de cualquier atenuante (v. gr., unas dilaciones indebidas) en un delito castigado con pena de quince a veinticinco años, cancelaría esa previsión (pena máxima veinte años menos un día: valga como ejemplo, sin pretender mediar en la cuestión de cómo separar las dos mitades de una pena y decidir si tienen o no un punto común compartido). Pues bien, se daría lugar a paradojas poco explicables. El partícipe secundario a quien se le impuso una pena muy inferior –el mínimo: quince años–, por considerarse que su intervención fue mucho menos grave, vería que su límite máximo de cumplimiento en caso de concurrencia con otros delitos se fijaría en veinticinco años. El correo, en cambio, condenado a pena de diecinueve años pese a apreciarse en él una atenuante analógica (drogadicción), dada la mayor energía criminal y protagonismo mostrado, vería reducido ese máximo a veinte años de cumplimiento efectivo.

En verdad este argumento comparativo en el territorio en que nos movemos no goza de especial fuerza, pues son muchas las paradojas que surgen de la aplicación del artículo 76 que, en su formulación, tiene algo de caprichoso. Pero no deja de ser otra razón que abona la exégesis que nos parece más respetuosa con la legalidad.

Finalmente, si nos situamos en esa pendiente (hay que tomar en consideración los resultados de la aplicación del artículo 66 CP) acabaríamos deslizándonos hasta a la idea de que tampoco se podría

hacer caso omiso del artículo 66.1. 6.ª y 7.ª. Pena señalada en la ley sería la fijada en concreto con arreglo a esos criterios, también legales, que contiene todo el artículo 66. De esa forma habríamos dado la vuelta completa a la expresión del legislador. La pena señalada al delito por la ley la habríamos convertido en la pena efectivamente impuesta en la sentencia. Con ello no solo nos apartaríamos de la voluntad del legislador, sino que, además, traicionaríamos el mismo lenguaje: donde dice «delito castigado con pena de hasta veinte años», leeríamos delito «castigado con pena de veinte años».

## 4. STS 265/2024, de 18 de marzo (REC 7379/2021)

Reincidencia: no se puede aplicar como fecha de extinción de la condena la fecha de la acumulación jurídica; en consecuencia, los criterios para el cómputo son los siguientes: si consta la fecha de la extinción de la condena en el conjunto de la acumulación jurídica, a ella debemos estar; segundo, en caso contrario puede partirse de la fecha de la firmeza de la sentencia y sumarle el plazo de seguridad o cancelación del artículo 136 del Código Penal, y en tercer lugar, si nada de ello consta, entenderemos que falta un dato sustancial que es la fecha para verificar el cómputo de la reincidencia, por lo que no se puede estimar aplicable tal circunstancia agravante.

Sobre la agravante de reincidencia, nuestra doctrina legal *(ad exemplum,* Sentencia 211/2015, de 14 de abril, que incluye referencia a otras muchas), declara:

«En casos de duda sobre la cancelabilidad del antecedente, la jurisprudencia de esta Sala ha aplicado tajantemente el principio in dubio (...). En ese extremo, como apunta el Fiscal, este Tribunal opera con una extraordinaria rigidez, exigencia de garantías y principios en los que no pueden abrirse orificios. La STS 675/2012, de 24 de julio, constituye un botón de muestra de una línea jurisprudencial consolidada: «Según jurisprudencia reiterada de esta Sala, para apreciar la reincidencia es imprescindible que consten en el *factum* de la sentencia los siguientes datos: fecha de la firmeza de las sentencias condenatorias, el delito por el que se dictó la condena, la pena o penas impuestas, y la fecha en la que el penado las dejó efectivamente extinguidas. Este último extremo solo será innecesario en aquellos casos en los que el plazo de cancelación no haya podido transcurrir entre la fecha de la sentencia condenatoria y la fecha de ejecución del hecho que es objeto del enjuiciamiento actual (...). Y en los supuestos en que no consten en la causa los datos necesarios se impone practicar un

cómputo del plazo de rehabilitación favorable al reo, pues bien pudo extinguirse la condena impuesta por circunstancias tales como abono de prisión preventiva, redención, indulto o expediente de refundición (SSTS 875/2007, de 7 de noviembre; 132/2008, de 12 de febrero; 647/2008, de 23 de septiembre; 1175/2009, de 16 de noviembre; y 1061/2010, de 10 de noviembre)».

Las dudas sobre la reincidencia han de abocar a su no apreciación y en este caso a la estimación del recurso adhesivo (...) (STS 420/2013, de 23 de mayo). El Fiscal en su escrito de calificación sí recogía todos los datos suficientes para fundar la agravante extraídos de la hoja penal que evidencia la secuencia de la ejecutoria de aquella causa, así como la pena que efectivamente se impuso. Posiblemente por considerarlo obvio, la Audiencia prescindió de esos datos adicionales en el relato de hechos probados, sin advertir que esa omisión abría las puertas de la compatibilidad del *factum* con la cancelabilidad del antecedente.»

La STS, Sala Segunda, 96/2015, de 5 de febrero, al tratar la forma de computar el plazo de cancelación del artículo 136 CP, dice que «[e]s legalmente inviable que la responsabilidad criminal quede extinguida antes de ser oficialmente proclamada, es decir, antes de la firmeza de la sentencia. El *dies a quo* del plazo de cancelación hay que situarlo en el momento de extinción de la pena que nunca puede preceder al de firmeza de la condena (art. 38 CP)».

Con respecto a la acumulación jurídica, la regulación legal de la acumulación es parca, lo que obliga a una interpretación integradora de la misma que debe mantener una orientación *pro-reo.* Por ello, aunque el conjunto punitivo resultante de la acumulación jurídica de penas se tome legalmente en consideración como un bloque unitario de cara a la aplicación al penado de determinados beneficios (art. 78.1 CP), no puede partirse de esa premisa en su perjuicio en los aspectos que la norma no contempla.

El artículo 76.1 CP está orientado a reducir a un límite máximo racional la extensión de privación de libertad de una persona por hechos cometidos en un determinado lapso temporal (entre otras, SST S 1249/1997; 11/1998; 109/1998; 328/1998; 1159/2000; 649/2004; 192/2010; 253/2010; 1169/2011; 369/2014 o 572/2016, de 15 de junio), y el silencio legal no puede sustentar una interpretación en perjuicio del condenado, como la que supone considerar con carácter general que el momento de extinción de todas las penas que componen el conjunto punitivo se retrasa hasta el límite total de cumplimiento, y con él el inicio del plazo de cancelación (art. 136). Es imprescindible examinar en cada caso los términos de la acumulación

realizada. Pues el momento de extinción de algunas de las penas integradas en la misma podrá ser perfectamente individualizado, en particular el de las más graves, que por ello se ejecutarán materialmente primero según el orden que determina el artículo 75 CP. Habrá otras que solo resulten parcialmente cumplidas de manera efectiva, e incluso puede que algunas, por exceder del límite máximo de cumplimiento fijado, queden extinguidas por efecto de la acumulación sin ni siquiera haberse iniciado su cumplimiento real. Para estas últimas y para las que solo se cumplan en parte, esa fecha límite marcará la de su extinción por cumplimiento, pero no para todas las restantes.

Señala la jurisprudencia que «[l]a solución que apunta la [parte] recurrente aporta criterios de certeza, pero se aparta de la necesaria orientación *pro reo* en la medida que dilata el inicio del plazo de cancelación de todas las penas jurídicamente acumuladas, con lo que se llega a lesionar derechos adquiridos por el penado en relación con el mismo. Porque es evidente que algunas de las penas, y desde luego la de mayor duración, se han cumplido antes de alcanzar el límite máximo que la triplica. Y una vez cumplida de manera efectiva, no existen razones fundadas para entender que no hace nacer un plazo de cancelación respeto al antecedente que integra. Plazo que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 136, solo se interrumpe por la comisión de un nuevo delito. Sin olvidar que incluso la doctrina de esta Sala desde el Pleno de 8 de mayo de 1997 referido al artículo 70 CP de 1973, y más recientemente mantenida en las SSTS 297/2008, de 15 de mayo; 434/2013, de 23 de mayo, o 172/2014, de 5 de marzo, referidas ya al CP de 1995, ha admitido que se incluyan en la acumulación que se realiza con base en el artículo 76.1 CP penas que ya habían sido cumplidas y respecto a las que produjo el licenciamiento definitivo, porque el incidente de acumulación no puede quedar condicionado al azar de una tramitación procesal más o menos rápida, aspecto ajeno a la conducta del sujeto y del que no debe resultarle perjuicio. Siempre partiendo de una orientación en beneficio del reo que no puede tornarse en su contra haciéndole perder un derecho en cuanto al inicio del cómputo de cancelación que ya ha adquirido. Y ese análisis individualizado se impone en mayor medida en relación con la agravante de reincidencia. La acumulación aglutina condenas que dimanan de infracciones heterogéneas vinculadas por un elemento de conexión cronológica –que dimanen de hechos que, atendiendo al momento de su comisión, pudieron haberse enjuiciado en un solo proceso–. Sin embargo, de cara a la reincidencia solo serán efectivas las condenas por delitos incluidos en el mismo título del CP y de la misma naturaleza. Diferenciación que abona el tratamiento diferenciado de las con-

denas eficientes para conformar la agravación. Y en los casos en que no sea posible realizar ese análisis particularizado, necesariamente habremos de acudir como fecha de extinción a la de firmeza de la sentencia.

Esta doctrina resulta de la STS 885/2016, de 24 de noviembre, y de la STS 694/2017, de 24 de octubre.

También hemos dicho (STS 620/2023, de 17 de julio, reproduciendo la STS 495/2015, de 29 de junio) que en el relato de hechos probados de la sentencia penal deben constar todos los elementos de la conducta que sean relevantes para la subsunción en un determinado tipo penal, incluidos los de carácter subjetivo. Y en lo que a la agravante de reincidencia se refiere, entre otras las SSTS 857/2016, de 11 de noviembre o 217/2016 de 15 de marzo, han afirmado que las carencias en la reproducción de la secuencia fáctica no pueden suplirse en perjuicio del reo por la mención de datos concretos en los fundamentos jurídicos o la remisión a la hoja histórico penal incorporada en las actuaciones, por lo que no puede acudirse al examen de las actuaciones al amparo del artículo 899 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, pues ello supondría incorporar nuevos datos a la sentencia, siendo así que la medida excepcional de acudir al examen de la causa implica una facultad extraordinaria que no puede nunca emplearse cuando perjudique directa o indirectamente al reo.

En nuestro caso, el antecedente resulta de una sentencia condenatoria de Cáceres. En concreto, la fecha de extinción de la Sentencia de 29 de marzo de 1995 de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Cáceres, que impuso la pena de 12 años de prisión por robo con violencia o intimidación (además de la pena de 3 meses de prisión por hurto), sentencia por robo que se cumplió en primer lugar (arts. 75 y 76 del Código Penal), y que no pudo quedar extinguida el 2 de septiembre 2017, fecha de la finalización de la acumulación jurídica, sino como mucho en 2007, siendo el plazo de rehabilitación (en el supuesto más favorable, cinco años, *ex* artículo 136 del Código Penal), lo que nos llevaría a la fecha de extinción en el año 2012, y siendo así que cuando cometió los hechos que aquí se están juzgando, 6 de septiembre de 2019, la condena anterior no podría considerarse como antecedente no cancelado, y de todos modos, tal imprecisión originaría sumado a la consideración pro reo, lleva a la inaplicación de la agravante de reincidencia, pues conforme a la jurisprudencia citada, no podría ser considerada como fecha de extinción la del día 2 de septiembre de 2017, que es la de finalización de la operación de acumulación jurídica.

En consecuencia, el Pleno de la Sala acuerda la siguiente doctrina legal: en caso de refundición no se puede aplicar como fecha de extinción de las diversas condenas que integran la acumulación jurídica la fecha correspondiente al máximo de cumplimiento; en consecuencia, los criterios para el cómputo son los siguientes: si consta la fecha de extinción de la condena dentro del conjunto de la acumulación jurídica, a ella debemos estar; segundo, en caso contrario puede partirse de la fecha de la firmeza de la sentencia, adicionarle la duración de la pena impuesta (con reducción de la situación de preventivo, si constare) y sumarle el plazo de cancelación del artículo 136 del Código Penal, y en tercer lugar, si nada de ello consta, ha de entenderse que falta un dato sustancial que es la fecha de extinción de la condena como dato para verificar el cómputo de la reincidencia, por lo que no se puede estimar aplicable tal circunstancia agravante.

## 5. STS 266/2024, de 18 de marzo (REC 3725/2021)

Delito de robo con fuerza. La apropiación de unas llaves que no están a disposición del autor y que serán utilizadas para abrir una caja de caudales supone su obtención por un medio que constituye infracción penal, a los efectos de ser consideradas llaves falsas conforme al artículo 239.2 del Código Penal.

Se formula voto particular suscrito por cuatro magistrados.

Recurso del Ministerio Fiscal.

En este caso, la acusada se «hizo» con unas llaves que no estaban a su disposición, y ello con el objeto de abrir la caja de caudales y hacerse en diversas ocasiones con el dinero en metálico que allí encontrase. La cuestión reside en considerar este hecho de hacerse con la llave para tal finalidad como un hurto punible en el Código Penal, o no. De serlo, la calificación de llave falsa es consecuencia de la interpretación que resulta del artículo 239.2 del Código Penal, en este caso como llave legítima obtenida por un medio que constituye infracción penal. La ajenidad de las llaves no se ha discutido por nadie. El ánimo de lucro, tampoco: el ánimo de lucro abarca, según nuestra jurisprudencia, cualquier ventaja evaluable económicamente que pretenda el autor. Ese ánimo de lucro supone el hacerse con la llave para la finalidad expresada. Y tal ánimo de lucro supone la intención del agente de hacerse con el objeto hurtado con la finalidad de incorporarlo a su patrimonio, pero sin que sea necesario, desde luego, tal pertenencia dominical lo sea con una predeterminada extensión temporal (basta por mucho o por poco tiempo). En suma, no forma parte de la propie-

dad una especie de dominio a perpetuidad, las cosas nos pertenecen y hacemos uso de ellas por más o menos espacio temporal, pero ello no nos priva de su atribución dominical. Es más, el concepto de lucro en el hurto es tan amplio que podría comprender el hecho de que la acusada se hubiera «hecho» con una joya de la caja fuerte para lucirla en una fiesta y devolverla más adelante, sin que pudiera considerar que tal apropiación temporal no constituyese un delito contra la propiedad, sino una atípica modalidad de hurto de uso. Con otras palabras, quebranta la propiedad cuando el sujeto obtiene ilícitamente el objeto, sin perjuicio de que pueda devolverse más adelante, pues tal delito estaría ya consumado, y tales avatares conformarían aspectos intranscendentes para el derecho penal en sede de agotamiento de delito y responsabilidad civil. En suma, la fugaz apropiación de un objeto con ánimo de lucro supone ya la consumación de un delito patrimonial de hurto o de robo, sin que nuestro Código Penal exija una pertenencia determinada en el tiempo mientras no se desborden cualquier tipo de barreras temporales, que son innecesarias para su consumación.

Ese es el sentido de la expresión llaves legítimas sustraídas al propietario, pues el Código Penal lo acuña pensando en que con tales llaves se va abrir el objeto protegido por las mismas, desde luego tomando este hecho como algo instrumental para acceder al lugar donde se encuentre el objeto apropiado por el autor, bien sea en un bien mueble (una caja de caudales, por ejemplo) o en uno inmueble (un piso, por ejemplo), pues la instrumentalidad de las llaves supone usarlas para allanar tal resorte defensivo (la cerradura), pero ello no impide el propio hurto de las llaves, pues la ley penal lo único que exige es incorporarlas al patrimonio del autor para consumar tan ilegítima apropiación, bastando que con este hecho sean instrumentalmente utilizables para abrir y acceder al lugar protegido, lo que satisface las exigencias de nuestro texto legal, en el artículo 239.2 del Código Penal, cuando requiere que las llaves se obtengan «por un medio que constituya infracción penal».

En suma, nuestra jurisprudencia utiliza un concepto amplio de «infracción penal» para la interpretación de lo que es uso de llave falsa, de manera que tiene cabida dentro de tal concepto, no solamente las conseguidas mediante sustracciones características de un robo o hurto previos, sino también mediante otros apoderamientos, como, por ejemplo, los que se consiguen valiéndose de artificios propios de una defraudación.

Lo decisivo, pues, conforme a una reiteradísima doctrina jurisprudencial, es que la llave usada para abrir el mecanismo de protección

del objeto robado llegue a la esfera de poder y disponibilidad del autor a través de un modo que entrañe falta de autorización del propietario.

En consecuencia, como doctrina de esta Sentencia de Pleno consignamos la siguiente:

«La apropiación de unas llaves que no están a disposición del autor y que serán utilizadas para abrir subrepticiamente una caja de caudales, supone su obtención por un medio que constituye infracción penal, a los efectos de ser consideradas llaves falsas conforme al artículo 239.2 del Código Penal».

Por lo demás, es obvio que para acceder al lugar donde se encuentra el dinero, esto es, la caja de caudales, hay que fracturarla, o bien emplear el medio de protección constituido por la llave que permite su apertura. Y tanto se trate de una cámara acorazada como una caja de seguridad empotrada en la pared.

Conforme a esta doctrina, el recurso de casación del Ministerio Fiscal será estimado y será rehabilitada la pena decretada por el Juzgado de lo Penal.

## 6. STS 603/2024, de 14 de junio (REC 6243/2021)

Stealthing: tratamiento penal. Relaciones sexuales con consentimiento viciado por un engaño provocado por el sujeto activo que, pese a lo convenido, elude el uso de preservativo.

Se formula voto particular suscrito por cinco magistrados.

Ciertamente el contacto corporal es diferente en ambos casos (sin o con preservativo). Eso no bastaría para definir o perfilar el componente estrictamente sexual del acto. Su diferencia enlaza, con cuestiones ajenas a lo que es estrictamente la libertad sexual (el deseo de no correr riesgos sanitarios; o la evitación de un embarazo o, también, a la inversa la búsqueda de un deseado estado de gestación, o convicciones antropológicas sobre el significado de la sexualidad, u otras posibles razones determinantes del consentimiento otorgado). Pero debemos prescindir de esos factores, ligados con lo sexual pero ajenos a las tipicidades examinadas.

Pero también hay diferencia en el terreno de la naturaleza sexual.

Desde el punto de vista estrictamente corporal, de la autodeterminación sexual, una penetración con preservativo es algo sustancialmente diferente a la misma acción sin preservativo. A la pregunta de si podemos decir que si omite el uso de preservativo está realizando un acto esencialmente diverso no consentido, la respuesta ha de ser afirmativa.

Una penetración anal o bucal cuando solo se consintió la vaginal, atentan a la libertad sexual. No estaban cubiertas por el consentimiento. Se detecta nítidamente en esos casos una diferencia sustancial que no se apreciará en otros extremos menores o accesorios que podrían imaginarse (v.gr.: la introducción de un objeto distinto del pactado exigiría un discernimiento no siempre fácil: en ocasiones podrá asegurarse que no es un *aliud;* en otras, quizás, no será descartable la tipicidad). Serán, posiblemente, conductas reprochables, pero no delitos sexuales.

Solo podemos hablar de un acto sexual esencialmente distinto cuando se afecta al qué y no solo al cómo. Lo relevante no son las consecuencias posibles, sino el acto en sí.

Pues bien, identificamos, en esa dimensión estrictamente sexual a que hemos de atender, un *aliud* que constituye una diferencia esencial, ajena al consentimiento, en una penetración con preservativo cuando se exigió que se usase de ese medio y se eludió esa barrera; o cuando se impuso como condición excluirla y furtivamente se incumplió el compromiso.

La conducta merece reproche como consecuencia de las lesiones causadas. Sin duda. Pero no agota ahí su desvalor. Se ha producido un contacto sexual que desborda, también en su proyección puramente corporal, lo que se aceptó. Hay un contacto corporal distinto (por exceso o, en su caso, por defecto) del consentido. Muta la dimensión sexual del acto y no solo su potencialidad generadora o el eventual riesgo sanitario, ajenos a estas tipicidades. Sucede igual cuando se consintió el acceso con el órgano genital masculino, y, sin autorización, se introducen los dedos.

Afirmada así la tipicidad de la conducta, tropezamos con otro importante interrogante a la hora de acoplar el hecho en el tipo penal ajustado a la antijuricidad de la conducta. Se antoja una visión extremadamente superficial que no penetra (ahora, en sentido figurado) en la realidad última de la conducta, concluir que, como ha existido acceso carnal, hay que estar a lo dispuesto en el artículo 181.4 CP. Es este el tipo aplicado por la Audiencia. Su penalidad se mueve entre cuatro y diez años de prisión (no menos de siete, si existiese una relación conyugal o análoga: artículos 23 y 66 CP o si el hecho se ha repetido). Según la legalidad vigente, quedaría incardinada la conducta en el artículo 179.1 dando lugar a una penalidad comprendida entre cuatro y doce años de prisión, o siete a quince años si la conducta se lleva a cabo entre cónyuges o excónyuges o personas que tienen o han tenido una relación afectiva análoga (art. 180.1. 4.ª CP) y no menos de ocho años si se ha repetido el hecho al menos una vez. Si confluyen ambos

datos (pareja y reiteración), la pena mínima sería de once años y seis meses, superior a la del homicidio consumado (diez a quince años).

Y es que, cuando el legislador fija esas altas penalidades, está pensando en una penetración, por cualquiera de las vías establecidas, no consentida, no aceptada, rechazada. No se quiere la penetración.

En un caso como el examinado la víctima consiente la penetración vaginal. La ausencia de consentimiento no puede predicarse de esa acción, –acceso por vía vaginal y con el miembro viril–; tan solo de la modalidad específica de acceso, del contacto directo con el miembro viril. Intuitivamente se capta que el nivel de antijuridicidad es muy distinto. Es no solo desproporcionada, sino también forzada la equiparación con el acceso no consentido. La penetración vaginal es aceptada, aunque se produjo en una modalidad no cubierta por el consentimiento (como puede suceder en casos de eyaculación deliberada en el interior de la cavidad vaginal, pese al rechazo anterior exteriorizado por la mujer –o viceversa– u otras hipótesis imaginables). El acceso no desborda el consentimiento otorgado. La ausencia de consentimiento puede predicarse del contacto directo de los órganos genitales, pero no del acceso vaginal.

Por eso, como sugiere el MF en su dictamen de forma atinada y razonada, y como han llegado a concluir tribunales de otros países de nuestro entorno, resulta más ponderado reconducir los hechos a los abusos (actualmente, agresión) sin penetración; no porque esta no se produzca, sino porque esta estaba aceptada.

Eso nos hace optar por las penas señaladas en el artículo 181.1 CP. En la actualidad los hechos encajarían en el artículo 178.1 CP, con posibilidad en algún supuesto de acudir a la cláusula atenuatoria artículo 178.4 CP. No es legislación más favorable que la vigente en el momento en que se cometieron los hechos por lo que hemos de descartar su aplicación a este supuesto.

Coincidimos, así pues, con el Ministerio Público en la vía intermedia que apunta. Estaríamos ante un tipo de abuso sexual sin penetración en tanto esta había sido consentida, aunque de otra manera. Ese cambio solo en la forma, en un aspecto no cubierto por el consentimiento, no podría equipararse a la falta de consentimiento para la penetración. Es tesis bien fundada y asumida por un sector doctrinal y otros ordenamientos occidentales. La respuesta punitiva se revela como más proporcionada y se equipara a la manejada en entornos jurídicos próximos en el derecho comparado. La sobrepunición puede arrastrar un perverso efecto de infraaplicación.

## 7. STS 974/2024, de 6 de noviembre (REC 6573/2021)

Plazo de instrucción. Analiza la sentencia qué debe entenderse por diligencia acordada antes del vencimiento del plazo de instrucción, considerando que no tienen esa naturaleza los mandatos genéricos.

Se formula voto particular suscrito por dos magistrados.

La invalidez de las diligencias de investigación practicadas fuera de plazo viene determinada porque, vencido aquel, el juez de instrucción carece de competencia para seguir investigando (STS 605/2022, de 16 de junio). El establecimiento de ese plazo ha de tener necesariamente consecuencias jurídicas que se concretan en la invalidez de las diligencias practicadas extemporáneamente ya que la ley no establece ningún mecanismo de subsanación (STS 355/2021, de 27 de mayo).

Sin embargo, la clase de invalidez de las diligencias practicadas fuera de plazo no es la nulidad radical o absoluta sino una invalidez limitada al momento procesal de su aportación, ya que nada impide que la información probatoria derivada de las diligencias practicadas fuera de plazo pueda aportarse a juicio. Es decir, se trata de diligencias irregulares (STS 455/2021, de 27 de mayo).

La regla general de imposibilidad de practicar diligencias de investigación fuera de plazo tiene dos excepciones, una prevista en la ley y otra declarada por esta Sala.

En primer lugar, el artículo 324.7 aplicado y el actual artículo 324.2 de la LECrim disponen la validez de las diligencias aportadas fuera de plazo, pero acordadas con anterioridad a la finalización del plazo.

En segundo lugar, la STS 605/2022, de 16 de junio, ha declarado que pueden practicarse fuera de plazo las diligencias de instrucción que se deriven inescindiblemente de otras diligencias ya admitidas dentro de plazo. En la sentencia citada se había solicitado a un operador de Internet los datos de registro de una cuenta de correo, así como las IP de las conexiones registradas por esa cuenta y, a raíz de la contestación ofrecida por el operador, se acordó, ya rebasado el plazo de instrucción, la remisión de la dirección de IP asociada a uno de los correos para proceder a la identificación de su titular. Se argumentó que no se trataba de una sucesión de diligencias de investigación funcionalmente diferenciadas sino de diligencias con una incuestionable conexión funcional, en la medida en que para conocer lo que evidenció la segunda de las diligencias la primera diligencia operaba como indefectible presupuesto.

En el caso que centra nuestra atención la cuestión a determinar es si es conforme a derecho la aportación de los informes periciales de la

AEAT más de dos años después de finalizado el plazo de instrucción, así como la práctica fuera de plazo de un buen número de diligencias.

En una primera aproximación parecería que los informes periciales aportados por la AEAT fueron acordados por el Juzgado de Instrucción antes del vencimiento del plazo, mediante auto de 02 de diciembre de 2015. En esa resolución se entregó la documentación a la AEAT y a la Guardia Civil «al objeto de facilitar su estudio y análisis y elaboración de los correspondientes informes sobre los hechos objeto de investigación».

Esa forma de ordenar la diligencia es sumamente abierta y genérica. La providencia no especifica en modo alguno ni el contenido del informe, ni el periodo temporal susceptible de análisis ni las personas objeto de investigación. La orden judicial se identifica mejor con una orden general para continuar y desarrollar la investigación, enmarcada en los poderes que el juez de instrucción tiene para investigar los hechos a través de la policía judicial, conforme a lo previsto en el artículo 777.1 LECrim, en el que se dispone que «el juez ordenará a la Policía Judicial o practicará por sí las diligencias necesarias encaminadas a determinar la naturaleza y circunstancias del hecho, las personas que en él hayan participado y el órgano competencia para el enjuiciamiento».

En principio y por más que sea una cuestión muy matizable en función de las concretas circunstancias de cada caso, finalizado el plazo de instrucción, las diligencias de investigación que se practiquen por orden judicial y que se enmarquen en esa clase de mandatos genéricos de investigación no pueden ser aportadas al procedimiento en ese momento procesal ya que el vencimiento del plazo afecta no sólo a las diligencias que practique directamente el juez de instrucción sino a las diligencias que lleve a cabo la policía judicial o cualquier otro organismo administrativo a consecuencia de una orden genérica de investigación. De lo contrario, bastaría una orden de ese tipo para neutralizar el plazo de instrucción y para aportar cualesquiera diligencias derivadas de indagaciones posteriores a la finalización del plazo y practicadas una vez rebasado ese límite temporal.

Por tanto, cuando el artículo 324 LECrim dispone que serán válidas «las diligencias de investigación acordadas con anterioridad al transcurso del plazo o sus prórrogas» se está refiriendo a diligencias concretas y suficientemente individualizadas.

En este caso podemos afirmar sin margen de duda que la remisión de la documentación a la AEAT y a la Guardia Civil lo fue para que siguieran investigando. La forma abierta y genérica en que se dio la orden no sugiere que se ordenara la remisión de un informe con un

contenido concreto y preciso, sino que se facultó a los destinatarios para que siguieran investigando y elaboraran su informe al final de sus indagaciones, y tan es así que los informes emitidos se nutrieron del análisis de las bases de datos existentes o de fuentes de información abiertas y, sobre todo, incorporaron (al menos el primer informe) la información contenida en la Comisión Rogatoria a las autoridades de Gibraltar, librada el 8 de junio de 2017 y su ampliación (27 de marzo de 2018), ordenada muchos meses después de finalizado el plazo de instrucción.

En consideración a lo expuesto, las diligencias practicadas fuera de plazo (Comisión Rogatoria a las autoridades de Gibraltar, su ampliación, las declaraciones de los investigados y la documentación unida con posterioridad) son diligencias de investigación que no debieron ser tomadas en consideración para adoptar la resolución por la que se concluyó la instrucción y se acordó continuar el procedimiento por los trámites del procedimiento abreviado.

El plazo de instrucción es un término esencial y sólo las diligencias tempestivas pueden servir de fundamento al auto de prosecución del procedimiento. Lo contrario supone una violación de una norma procesal esencial que determina la nulidad del citado auto y supone también una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24 CE.

Para que exista lesión de ese derecho no basta que se haya producido una vulneración de las normas procesales, es preciso también que se haya lesionado de forma real y efectiva el derecho de defensa, que se haya producido indefensión. No existe indefensión con relevancia constitucional, ni tampoco con relevancia procesal, cuando aun concurriendo alguna irregularidad, no se llega a producir efectivo y real menoscabo del derecho de defensa con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses de la parte afectada. No basta, por tanto, con la realidad y presencia de un defecto procesal si no implica una limitación o menoscabo del derecho de defensa en relación con algún interés de quien lo invoca, sin que le sean equiparables las meras situaciones de expectativa del peligro o riesgo (SSTC 90/88, 181/94 y 316/94).

En definitiva, no son, por lo general, coincidentes de manera absoluta las vulneraciones de normas procesales y la producción de indefensión con relevancia constitucional en cuanto incidente en la vulneración del derecho fundamental a un proceso justo que establece el artículo 24 CE. Así la STS de 31 de mayo de 1994, recuerda que el Tribunal Constitucional tiene declarado, de un lado, que no toda vulneración o infracción de normas procesales produce «indefensión» en

sentido constitucional, pues esta solo se produce cuando se priva al justiciable de alguno de los instrumentos que el ordenamiento pone a su alcance para la defensa de sus derechos con el consiguiente perjuicio (SSTC 145/90, 106/93, 366/93).

En este caso entendemos producida esa indefensión en la medida en que la pretensión punitiva realizada por la acusación puede desbordar la realidad fáctica susceptible de enjuiciamiento, que viene predeterminada por los hechos incluidos en el auto de conclusión de la instrucción y que fueron perfilados valorando diligencias de investigación inválidas por haber sido practicadas fuera del plazo de instrucción previsto legalmente.

Consecuentemente y con estimación de los dos recursos a los que estamos dando contestación, procede acordar la nulidad de actuaciones desde el auto de 15 de marzo de 2019 inclusive, a fin de que el Juzgado de Instrucción acuerde la resolución que proceda conforme a lo previsto en el artículo 324 LECrim, sin tomar en consideración las aludidas diligencias.

No obsta a lo anterior el hecho de que dos de los recurrentes no hayan interesado la nulidad de actuaciones sino su absolución y otro de los recurrentes lo que haya interesado es la nulidad del auto de apertura de juicio oral.

En las sentencias de casación el contenido de su fallo viene predeterminado por la ley, al margen de la petición que se formule. Si se estiman motivos por infracción de ley el fallo consistirá en la anulación de la sentencia impugnada y el dictado de la nueva sentencia que proceda (art. 902 LECrim). Si se estiman motivos por quebrantamiento de forma el fallo será la nulidad y la devolución de la causa al Tribunal del que proceda reponiéndola al estado que tenía cuando se cometió la falta (art. 901 bis a LECrim). En caso de lesión de derechos fundamentales, como aquí ocurre, esta Sala ha de pronunciarse bien por la absolución, bien por la nulidad con devolución de las actuaciones al Tribunal del que proceda, cuando la lesión sea equiparable en sus efectos al quebrantamiento de forma, situación que es la que aquí concurre. La valoración de diligencias de investigación extemporáneas no conduce a la absolución, como se pretende en dos de los recursos, sino a la nulidad de actuaciones a partir de la resolución en la que se haya producido la deficiencia determinante de nulidad.

Tampoco obsta a la declaración de nulidad el que el auto indebidamente conformado no fuera objeto de recurso invocando precisamente la causa de nulidad que ahora apreciamos.

Cuando se produce una infracción procesal determinante de nulidad de actuaciones durante la fase de instrucción, al margen de que se puedan utilizar los recursos ordinarios establecidos en la LECrim, cabe también su invocación en el trámite previsto en el artículo 786.2 de la LECrim, en el que expresamente la nulidad es una de las cuestiones que se pueden plantear.

A este respecto conviene recordar que el artículo 240 LOPJ dispone que la nulidad de actuaciones se hará valer por medio de los recursos legalmente establecidos contra la resolución de que se trate pero también «por los demás medios que las leyes procesales establezcan» y en el procedimiento abreviado el artículo 786.2 citado se regula una audiencia o trámite sanatorio de los vicios procesales que puedan obstar a la válida celebración del juicio, entre los que se encuentra la nulidad de actuaciones. Por esa razón esta Sala viene declarando que la pretensión de nulidad debe articularse de ordinario a través del trámite previsto en el mencionado artículo 786.2 (STS 712/2008, de 4 de noviembre). En la más reciente STS 153/2021, de 19 de febrero, se insiste en esta misma idea añadiendo que incluso cabe la posibilidad de que algunas de las cuestiones que cabe plantear en ese momento procesal puedan ser planteadas de oficio por el tribunal.

## 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 prevé originariamente en su plantilla una asignación de cuatro fiscales, incluido el Fiscal Jefe. No obstante, en la actualidad, al momento de redactar esta memoria, integran dicha plantilla los dos fiscales además de quien tiene a su cargo la jefatura, encontrándose adscritos adicionalmente a la Sección dos fiscales más, ambos con categoría de Fiscal de Sala. El reconocimiento, desde la Jefatura, a la labor desarrollada por los fiscales que trabajan bajo su responsabilidad es obligado pues suman vocación e ilusión en la cumplimentación de sus cometidos, concretando un desempeño cotidiano caracterizado por un intenso estudio técnico, trufado de compromiso, rigor, el interés y excelencia.

El personal de soporte y apoyo a las funciones fiscales se compone de 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 y otra sirviendo a su labor de secretaria particular y ayuda al resto del personal como tramitadora. De todos ellos ha de destacarse su implicación, dedicación, entrega y buen hacer en su asistencia a los fiscales y su positiva contribución al trabajo en equipo.

A lo largo del ejercicio 2024 se ha progresado respecto de años anteriores acabando por efectuar una significativa consolidación de la integración de la Fiscalía con el sistema de comunicaciones electrónicas y expediente judicial electrónico de la correspondiente Sala del Tribunal Supremo.

Ello sin que el aún heterogéneo afianzamiento de la implantación del expediente digital en el Estado deje de provocar que unos procedimientos de origen procedentes de unos territorios figuren en dicho formato mientras otros no compartan esta condición, lo que obviamente repercute en la dispar puesta a disposición material del expediente en el manejo por quienes sirven la Sección, con los consabidos efectos procesales que ello comporta.

En cualquier caso, como ya se había generalizado durante el periodo anual anterior, 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.

### 1.3.2 Actividad de la sección

Un año más el ejercicio 2024 se ha caracterizado por una notable afección del volumen de trabajo de la Sección por la propia capacidad de la Sala para la tramitación y resolución de los asuntos en una situación excepcional significativamente incidida por el número de vacantes (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. Si bien se ha advertido un considerable sobreesfuerzo de los Magistrados en activo que ha minimizado el lógico déficit consecuente en los asuntos pendientes, ello no ha neutralizado totalmente el impacto de la pérdida de efectivos.

Conforme indicábamos en la memoria anterior, el cambio a la gestión electrónica y su vinculación a la aplicación judicial *Minerva* incidió radicalmente en la disponibilidad de la información. En el mes de abril del ejercicio precedente se modificó el cuadro estadístico para

recoger con más detalle y sistematización la actividad que se desarrolla. Esa importante transformación del modelo supuso en su momento que se rompiese la homogeneidad necesaria para hacer una comparativa fiable entre ejercicios, por lo que ya se anunció que no sería hasta el siguiente periodo anual cuando ello se pudiese llevar a efecto en orden a extraer conclusiones más certeras y aprovechables.

Pues bien, la comparativa procedente se refleja en el siguiente cuadro:

| ASUNTOS REGISTRADOS | 2023 | 2024 | % |
|---|---|---|---|
| Asuntos jefatura | 42 | 47 | 11,9 |
| Rec. ordinario | 43 | 25 | –41,8 |
| Cuestión de competencia | 251 | 108 | –57 |
| Rec. revisión/reposición | 9 | 26 | 188 |
| Error judicial | 25 | 21 | –16 |
| Recurso de queja | - | - | - |
| Recurso casación | 149 | 112 | –24,8 |
| Asistencia jurídica gratuita | 18 | 7 | –61,1 |
| Cuestión de inconstitucionalidad | 2 | 1 | –50 |
| Total | 539 | 347 | –35,6 |

Como puede apreciarse, la incidencia negativa de la resaltada situación de vacantes en la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha tenido reflejo inmediato en la carga de trabajo asumida por la Sección. En términos globales el descenso del volumen de trabajo ingresado durante 2024 ha alcanzado un porcentaje del 35,6%, habiendo decrecido significativamente en lo que constituye el núcleo esencial de impugnaciones jurisdiccionales en que interviene el Ministerio Fiscal, tanto en lo que atañe al número de recursos ordinarios (–41%) como el que se refiere al de recursos de casación (–24,8%) y al de procedimientos por error judicial (–16%), si bien, han aumentado notablemente los recursos de revisión (+188%). Resulta llamativa asimismo la reducción de cuestiones de competencia, otro de los cometidos que más dedicación demanda de los fiscales de la Sección, cuyo número ha disminuido a menos de la mitad respecto del ejercicio anterior (–57%) por más que la avalancha precedente de reclamaciones patrimoniales por razón del COVID 19 hubiera distorsionado temporalmente los números en años anteriores. Y en semejante línea descendente se han ubicado los asuntos sobre asistencia jurídica gratuita, que han sufrido una minoración muy sustancial (–61,1 %). En el balance positivo, amén del reseñado aumento exponencial de los

recursos de revisión, únicamente cabe recoger un moderado incremento de los asuntos específicos a cargo de la jefatura (+11,9 %).

En cuanto a la concreta actividad desplegada por los fiscales de la Sección el siguiente cuadro de informes emitidos da cuenta, en global y en detalle, de su alcance.

| Informes emitidos | 2023 | 2024 | % |
|---|---|---|---|
| Recursos de casación | 352 | 235 | −33,2 |
| Personación/admisión | 75 | 14 | |
| Personación/inadmisión | 130 | 111 | |
| Interposición | 6 | | |
| Contestación | 75 | 44 | |
| Estimar | 21 | 14 | |
| Desestimar | 54 | 30 | |
| Incidente de nulidad actuaciones | 2 | 1 | |
| Vistas | | 2 | |
| Otros dictámenes | 64 | 63 | |
| Procedimiento ordinario | 63 | 61 | −3,2 |
| Contestación | 27 | 39 | |
| Estimar | 8 | 8 | |
| Desestimar | 14 | 31 | |
| Incidente de nulidad actuaciones | | 2 | |
| Otros dictámenes | 36 | 20 | |
| Competencia | 247 | 116 | −53 |
| Cuestiones de competencia | 246 | 113 | |
| Conflictos de jurisdicción | 1 | 3 | |
| Recursos de revisión | 39 | 50 | 28,2 |
| Contestación | 24 | 31 | |
| Estimar | 4 | 3 | |
| Desestimar | 21 | 28 | |
| Incidente de nulidad actuaciones | | | |
| Otros dictámenes | 14 | 19 | |
| Procedimientos de error judicial | 45 | 36 | −20 |
| Contestación | 29 | 19 | |
| Estimar | 1 | 1 | |
| Desestimar | 28 | 18 | |
| Incidente de nulidad actuaciones | | | |
| Otros dictámenes | 16 | 15 | |
| Cuestiones de inconstitucionalidad | 2 | 3 | 50 |
| Proposición | 2 | 1 | |
| Audiencia | | 2 | |

| Informes emitidos | 2023 | 2024 | % |
|---|---|---|---|
| Cuestiones prejudiciales TJUE | | | |
| Proposición | | | |
| Audiencia | | | |
| Recusaciones | 4 | | –100 |
| Admisión/inadmisión | 4 | | |
| Estimar | | | |
| Desestimar | 4 | | |
| Asistencia jurídica gratuita | 19 | 7 | –63,1 |
| Sostenibilidad | | | |
| Insostenibilidad | 19 | 7 | |
| Asuntos de jefatura | 43 | 57 | 32,5 |
| Informes legislativos | 2 | | |
| Otros | 41 | 57 | |
| Total | 814 | 565 | –30,6 |

El análisis estadístico –como permite verificarse– arroja una llamativa coincidencia correlativa entre el porcentaje de vacantes de Magistrado en la Sala Tercera alcanzado en 2024 (30%) y el descenso global de informes emitidos por el Ministerio Fiscal ante la misma (30,6%).

Únicamente pueden ubicarse en capítulo de incremento el volumen de las intervenciones y alegaciones formuladas en los recursos de revisión (+28,2%) y los asuntos de jefatura (+32,5 %). El incremento en cuestiones de inconstitucionalidad en porcentaje puede parecer importante (+50%), pero se reduce en realidad a una cuestión más que en el ejercicio 2023 que de dos pasaron a ser tres.

Por el contrario, el descenso es absolutamente generalizado en informes, alegaciones y dictámenes tanto en los recursos de casación (–33,2%) como en cuestiones de competencia (–53%) y en procedimientos por error judicial (–20%), amén de lo sucedido en asistencia jurídica gratuita (–63,1%) e incluso, aunque en menor medida, en procedimientos ordinarios (–3,2 %).

Pese al innegable descenso en el volumen de trabajo, la previsión es, no obstante, que la cobertura de vacantes en el seno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y la consecuente normalización en la carga de trabajo para el despacho de asuntos permita que desde el segundo trimestre del ejercicio 2025 la situación evolucione hacia una reversión del decrecimiento constatado en el periodo anual 2024.

### 1.3.3 Cuestiones jurídicas de interés surgidas del despacho de la sección

#### 1.3.3.1 *Casación*

La actual orientación de la casación y la naturaleza profundamente social y de impacto en colectivos de las cuestiones que se dilucidan en esta jurisdicción demanda una referencia, aún sintética, a algunos dictámenes e hitos jurisprudenciales sentados a lo largo del periodo examinado, a raíz y en abrumadora mayoría, en alto grado de consonancia con las alegaciones presentadas por el Ministerio Fiscal.

##### 1.3.3.1.1 El Ministerio Fiscal como garante de bienes jurídicos de naturaleza colectiva y difusa. Asociaciones de consumidores y usuarios

En esta materia cabe reseñar la intervención de la Sección en el recurso de casación núm. 696/23 interpuesto por una asociación de usuarios y consumidores de agua contra el Real Decreto 448/23, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, publicado en el BOE núm. 141, el 14 de junio de 2023 por Orden del Ministerio de Consumo.

La no traspuesta Directiva 2020/1828, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, trae a colación el importante papel de estas asociaciones para el ejercicio de tales acciones. De ahí la importancia de este recurso que versa sobre los requisitos para que una asociación de tal naturaleza sea inscribible en el correspondiente Registro y en consecuencia pueda ejercer el catálogo de derechos recogidos en el artículo 37 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU): eventual acceso a la declaración de utilidad pública, percepción de ayudas y subvenciones, representación de sus asociados, ejercicio de acciones en su defensa, de la asociación o de los intereses generales de consumidores y usuarios, el derecho de asistencia jurídica gratuita y la eventual integración en el Consejo de Consumidores y Usuarios. La consecuencia es obvia: fuera del Registro se carece de derechos como asociación de consumidores y usuarios, al menos a escala nacional (entendida a partir de dos o más comunidades o ciudades autónomas).

Pese a que el recurso manifestó impugnar el artículo único y todas sus disposiciones (adicional, transitorias, derogatoria y final), conside-

rando que la norma vulneraba los artículos 9, 14, 18, 22, 23, 24, 25, 51, 103 y 105 de la CE, el artículo 38 de la CDFUE, los artículos 4.2.f, 12, 114 y 169 del TFUE y los artículos 47.1 y 2 y 106 de la Ley 39/15, y solicitando la nulidad de todo el Real Decreto, lo cierto es que el criterio de la Sección centró el problema en dos preceptos clave: el artículo 2, referido al ámbito de cobertura del Registro, y el artículo 9, atinente a los requisitos que deben cumplir las entidades inscribibles. El artículo 2 resulta fundamental porque en él está la base de lo que se considera una asociación, federación, confederación o unión, bien en el ámbito estatal, bien en una comunidad o ciudad autónoma. Se exigen unos mínimos de acreditación de socios individuales de pleno derecho, que se concretan en los 3.000 en el ámbito estatal y los 500 en el otro más limitado. Implícitamente, cualquiera de los dos parámetros parece expulsar claramente a la recurrente del concepto de asociación de consumidores y usuarios y del Registro en el que hoy se halla. Y si el artículo 2 afectaba a la parte troncal: qué es y qué no es una asociación de esta índole, el artículo 9 es todavía más concreto al desarrollar los requisitos que han de cumplir las entidades inscribibles, siendo un deber la inscripción en el Registro. Los requisitos se enuncian de forma acumulativa, ya que los que aquí se expresan tienen como premisa el cumplimiento de los establecidos en los Capítulos I y II del Título II de la LGDCU y otras leyes complementarias. Refiriéndonos al artículo 9, la norma afecta mayormente a la recurrente en los siguientes puntos: (i) el desarrollo de sus actividades en un mínimo de dos comunidades o ciudades autónomas en locales u oficinas no compartidos con cierta tipología de empresas; (ii) disponer, al menos en una de las anteriores, de una delegación física abierta al público con atención personal y especializada durante un mínimo temporal; (iii) ofrecimiento de información a la ciudadanía a través de una página web sobre su denominación legal, NIF, sede social, número de asociados, estatutos, miembros de la junta directiva, oficinas abiertas al público y horario de atención, dirección electrónica de la sede virtual si existiera, teléfono y correo electrónico de contacto, tipos de socios y cuotas anuales, memoria anual de actividades, cuentas anuales y cualquier otra información que garantice su independencia; (iv) la acreditación documental de elaboración de proyectos; y (v) la disposición de un presupuesto mínimo anual de 90.000 € para el desarrollo de funciones, acreditando la forma de financiación, y de una partida presupuestaria superior a 12.000€ para actividades formativas, informativas o de difusión. A ello se suma un conflicto con el artículo 10 en cuanto se refiere a los socios individuales de pleno derecho, exigiendo para ser tenidos como tales que conste en cual-

quier soporte su declaración de voluntad de pertenencia, así como una ficha que acredite su identidad y número de socio, debiendo estar al corriente de pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias. Por demás, aunque la demanda, a pesar de su profusión, no hacía ninguna referencia concreta a ello, hay que tener en cuenta –sin duda– que la disposición transitoria primera sobre adaptación de asociaciones inscritas, fija el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma para que se adapten sus requisitos, con la consecuencia de la salida del registro si ello no sucede.

Fijada la controversia en dichos términos, el Ministerio Fiscal centró la cuestión en el significado y trascendencia que tiene la acumulación de requisitos, algunos de ellos especialmente cualificados, que se contiene en los artículos 2 y 9 del RD, en contraste con su marco normativo de referencia y amparo en el artículo 33 de la LGDCU, que concibe la inscripción como (1) un deber que concierne a aquellas asociaciones que no se limiten a desarrollar sus funciones en el ámbito de una comunidad o ciudad autónomas, (2) sujetándose aquellas a los requisitos generales expuestos en los Capítulos I y II del Título II, previéndose expresamente que, además, (3) se establecerán unos requisitos mínimos sobre (3.1) implantación territorial, (3.2) número de asociados y (3.3) programa de actividades. Así las cosas, el aspecto nuclear a valorar se focalizó en si los requisitos establecidos en el RD, y en particular sobre si esos «requisitos mínimos» están amparados por la misma, son justificados y proporcionales y respetan el núcleo esencial del derecho de asociación, de modo que no supongan un auténtico obstáculo para el ejercicio del este derecho en este ámbito.

En su análisis, las alegaciones del Ministerio Fiscal efectuaron un detallado análisis de los requisitos reseñados partiendo de un postulado básico: precisamente por tratarse de un ámbito especializado, expresamente reconocido como tal en la LODA, debe tenerse como razonable que el ejercicio del derecho de asociación pueda ir acompañado de una serie de requisitos que le permitan ser eficaz y, además, resultar cualificadamente trasparente y, eventualmente, ser sometido a auditoría, ya que no serían suficientes los escenarios mínimos a partir de los que la LODA auspicia la posibilidad de ejercer el derecho. En el consumo, la complejidad del escenario y la actuación responsable requieren y justifican la existencia de un régimen especial (la LGDCU) y mayores requerimientos: la cuestión está en el equilibrio.

El esquema de la limitación es claro: (1) el mínimo de 3.000 socios individuales de pleno derecho, (2) el presupuesto mínimo anual de 90.000€, dentro del cual figure una partida presupuestaria destinada a actividades formativas, informativas o de difusión superior

a 12.000 euros y, finalmente, (3) la disponibilidad de, al menos, una delegación física abierta al público, dedicada exclusivamente al desarrollo de sus funciones, con atención personal y especializada a los consumidores durante un mínimo de treinta y siete horas semanales; la misma disponibilidad telemática debe existir en los otros territorios donde desarrollen sus funciones. La LGDCU nada dice sobre estos exigentes requisitos financieros. Desde la premisa de validar el número mínimo de 3.000 socios y bajo un presupuesto de autofinanciación, ello supondría una cuota anual para cada uno de ellos de 30€. Nada explica al respecto el preámbulo de la norma y desde luego le resta solidez el silencio sobre el significado de tales cifras y sus posibles consecuencias discriminatorias.

Recordando que el Registro Estatal se refiere a entidades cuyas funciones se desarrollen en dos o más comunidades o ciudades autónomas, las alegaciones efectuaron un recorrido por algunos ejemplos de legislación autonómica, siendo obvio que la misma se ciñe al ejercicio de estas asociaciones en sus respectivos ámbitos territoriales; y reflejaron las exigencias recogidas en el Decreto 95/1984, de 24 de mayo, el Registro de organizaciones de consumidores y usuarios de Galicia; el Decreto 125/1986, del 31 de julio, por el que se crea el Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de Castilla y León; el Decreto 79/1988, de 20 de octubre, por el que se crea el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de las Illes Balears; el Decreto 38/1997, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Aragón; el Decreto 315/1999, de 4 de noviembre, por el que se adecua el Registro de Asociaciones de Consumidores de la Comunidad de Madrid, que es en realidad el único que se basa en cuantificaciones; el Decreto Foral 237/2007, de 5 de noviembre, por el que se crea el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Navarra; el Decreto 121/2014, de 26 de agosto, por el que se regula el régimen jurídico y el Registro de Asociaciones y Organizaciones de personas consumidoras y usuarias de Andalucía, distingue un supuesto general y uno de organización más representativa; el Decreto del Registro de organizaciones de personas consumidoras de Cataluña y la condición de organización más representativa que trae causa de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, no contiene requisitos especiales, siendo la inscripción en el Registro la que otorga la condición (art. 9).

Pues bien, la posición del Ministerio Fiscal fue la de desestimación del recurso con sustento en las siguientes consideraciones:

Las asociaciones de consumidores y usuarios son un tipo especial de asociación que queda fuera del ámbito de la LODA por expresa previsión de esta. Se rigen por su propia Ley, en la que la inscripción en el registro es tanto un deber como una necesidad, lo que se somete al cumplimiento de una serie de requisitos, algunos recogidos en la propia Ley y otros a desarrollar en la normativa *ad hoc*. El incumplimiento de los requisitos impide a la asociación tener esa condición especial de figurar en el Registro Nacional pero no afecta a su núcleo esencial mínimo como asociación.

Ese esquema resulta acorde con el postulado constitucional que concibe la inscripción como un requisito limitado a los efectos de publicidad.

Con la STC Pleno 15 de 26 de enero de 1989 (FJ 7.º), la inscripción en el Registro Estatal no se exige necesariamente «para la válida constitución de las asociaciones de consumidores y usuarios, ya que esa inscripción se practicará en el referido registro que le corresponda en la normativa con arreglo a la cual se constituyan».

También, refiriéndose a la naturaleza del registro, la STS de 31 de marzo de 2016 (rec. 310/14) niega que exista un derecho indiscriminado o absoluto de inscripción en el registro (ahí el de Asociaciones), sino que ha de cumplirse con los requisitos establecidos en la ley (se refería a la LODA). Con la misma orientación, la STS, sec. 6.ª, de 28 de septiembre de 2010 (rec. 596/07), en un asunto relativo a entidades religiosas, distingue bien claramente entre lo que es una asociación «constituida por la libre concurrencia de voluntades para conseguir un objetivo común, con los fines lícitos y sus propios órganos de gobierno» y lo que es el acceso a un registro, lo cual se somete a una serie de requisitos.

Desde la premisa de que el derecho a asociarse se reconoce a toda persona, sin más restricciones que las previstas en la ley, es cierto que los distintos ámbitos en los que puede desarrollarse el fenómeno asociativo (religioso, político, consumo…) tienen una regulación determinada por la naturaleza de cada entorno, por lo que es perfectamente concebible que el mínimo asociativo de tres o más personas físicas o jurídicas (art. 5 LODA) no sea suficiente para operar en todos los ámbitos, sin que con ello se vea perturbado el derecho mismo de asociación.

Es la norma de respaldo (la LGDCU) la que recoge el marco jurídico general de sus tipos asociativos. Consciente de la presencia del fenómeno en el espacio autonómico, expresamente prevé un escenario estatal, con un Registro de tal naturaleza en el que para acceder al

mismo justifica unos requisitos mínimos sobre determinados aspectos que expresamente se señalan en su artículo 33.

Es el artículo 33 el que respalda que se hayan fijado unos requisitos mínimos sobre implantación territorial, número de asociados y programa de actividades, aunque es cierto que no se hace referencia en la norma a presupuesto o solvencia financiera, siendo posiblemente estas cifras las más significativas, por su cuantía, del RD.

Cabe constatar que, aun con evidente heterogeneidad en la legislación autonómica, ya aparecen puntualmente reglas sobre mínimos de socios y mínimos presupuestarios (en Andalucía, en su tipo asociativo más avanzado, incluso más exigente que en el Registro estatal, sin ser fácil establecer el parangón con los 60.000€ de Madrid de 1999). Prácticamente en todas está presente la idea de una realidad económica y presupuestaria y su impacto.

La STC 133/2006, de 27 de abril (RI 3974/02, FJ 5.º), resolviendo una cuestión en materia de asociaciones diferente a lo presente, sin embargo, sí contiene una útil referencia al patrimonio de la asociación «como una garantía establecida en beneficio de terceros que puedan entablar relaciones jurídicas con la asociación, así como de los propios asociados», poniéndolo en relación con «la actividad que se proponga desarrollar la asociación», que resultará de la definición precisa de sus fines y actividades.

Complementando lo anterior, cabría añadir que precisamente la inscripción y la publicidad que supone, al hacer pública la constitución y los estatutos de las asociaciones, entraña una garantía para los socios y para los terceros que se relacionan con ellas.

Las asociaciones de consumidores tienen entre sus funciones más específicas la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, su información, formación y educación, con un llamamiento muy especial a la defensa de los intereses generales, colectivos o difusos de los consumidores. Tales actividades no pueden concebirse, sobre todo a escala estatal, sin un adecuado respaldo presupuestario que les permita actuar con solvencia. A ello se suma, el estricto régimen que la ley establece para velar por su independencia y trasparencia (arts. 27 a 32 de la LGPDCU).

La ya mencionada y no traspuesta Directiva 2020/1828, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, trae a colación el importante papel de estas asociaciones para el ejercicio de tales acciones, las cuales solo pueden concebirse en un escenario de solidez económica de la propia asociación, apuntando ya la propia Directiva que uno de los requisitos acumulados que se les exigen es su solvencia, algo consustancial a un

escenario de actuación procesal sobre el que pende el riesgo de la condena en costas.

Es cierto que el Estado deberá fijar un marco de requisitos a cumplir por estas asociaciones y que el RD no tiene por qué ser la referencia, de manera que no necesariamente las asociaciones a inscribir en el Registro Estatal hayan de ser (todas y cada una de ellas) las que puedan ejercer las acciones nacionales de representación de intereses colectivos de los consumidores, si bien no parece aventurado pensar que por debajo de sus mínimos presupuestarios no se dé un marco seguro de actuación.

#### 1.3.3.1.2 Derechos fundamentales del artículo 18 CE y actuación de la Administración Tributaria

A lo largo de 2024, la Sección ha informado en numerosos recursos de casación que tuvieron por objeto cuestiones de interés casacional objetivo relacionado con aspectos novedosos en materia de afección de derechos fundamentales del artículo 18 y del artículo 24 CE en entradas y registros domiciliarios, interrogatorios a trabajadores y directivos durante la práctica de los mismos así como en acceso a dispositivos y repositorios electrónicos dentro y fuera del domicilio, todo ello en el marco de actuaciones de averiguación comprobación tributaria por parte de la AEAT, habiendo asistido a la formación de una jurisprudencia avanzada finalmente asentada, entre otras, en las relevantes SSTS núm. 1122/2024, de 25 junio; núm. 1173, de 2 de julio de 2024; y núm. 1941/2024, de 9 diciembre 2024.

Las conclusiones a extraer de la posición mantenida por el Ministerio Fiscal y a partir de esta jurisprudencia serían las siguientes:

1.ª Existe competencia jurisdiccional contencioso-administrativa en artículo 8.6 in fine LJCA (ex Ley 11/2021) para la autorización judicial de entradas y registros en domicilios (art. 18.2 CE) y regulación legal procedimental sobre su solicitud y el ejercicio de facultades de inspección (arts. 113 y 142 LGT).

2.ª Las reglas de competencia y procedimiento que la ley procesal establece para la autorización judicial de entrada en domicilio constitucionalmente protegido, a fin de llevar a cabo actuaciones de comprobación tributarias, son *prima facie* inidóneas para autorizar el copiado, precinto, captación, posesión o utilización de los datos contenidos en un ordenador, cuando esa actividad se produce fuera del domicilio del comprobado y puede afectar al contenido de DDFF.

3.ª Las exigencias de la autorización de acceso y entrada a domicilios constitucionalmente protegidos –sujeción a los principios de necesidad, adecuación y proporcionalidad de la medida–, son extensibles a aquellas actuaciones administrativas que, sin entrañar acceso al domicilio constitucionalmente protegido, tengan por objeto el conocimiento, control y tratamiento de la información almacenada en dispositivos electrónicos –ordenadores, teléfonos móviles, tabletas, memorias, etc.– que pueda resultar protegida por los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar; al secreto de las comunicaciones y a la protección de datos.

Tales exigencias, que deben ser objeto de un juicio ponderativo por parte del juez de la autorización, no pueden basarse, exclusivamente, en el relato que realice la Administración en la solicitud que dirija a la autoridad judicial, sin someter tal información a un mínimo contraste y verificación.

4.ª Ni un ordenador es un domicilio, ni su variado contenido informático almacenado guarda una relación directa y necesaria con los bienes jurídicos que hacen del domicilio un lugar digno y necesitado del máximo nivel de protección constitucional. Se estaría, en su caso, ante la afectación posible de otros derechos fundamentales, en principio, la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE), al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) y a la protección de datos y/o autodeterminación informativa (art. 18.4 CE).

5.ª No hay previsión legal sobre competencia y procedimiento contencioso-administrativo para otras autorizaciones judiciales específicas relativas a DDFF a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE), al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) y a la protección de datos y/o autodeterminación informativa (art. 18.4 CE), dentro o fuera del domicilio.

6.ª Sí hay previsiones legales sobre facultades administrativas de inspección (art. 142 LGT) que parecen presuponer que una vez se dispone de autorización judicial de entrada y registro (conforme art. 113 LGT) se pueden ejercer las facultades inspectoras del núm. 1 del art. 142 LGT (entre ellas examen de correspondencia y acceso a dispositivos y archivos electrónicos).

No obstante, en la última jurisprudencia del Tribunal Supremo se constata, en materia de acceso al contenido de equipos, dispositivos y repositorios electrónicos, una creciente tendencia a la aproximación a las pautas establecidas por las reformas procesales penales de 2015 operadas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En su virtud, el acceso a la información contenida en equipos o repositorios informáticos de datos que se encuentren en un domicilio constitucionalmente prote-

gido o sean accesibles desde este, requiere que el auto que autoriza la entrada en dicho domicilio razone de manera específica la justificación del acceso a esa información, con la finalidad de salvaguardar los derechos fundamentales consagrados en el artículo 8 CE que pudieran resultar eventualmente afectados (si bien no hace falta resolución autónoma separada del propio auto de autorización de la entrada y registro). A estos efectos, debe ponderarse la necesidad y proporcionalidad del acceso a tales datos, su naturaleza (relevancia tributaria), la afección a la actividad empresarial o profesional de los equipos o servidores que los contengan, así como los derechos de su titular, según sea una persona física o jurídica. Por consiguiente, la autorización judicial debe contener un doble juicio ponderativo, uno referido a la propia entrada y registro domiciliario y otro relativo al acceso a la información contenida en equipos o repositorios informáticos de datos que se encuentren en un domicilio constitucionalmente protegido o sean accesibles desde este.

No es lo mismo autorizar el volcado y acceso a la información contenida en equipos informáticos de un individuo que los de una persona jurídica. Tampoco lo es acceder a tales equipos cuando se encuentran afectos a una actividad empresarial o profesional o cuando no lo están. Ello porque «una persona jurídica no tiene intimidad, que esta es propia de los individuos, de las personas físicas. Podría, en efecto, afectar a la de socios, empleados de la sociedad o a terceros a los que se hiciera mención, de incluir alguno de los documentos descargados y copiados aspectos de su vida íntima, pero, ni cabe razonablemente esperar que esto suceda en la documentación empresarial que [...] conserva en su ordenador, ni se ha aportado el más mínimo indicio de que sucediera. […] Y, es verdad, que de haber ocurrido accidentalmente, la Administración debería destruir el documento copiado que incluyera datos de esa naturaleza y estaría obligada a guardar reserva al respecto. Ahora bien, en tal hipótesis el derecho afectado no sería el de la empresa y, en todo caso, es menester insistir en que no hay ni siquiera indicios de que hubiera información personal íntima entre la descargada y copiada.

No cabe afirmar lesión de la garantía del secreto de las comunicaciones sin incidir en la circunstancia de que se hubieran interceptado comunicaciones en curso o accedido a correos aún no abiertos o leídos. El acceso a correos electrónicos almacenados en el ordenador de la empresa y en su servidor no lesiona el derecho al secreto de las comunicaciones en el curso de una actuación de inspección que se lleva a cabo en el domicilio constitucionalmente protegido de la

empresa, cuando la entrada a dicho lugar haya sido autorizada por su titular o por decisión judicial.

El control de legalidad de la ejecución material de la entrada o, en este caso, del volcado o copiado de datos informáticos correspondería, a falta de una mayor precisión legal al respecto, al juez que deba examinar, en su caso, la liquidación o sanción final del procedimiento, a la hora de valorar la validez de las pruebas obtenidas en un registro que puede ser ilegal en su práctica.

7.ª El interrogatorio de investigados o de testigos es una actuación diferente del registro domiciliario y, por ello mismo, no es jurídicamente aceptable concebirlo y practicarlo como si se tratase de una mera incidencia o de una operación más del registro domiciliario.

Ello, sin embargo, no empece a simples comunicaciones orales ni a peticiones específicas para acceder a los dispositivos o repositorios que almacenen información tributaria relevante. Los funcionarios que realizan un registro domiciliario pueden hablar con quienes se encuentran en ese lugar, entre otras razones porque pueden necesitar su auxilio para realizar correctamente las operaciones oportunas (abrir ordenadores, localizar archivos, etc.). Y cualquier información que, en el curso de un registro domiciliario, los trabajadores de una empresa transmitan voluntariamente –es decir, sin mediar intimidación ni engaño– podrá luego ser legítimamente utilizada.

Pero algo muy distinto es que, con ocasión de un registro domiciliario, se someta a un interrogatorio en toda regla a cada uno de los directivos y empleados de la entidad mercantil inspeccionada. El interrogatorio de los directivos y empleados de una empresa en las dependencias de la misma, sin preaviso y al hilo de un registro domiciliario judicialmente autorizado no vulnera el artículo 18 CE, pero sí el artículo 24.2 CE (proceso con todas las garantías) si se lleva a cabo como una actuación sorpresiva, cuyo único objetivo imaginable es realizar el interrogatorio en una atmósfera intimidatoria y facilitar así la obtención de la información buscada; algo que debilita las posibilidades de defensa de quien está sometido a una inspección tributaria.

La Administración tributaria carece de todo fundamento normativo para interrogar exhaustivamente sin preaviso y con ocasión de un registro domiciliario a los directivos y empleados de la entidad mercantil inspeccionada. Desde un punto de vista sustantivo su apoyo es endeble dado el rango puramente reglamentario del precepto invocado (art. 173 RGGIT: deber de colaboración). Desde un punto de vista procedimental (decisivo) los interrogatorios no pueden realizarse sin ajustarse a ningún trámite procedimental específico, llevándose a cabo como si se tratase de una mera incidencia o de una operación más del

registro domiciliario. Ello constituye una actuación realizada prescindiendo absolutamente de cualquier procedimiento idóneo para interrogar a personas, lo que constituye causa de nulidad radical (equiparable a un supuesto de empleo de vía de hecho).

#### 1.3.3.1.3 Derecho de huelga, servicios mínimos e indemnizaciones a sindicatos

Por lo que se refiere al derecho de huelga y los servicios mínimos, las intervenciones de la Sección en los correspondientes recursos de casación vienen apoyándose en los pronunciamientos de la doctrina constitucional y la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la fijación de los servicios mínimos, en lo formal y en lo sustantivo.

Durante el ejercicio 2024 los asuntos más relevantes han sido los atinentes a huelgas habidas en el contexto de servicios prestados por compañías aéreas, versando esencialmente sobre la función de la Administración y el papel y obligaciones de las empresas en la fijación y ejecución de los servicios mínimos, así como el eventual resarcimiento o indemnización de los sindicatos involucrados, obteniéndose respuesta ya a inicios de 2025 en las SSTS de la Sección Cuarta de la Sala III núm. 28/2025, de 16 de enero de 2025 (RC 8699/23), precisamente dictada en virtud de un recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal, y núm. 121/2025, de 25 de febrero de 2025 (RC 1390/24).

Los puntos mantenidos y resueltos en esta jurisprudencia pueden sintetizarse en los siguientes pronunciamientos.

El derecho de huelga no está exento de limitaciones, que se derivan de su adecuación con el ejercicio de otros derechos fundamentales y de su eventual concurrencia con otros bienes constitucionalmente protegidos. También tienen rango constitucional las garantías para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad. Los trabajadores tienen derecho a defender y promover sus intereses mediante este instrumento de presión, pero ese derecho puede ceder en parte cuando se puede ocasionar un mal más grave que el que sufren los que realizan la huelga. La destinataria y acreedora de los servicios esenciales es la comunidad y los servicios son esenciales para ella, por lo que la huelga no puede imponer el sacrificio de esos intereses porque ese derecho es prioritario.

Los servicios esenciales y la garantía de su funcionamiento están vinculados a los intereses que se pretenden satisfacer y se conectan

con los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos. Los servicios esenciales no pueden lesionarse o ponerse peligro por cualquier situación de huelga, sino que hay que examinar las circunstancias de esta. Los servicios esenciales están conectados con atenciones vitales y su carácter esencial no viene dado por la naturaleza de la actividad que se despliega, sino por el resultado que se pretende con dicha actividad.

Debe de haber una proporción razonable entre los sacrificios que se imponen a los huelguistas y los daños que padecen los usuarios de los servicios. Las medidas deben cumplir unos mínimos indispensables para el mantenimiento de los servicios, sin llegar a suponer su normal funcionamiento.

Ante la cesación en la prestación de actividades que son servicios esenciales para la comunidad, la Administración ha de fijar unos servicios mínimos para atender a los intereses generales, ya que colisiona el derecho de huelga con los derechos o bienes de terceros constitucionalmente protegidos. Los servicios mínimos no deben hacer impracticable el derecho a la huelga ni fijarse apriorísticamente, sino que, según el sector y actividad, debe llegarse a un equilibrio ponderado tras valorar los derechos afectados. La fijación de los servicios ha de ser neutral e imparcial, por lo que no puede fijarlos la empresa, ni la administración puede limitarse a dar su conformidad a las propuestas empresariales.

La motivación permite conocer las razones de la decisión y, en su caso, impugnar la actuación administrativa y así el control de jueces y tribunales. La decisión de la Administración debe manifestar la esencialidad del servicio, las características de la huelga convocada, los bienes que pueden ser afectados y los trabajos que pueden verse interrumpidos o cuya prestación debe mantenerse en alguna medida.

Sin embargo, una vez fijados, la empresa debe concretar cómo desarrollará su actividad de acuerdo con los servicios mínimos fijados por la Administración, ordenando sus medios de producción afectos a esos servicios o designando quiénes los atiendan mediando negociación laboral. Como esto se fija internamente por la empresa, afecta a la relación entre los trabajadores en huelga y el empresario, por lo que el posible desacuerdo se solventará en la jurisdicción social.

La función constitucional y legal es determinar los servicios esenciales y garantizar su mantenimiento, sin entrar en actos de aplicación como es la determinación de la plantilla. Esa determinación no está respaldada por las funciones que el RDL 17/77 atribuye a la autoridad administrativa ni parece compatible con las facultades de organización y dirección de la empresa ex artículo 20 del Estatuto de los Tra-

bajadores y 6.7 del RDL, que encomienda esa función al comité de huelga.

La empresa debe cumplir y ejecutar los servicios esenciales que fija la Administración a través de la delimitación de la plantilla estrictamente necesaria para su cumplimiento. La autoridad gubernativa no tiene condiciones para atribuirse esa competencia, relacionando el porcentaje de vuelos con las plantillas de trabajadores huelguistas, de cara a hacer una determinación de plantillas que deben prestar los servicios esenciales, aun sin conocer quienes secundan la huelga, su cualificación o las preferencias de los trabajadores.

La Administración brinda servicios a la comunidad y así fija los servicios esenciales y vela por su exacto cumplimiento, pero no puede sustituir a la empresa en la gestión de la plantilla.

La Administración no puede concretar el número exacto de trabajadores, ni mediante una cifra ni mediante un porcentaje, ni precisar trabajadores concretos que deben atender a los servicios mínimos. Puede limitarse a fijar algún criterio o pauta general en el caso de huelgas de menor ámbito o incidencia.

Cuando al aplicar unos servicios esenciales fijados se vulnere la proporcionalidad podrán ejercitarse las oportunas acciones por la lesión concreta e injustificada de derecho de huelga que debe preservarse.

Como quiera que en caso de conflicto las sentencias se dictan una vez que concluye la huelga, estas suelen ser declarativas, pero suponen un precedente en general y para el sector. Por ello, el resarcimiento, más que indemnizar, puede servir como disuasión para evitar la imposición de servicios mínimos excesivos, arbitrarios o inmotivados. Sin embargo, estas indemnizaciones no resarcitorias son más bien daños punitivos, aunque hay que tener en cuenta que la responsabilidad patrimonial de la Administración no cabe para sancionar comportamientos administrativos ilegales a través de la indemnización. La indemnización no puede basarse en una especie de responsabilidad objetiva, automática y derivada de la declaración de nulidad del acto de fijación de servicios mínimos, pues ello sería contrario al artículo 32.1 de la Ley 40/15. Por eso, el sindicato u organización convocante de la huelga puede reclamar una indemnización siempre que alegue un daño material, real y directo causado a la organización. Es pertinente indemnizar el desprestigio que le causa a un sindicato el tener que soportar unos servicios que luego se consideran abusivos: ese es un daño moral a resarcir.

En el caso subyacente abordado en la STS núm. 28/2025, de 16 de enero de 2025 (RC 8699/23) en el recurso de casación instado por el

Ministerio Fiscal, el TS entiende que sindicato convocante estaría reclamando una lesión del libre ejercicio de la acción sindical, lo que no se ha entorpecido porque ha intervenido en una negociación que ha llevado a un conflicto en el que se convoca la huelga, ha intervenido en la fijación de los servicios mínimos, los ha impugnado y ha tenido éxito en ello, lo que ya es una compensación. Por ello, no se aprecia un daño moral que se concrete en que se haya cercenado la libertad sindical a resultas de la nulidad de los servicios mínimos, ni tampoco un desprestigio, toda vez que la impugnación de los servicios mínimos ha sido exitosa y ello supone un activo para el sindicato. Por ello concluye que, a efecto del artículo 93.1 de la LJCA, la anulación de una resolución fijando servicios mínimos no da derecho por sí misma a que se reconozca una indemnización al sindicato convocante en virtud de daño moral.

#### 1.3.3.1.4 Cuestiones electorales. Recursos contra resoluciones de la Junta Electoral Central

De las intervenciones de la Sección en materia electoral durante 2024 merecen una especial reseña las alegaciones presentadas en los recursos contencioso-administrativo tramitados por el Procedimiento de Derechos Fundamentales núm. 385/2024 y núm. 810/2023.

El recurso núm. 385/2024 fue promovido por la representación de una Asociación contra el Acuerdo de 29 de abril de 2024 de la Junta Electoral Central, que desestimó el recurso de alzada interpuesto por dicha Asociación contra el precedente Acuerdo de 22 de abril de 2024 de la Junta Electoral Provincial de Barcelona, que había estimado la reclamación formulada por un partido político contra la decisión de la mencionada Asociación de celebrar un debate electoral el día 25 de abril de 2024 en instalaciones de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, al que no había sido invitado aquel a participar.

Dadas las pretensiones contrapuestas, sostenidas, de una parte, por la formación política, que reclamó ante la Junta Electoral Central (JEC) su derecho de participación política en un debate electoral (así fue denominado por los organizadores del mismo, la entidad ahora recurrente) con ocasión de las elecciones al Parlamento de Cataluña, convocadas en fechas inmediatamente anteriores a la de la celebración de aquel. Y, de otro lado, la Asociación involucrada, que invoca la titularidad de su derecho fundamental de asociación y la eventual vulneración del mismo por los Acuerdos de la JEC ahora impugnados, el Ministerio Fiscal entendió que en el proceso, existía un conflicto de

derechos fundamentales contrapuestos y propuso, para su resolución, el método de ponderación del caso, conforme al que han de ser valorados los argumentos de uno y otro titular de aquellos derechos para determinar la prevalencia de uno sobre el otro.

En el parecer del Ministerio Fiscal, fueron tres los argumentos que se consideraron relevantes para establecer la prevalencia del derecho fundamental de participación política de la formación política sobre el derecho fundamental de asociación, que propugna la Asociación recurrente.

(i) En primer lugar, el contexto en que fue organizado el debate electoral.

(ii) En segundo término, las propias características del debate electoral convocado.

(iii) Por último, el aspecto más relevante para destacar la prevalencia del derecho de participación política sobre el derecho asociativo de la entidad recurrente viene determinado por el tiempo en que fue convocada la celebración del debate electoral, concretamente un día antes del comienzo de la campaña para las elecciones al Parlamento de Cataluña.

La controversia fue resuelta en la STS de la Sección Cuarta núm. 408/2025, de 3 de abril de 2025, que, de acuerdo con el criterio del Ministerio Fiscal, desestimó el recurso con base en los siguientes puntos:

1. Los hechos constatados son que el debate electoral debía celebrarse el día 25 de abril de 2024, un día antes de empezar la campaña electoral de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2024, en el auditorio del campus de la Ciutadella de la Universidad Pompeu Fabra (UPF), y que dicho debate se convocó por la asociación recurrente como un acto abierto al público en general, anunciado y difundido a través de las redes sociales.

La asociación demandante es una asociación independiente en el sentido de que está registrada en el Registro de Entidades de la Generalitat de Cataluña y tiene un domicilio distinto a la UPF, tal como se desprende de sus estatutos, pero de la prueba practicada se aprecia una vinculación entre esta asociación y la Universidad, puesto que la misma está inscrita en el Registro de Asociaciones de la UPF y, tal como se desprende de la documental aportada por el Ministerio Fiscal, viene organizando desde hace diez años los debates entre formaciones políticas en las instalaciones de la UPF en cada una de las

elecciones que se convocan (europeas, estatales, autonómicas y municipales).

La inscripción en el Registro de Asociaciones de la UPF significa que esta asociación cumple los requisitos para ser considerada asociación de estudiantes por la UPF, que son las asociaciones que se inscriben en dicho Registro y, en tal condición, tiene derecho al uso de las instalaciones para su tareas diarias y a obtener la autorización sobre uso gratuito de espacios de la Universidad para la organización de sus actividades, como en el caso la tenía para celebrar el debate en el auditorio del campus de la Ciutadella.

No es controvertido que fueron invitadas a participar en el debate todas las formaciones políticas con representación en el Parlamento de Cataluña, a excepción de la formación política excluida, que en esa legislatura tenía 11 escaños en el Parlamento, siendo la cuarta fuerza política de Parlamento de Cataluña.

2. La realización de esta actividad en periodo electoral en un espacio público, que se utiliza de forma gratuita, exige el respeto a los principios de neutralidad, igualdad, proporcionalidad y pluralismo político.

La cesión gratuita por parte de la UPF de sus instalaciones para organizar un «debate electoral» en periodo de elecciones determina la obligación de dicha Universidad de adoptar las medidas necesarias para que dicho acto se desarrolle con pleno respeto a los principios de igualdad y pluralismo político, como contenido propio de la neutralidad institucional, que en todo caso alcanza a las Universidades, tal como se expresa en las sentencias de esta Sala y Sección núm. 464/2021, de 5 de abril, núm. 478/2021, de 7 de abril, y núm. 1536/2022, de 21 de noviembre.

3. La garantía de igualdad en el proceso electoral modula el ejercicio de determinados derechos fundamentales en el periodo de elecciones, existiendo diferentes mandatos y prohibiciones expresas en la legislación orgánica electoral que alcanzan a actos o manifestaciones de poderes públicos (artículo 50 LOREG) o a medios de comunicación públicos o privados en el ejercicio de su labor informativa y en la organización de entrevistas y debates electorales (artículo 66 LOREG). Estos límites alcanzan asimismo a la utilización gratuita de espacios, locales o lugares públicos para colocación de propaganda y realización de actos de campaña electoral (artículos 54 a 57 LOREG).

Por tanto, el uso gratuito de los espacios públicos se integra en la garantía de igualdad del proceso electoral, de modo que los debates que puedan organizarse en dichos espacios públicos deben observar los principios de pluralismo político, proporcionalidad e igualdad, lo

cual alcanza no solo a la entidad pública cedente por aplicación del principio de neutralidad institucional, sino que también se extiende a los cesionarios a título gratuito del espacio público.

4. La utilización de un espacio público para la celebración de este debate y la vinculación de la asociación demandante con la Universidad hacía necesario el respeto de los citados principios de garantía del sufragio igualitario, preservando el derecho de todas las formaciones políticas con representación parlamentaria a intervenir en dicho debate.

En estos términos, la lesión aducida por la demandante queda fuera del derecho fundamental de asociación en los términos conformados por la doctrina constitucional, expuesta en el anterior fundamento, puesto que, como alega el Ministerio Fiscal, no estamos ante una actividad que afecte a la organización y funcionamiento interno de la asociación, sino que la asociación organiza un acto abierto a toda la ciudadanía, y no de modo exclusivo a sus asociados, el cual se desarrolla en un espacio público que le es cedido a título gratuito por parte de una institución cuya actuación debe observar el principio de neutralidad.

5. La exclusión del partido político afectado de la participación en el debate electoral, cuando el criterio de selección de los participantes fue el de invitar a las formaciones políticas con representación parlamentaria en la anterior legislatura, constituye un factor de discriminación que no resulta justificado por las aducidas discrepancias o incompatibilidades ideológicas entre la asociación recurrente respecto de la formación política.

Esta actuación aparece como contraria al pluralismo político y al derecho de participación política de dicho partido, puesto que se organiza un acto de debate electoral en un espacio público, en el cual se impide que esta formación política con representación parlamentaria exponga y confronte su programa electoral, a la vez que se priva a la ciudadanía de conocer las ideas y programa político del partido excluido.

6. Los acuerdos de la Administración electoral responden a las funciones que tiene encomendadas por la legislación orgánica en garantía de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad, debiendo prevalecer el derecho a la participación política del partido demandado, lo cual determina la conformidad a derecho de la actividad impugnada y, por ello, la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

El recurso núm. 810/2023 se concretó en dos demandas acumuladas: una primera de 93 folios presentada con fecha 29 de noviembre de 2023 y relativa al Acuerdo de la Junta Electoral Central núm. 497/2023 que estimó parcialmente la reclamación articulada por un partido político al amparo del artículo 19.1 h y k LOREG y acordó que se incoase expediente sancionador contra el recurrente –un alto cargo público– por razón de una serie de declaraciones efectuadas en una rueda de prensa ofrecida el 30 de junio, tras el Consejo Europeo de los días 29 y 30 de junio de 2023; y otra segunda demanda de 44 folios y de fecha 15 de febrero de 2024 – que se dice «complementa y no sustituye a la formulada el día 29 de noviembre de 2023»–, referida a la resolución de la Junta Electoral Central de 5 de octubre de 2023, que acabó por imponer al recurrente una sanción de 2.200€ tras declarar que había incurrido en la infracción tipificada en el artículo 153.1 LOREG con motivo de la rueda de prensa, al provocar el quebrantamiento del principio de neutralidad que todo poder público debe respetar durante el proceso electoral, en aplicación del artículo 50.2 de la LOREG, y la consiguiente merma del principio de igualdad entre las formaciones políticas contendientes en las elecciones que dimana del artículo 8.1 de la LOREG.

El doble objeto impugnativo se basó por la representación procesal del recurrente en diez motivos de impugnación de índole tanto sustantiva como procesal. En sus alegaciones, el Ministerio Fiscal entendió que, en puridad, sometidas a contraste, lo que revelaba el examen material de ambas demandas era un substrato compartido que permitía una respuesta unitaria en la medida en que, en esencia, se venían a repetir alegaciones por más que se presentasen con una cobertura jurídica en ciertos aspectos diferente o singular. Cabía constatar, por un lado, un fundamento jurídico nuclear común de naturaleza sustantiva: la vulneración del principio de legalidad sancionadora del artículo 25.1 CE en lo que atañe a la garantía material de taxatividad o tipicidad que lo integra, por un lado; y, por otro, un planteamiento argumental coincidente en descargo de la responsabilidad del recurrente que operaría a modo de alegato de no antijuridicidad de sus manifestaciones con base en un ejercicio legítimo de los derechos que corresponden al recurrente, en especial los de libertad de expresión del artículo 20 CE y al ejercicio del cargo público del artículo 23.2 CE.

Siendo extraordinariamente prolijo referir cada uno de los argumentos y contraargumentos empleados en la demanda y en contestación a los planteamientos de cada uno de los motivos del recurso, en un espacio obligadamente reducido como el presente, baste decir que el eje vertebrador de la debida respuesta al recurso contencioso admi-

nistrativo interpuesto, en lo que constituye su fundamento nuclear –las invocaciones al respeto al principio de legalidad sancionadora–, vino determinado por el obligado examen de la satisfacción –o no– en el caso de las exigencias que se derivan de la Constitución (art. 25.1) en relación con dos tipos de agentes sobre el que dicho principio se proyecta: el creador normativo y el aplicador normativo. Ello lógicamente a partir de los parámetros establecidos por la doctrina constitucional cuyo constante manejo fue necesario para apoyar las conclusiones sostenidas.

En lo que a la garantía de predeterminación normativa atañe, las alegaciones fiscales pusieron de relieve que el análisis debía extenderse a analizar (i) si la remisión que se realiza en el artículo 153.1 LOREG a otros preceptos de la misma norma implica, por sí misma, un déficit relevante de certeza y previsibilidad en relación con las conductas sancionadas; y (ii) si la concreta norma obligatoria que es posible someter a escrutinio en el proceso, el artículo 50.2 LOREG –pues solo ella es la aplicable en el proceso del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad–, predetermina o no suficientemente una concreta conducta.

En tal tarea, el punto de arranque ineludible fue que –en relación con el artículo 153.1 LOREG– la STC 14/2021 ya declaró específicamente algo absolutamente incuestionable –*ex* art. 5.1 LOPJ– para todo órgano jurisdiccional: «La redacción del tipo sancionador previsto en el artículo 153.1 LOREG permite con carácter general … el conocimiento previo de las conductas sancionables. Desde el punto de vista de la garantía del artículo 25.1 CE no cabe excluir que una norma de rango legal contenga remisiones dentro de la propia norma, pues lo relevante es que quede suficientemente determinada la conducta antijurídica. El artículo 153.1 LOREG realiza una remisión expresa y perfectamente delimitada a una fuente interna, como son los preceptos de la propia LOREG, que poseen el rango normativo adecuado». Y en cuanto a la verificación sobre la concreta norma obligatoria que es el referente en este supuesto –esto es, el art. 50.2 LOREG–, a la que también cabe extender la remisión del artículo 153.1 LOREG, se mantuvo que predetermina, a su vez, suficientemente la conducta sancionable. Siguiendo el método de análisis y parafraseando los términos de la citada STC 14/2021, cabe resaltar, en primer lugar, que las conductas proscritas por el artículo 50.2 LOREG se prohíben en un periodo temporal suficientemente preciso: «Desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas»; y que, en segundo término, las conductas esencialmente proscritas se refieren a una esfera de prohibición suficientemente delimitada en términos objeti-

vos, puesto que lo que constituye objeto específico de interdicción es «cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que: (a) contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o (b) que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones». Lo que se pretende con tal prohibición –como proclama la jurisprudencia– es preservar la neutralidad de los poderes públicos, en la medida en que constituye uno de los instrumentos legalmente establecidos para hacer efectiva la igualdad que ha de ser observada en el sufragio, siendo además una de las específicas proyecciones que tiene el genérico mandato de objetividad que el artículo 103.1 de la CE proclama para la actuación de toda Administración Pública (SSTS 721/2021, de 24 de mayo; 743/2021, de 26 de mayo; 113/2023, de 31 de enero; o 132/2023, de 2 de febrero). Y es que, en último término, la utilización de medios públicos institucionales vulnerando el principio de neutralidad comporta, a su vez, la quiebra del principio de igualdad al que también se refiere el artículo 8.1 de la LOREG en derivación orgánica del derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad también a los cargos representativos inserto en el artículo 23.2 CE. A partir de todo ello no puede considerarse que se contemple un tipo sancionador de formulación tan abierta –por amplia, vaga o indefinida– que respalde el ejercicio de una decisión prácticamente libre y arbitraria por parte de los intérpretes normativos. La esfera de prohibición que delimita el comportamiento ilícito es perfectamente clara, determinable e inteligible, conforme a valores socialmente arraigados, siendo razonablemente factible y previsible su concreción mediante criterios comunes a la experiencia humana y al uso coloquial del lenguaje. En definitiva, su especificación es razonablemente realizable «en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia» (STC 145/2013, de 11 de julio, FJ 4) y permite prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de conductas constitutivas de la infracción tipificada.

En contraposición a la alegación de que la interpretación de la JEC comportaba la restricción de la libertad de expresión (art. 20 CE) de los altos cargos públicos, limitando en las ruedas de prensa las posibilidades de justificar sus líneas de actuación o de explicar los inconvenientes, defectos o insuficiencias de las críticas y de las propuestas alternativas de la oposición, afectando al *ius in officium* que forma parte del contenido del derecho fundamental del artículo 23.2 CE, vulnerando, en definitiva, el derecho a participar libremente en los asuntos públicos y, en suma, al ejercicio del cargo público (art. 23.2

CE), el Ministerio Fiscal, tras subrayar que no se está ante derechos absolutos e ilimitados, resaltó que cualesquiera autoridades y cargos públicos pueden ejercer su derecho fundamental a la libertad de expresión y opinión y ensalzar o meramente hacer valoraciones positivas sobre la acción y logros propios, así como desplegar críticas sobre las decisiones, planteamientos y actuaciones del resto de las formaciones políticas o sus representantes y dirigentes en mítines u otros actos de campaña electoral organizados o financiados por sus formaciones políticas, como ciudadanos que ostentan tal derecho al margen de sus funciones públicas en el órgano o institución en el que sirvan. Lo que no pueden es hacerlo durante el periodo electoral en su condición de autoridades o cargos públicos, prevaliéndose del empleo de medios, recursos e instrumentos públicos de los que dispongan precisamente por razón de sus cargos públicos en actos institucionales. Esto es precisamente lo que se desprende del artículo 23.2 CE que reconoce el derecho al acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (incluidos los representativos y, por tanto, en el ámbito del sufragio pasivo) y de la prohibición establecida en el artículo 50.2 LOREG, en estrecha relación con el artículo 8.1 LOREG (que, precisamente en desarrollo o derivación necesaria del artículo 23.2 CE, recoge los principios de transparencia, objetividad e igualdad de armas en la contienda electoral), precepto aquel que no comporta sino una limitación o restricción al ejercicio legítimo de la libertad de expresión establecida en concreción del principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos también representativos y el valor constitucional recogido en el artículo 103.1 CE (objetividad de la Administración), del que es proyección la exigencia de neutralidad política.

Por todo ello, se interesó la desestimación del recurso interpuesto.

#### 1.3.3.1.5 Supuestos especiales de discriminación

Para finalizar, nos referiremos a algunos supuestos en los que en el fondo del asunto anidaban situaciones de discriminación.

A) Tutela de derechos de personas con discapacidad.

Entre las actuaciones orientadas a la protección de derechos de las personas con discapacidad, cabe significar la intervención del Sección en el recurso de casación núm. 4312/2024, en el que se ventilaba la impugnación de la sentencia 87/2024 dictada por la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ del País Vasco en el recurso de apelación 496/23, resolución que avaló la desestimación

presunta de la solicitud presentada ante el Ayuntamiento de Irún de reserva nominal de plaza de estacionamiento para una persona con discapacidad en el lugar más próximo a su centro de trabajo en dicha localidad. La cuestión de interés casacional objetivo fijada para la formación de jurisprudencia fue «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 persona recurrente, con distrofia muscular de cintura tipo 2 B) y consecuentes limitaciones de movilidad, tenía reconocido un alto grado de discapacidad (del 78%) y había ingresado en la Administración pública del Gobierno Vasco como maestra de educación primaria por el turno de discapacidad, habiendo obtenido destino para el ejercicio de su función pública en un centro educativo de Irún, estando su domicilio en Hondarribia (municipios distintos, pero materialmente unidos urbanísticamente sin solución de continuidad). La situación a acometer consistía en que, siéndole esencial para acceder a su lugar de trabajo, no podía aparcar el vehículo en el que se trasladaba en las proximidades del centro educativo de destino en Irún en una plaza habilitada en atención a su discapacidad motora porque la ordenanza del ayuntamiento sólo protege en su lugar de trabajo a las personas con discapacidad vecinas del municipio que acrediten su efectiva residencia administrativa en el propio Irún, pero no a los demás.

Pues bien, la posición mantenida por la Sección fue radicalmente contraria al criterio sostenido por la Administración y las sentencias de instancia y de apelación que avalaron su proceder con diversos argumentos, esgrimiendo que existía una patente vulneración del principio de igualdad del artículo 14 CE y el propio RD, apelando específicamente a diversos pronunciamientos de la STC (Pleno) núm. 18/2017, de 2 de febrero, FFJJ 3 y 5 (dictada en un conflicto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco), en los que se subrayó la necesidad de entender el referido Real Decreto como una norma que plasma un «derecho especial de estacionamiento de las personas con discapacidad» dirigida a «introducir elementos clave de igualdad sustancial de los miembros de un colectivo», constituyendo sus prescripciones «condiciones básicas de garantía de la igualdad en materia de autorizaciones para estacionamiento en las vías públicas de vehículos de personas con discapacidad» y en particular «de igualdad en el ejercicio de un derecho, como

es el de la libre circulación de personas con discapacidad en vehículos a motor, al que tratan de dar un contenido reconocible y homogéneo en todo el Estado», lo que hace que estemos «ante una regulación común en todo el territorio del Estado de aspectos de la configuración y ejercicio de unos derechos especiales de ocupación del dominio público viario, que trata de asegurar, con fundamento en el artículo 149.1.1 CE». Siendo conscientes de las especiales dificultades que tienen las personas cuya movilidad está físicamente limitada para desplazarse en vehículos por las vías públicas, en contrapartida (*ex* art. 9.2 CE), los poderes públicos deben promover y remover cuanto es menester para que «sean reales y efectivas» las condiciones para la libertad e igualdad de los miembros de este colectivo. Ahí radica la razón que legitima la acción legislativa del Estado: asegurar «la libre circulación por todo nuestro territorio de personas que padecen algún tipo de discapacidad en términos de igualdad sustancial», refiriéndose precisamente al estacionamiento en la vía pública como «una actividad complementaria esencial de la circulación». La sentencia reseñada se refirió al artículo 2 del RD para poner de manifiesto sin ambages que a través de estas tarjetas de estacionamiento (cualesquiera) lo que se posibilita es «estacionar el vehículo en que se desplacen lo más cerca posible del lugar de acceso o de destino», algo que «se establece para todo el territorio español como un aspecto de las condiciones básicas generales que el estado quiere asegurar para este colectivo». De esta manera al RD lo contempla como «ámbito mínimo de protección en todo el estado» respecto del cual lo que pueden hacer la normativa autonómica y local es «establecer condiciones de uso más favorables que las reguladas por la administración general del estado», las cuales se constituyen en «condiciones básicas de igualdad, evitando divergencias por razón del territorio». Es cierto que el RD no dice expresamente que las personas con discapacidad en quienes concurren las circunstancias deban ser expresamente protegidos cuando su puesto de trabajo radica en lugar distinto al de su domicilio, pero lo que ha hecho la administración local con la forma de interpretar y aplicar su legislación es restringir el espíritu y el ámbito general de protección que el RD quiere para las personas con discapacidad en todo el Estado. Sería absurdo pensar que el derecho a la integración social de las personas con discapacidad a través del acceso a un puesto de trabajo esté coartado (en la forma aquí descrita) por el hecho de que sólo sea efectivo en su propio domicilio. Si el RD viene a establecer precisamente condiciones básicas para que los derechos y deberes fundamentales se ejerzan en igualdad, no puede ser admisible que la actuación normativa de una administración municipal lo frustre de

una forma tan desproporcionada (he aquí el ataque a la igualdad) que dé al traste con el pleno estatus reconocido al trabajador con discapacidad al que, plausiblemente, se ha destinado en un centro próximo a su domicilio. La actuación recurrida precisamente lo que rompe es aquello a lo que la STC mencionada se refería como «el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho»: el derecho de la ciudadana con discapacidad a actuar en parangón con el resto de los ciudadanos a través de una de las herramientas más efectivas a tales fines, cual es la integración laboral. La legislación sobre la discapacidad trata de implantar en toda la sociedad estructuras que faciliten la integración de las personas afectadas, siendo expresa la obligación de las Administraciones de materializarlas, algo que se traduce en que una materia como esta haya superado la restricción que supone el ceñirse a ámbitos nacionales soberanos para crear un auténtico espacio europeo de protección. Es por eso por lo que esos principios se ven reflejados en normas e interpretaciones de nuestros tribunales como las que hemos traído a colación, que deben impedir que esta materia se vea restringida a esa relación de derechos, obligaciones y expectativas que legítimamente rigen en otros ámbitos la relación municipio/vecino. La exigencia de restringir la protección a quienes administrativamente residen en el municipio genera distorsiones injustificadas en el marco de protección por no responder a un fenómeno natural cual es una cierta movilidad para el desempeño laboral, más onerosa si cabe para la persona con discapacidad, que precisamente halla en el trabajo una herramienta especialmente relevante para su integración. Es por ello que la Sección se decantó por afirmar con contundencia que la respuesta a la cuestión de interés casacional pasaba por entender contraria al artículo 14 de la Constitución y al propio Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, que la normativa local exija para la obtención de reserva de aparcamiento que el solicitante esté domiciliado en la localidad, de modo que debía ser suficiente que su lugar de trabajo se encuentre en el citado municipio.

B) Permiso de maternidad y familias monoparentales.

Por parte de la Sección se han despachado diversos recursos en los que se sometía a consideración de la Sala Tercera el tratamiento de los permisos de nacimiento en caso de familias monoparentales. En esta materia ha constituido un auténtico hito jurisprudencial la STS (Sección 4.ª) núm. 1612/2024, (R. 5372/2022) de 15 de octubre de 2024.

En la misma, cabecera de otras semejantes, el interés casacional para la formación de jurisprudencia del presente recurso había quedado delimitado, a tenor del Auto de la Sala Tercera (Sección Primera)

de 4 de octubre de 2023, a la siguiente cuestión: «determinar si, en caso de familia monoparental es posible la ampliación del permiso por nacimiento que le hubiera correspondido al otro progenitor en igualdad de condiciones al resto de las familias para evitar la discriminación del menor», quedando señaladas como normas jurídicas que, en principio, habrían de ser objeto de interpretación, el artículo 49 Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEBEP).

En el caso subyacente, la Dirección Provincial de Educación de Valladolid había rechazado la solicitud efectuada por una docente para ampliar el permiso de maternidad de 16 a 26 semanas por tratarse de una familia monoparental. Un juzgado de lo Contencioso-administrativo le dio la razón a la madre al entender que aplicar la normativa vigente a un único modelo de familia biparental era visiblemente discriminatorio, pero el TSJ de Castilla-León anuló la sentencia de instancia y confirmó la resolución administrativa. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, a diferencia de lo sucedido en la Sala de lo Social en casos semejantes, finalmente reconoció el derecho de las familias monoparentales a extender de 16 a 26 semanas el permiso de maternidad para evitar la discriminación de los menores recién nacidos en esta STS núm. 1612/2024, acabando así con la controversia y disparidad de criterios existentes en las Salas de los distintos TSJ interpreta en dicho sentido el artículo 49 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP) que regula los permisos de nacimiento para la madre biológica y el otro progenitor.

Para ello, apoya su criterio en que de todos los intereses que convergen en la caracterización y ordenación de estos permisos, destaca sobre ellos el del interés del menor, y ello es así «porque, en todo caso, lo que está en juego es la igualdad entre los menores recién nacidos, evitando la aparición de cualquier forma de discriminación por razón de nacimiento, y por cualquier otra condición o circunstancia personal o social (artículo 14 de la Constitución), según haya nacido en un tipo u otro de familia», puesto que «el tipo de familia no puede, por tanto, determinar la diferencia de trato, de modo que el nacido en una familia monoparental disfrutará del cuidado, atención y protección familiar (que establece el artículo 68 del Código Civil) por un tiempo muy inferior, 16 semanas, que tendría si hubiera nacido en una familia biparental, 26 semanas». Para la Sala, se trata de «una discriminación entre menores que se cualifica por el perjuicio indudable que padecen quienes se ven privados tempranamente de los cuidados que dispensan con su presencia constante alguno de sus progenitores. Ni que decir tiene

que la diferencia temporal en el número de semanas no es baladí cuando se trata de protección y atención a esa edad tan temprana» siendo que no se advierte «ninguna circunstancia que proporcione una justificación razonable para explicar la diferencia de efectos jurídicos entre ambas situaciones jurídicas equiparables, entre menores recién nacidos en función del tipo de familia, monoparental o biparental, a los efectos del artículo 49 citado. Ni siquiera resultan entendibles, como antes adelantamos, las razones por las que unos menores recién nacidos puedan recibir durante más tiempo la atención y los cuidados de alguno de sus progenitores, empleados públicos y otros no. Todos deben recibir el cuidado y atención a que se refiere el artículo 68 del Código Civil, en la misma medida, sin que la interpretación de la Ley pueda conducirnos a conclusiones que lesionen la igualdad».

Con base en todo ello, la Sala responde a la cuestión de interés casacional planteada que «en el caso de las familias monoparentales, el permiso previsto en el artículo 49 del TRLEBEP, ha de ser interpretado, para evitar la discriminación de los menores recién nacidos y teniendo en cuenta el interés superior de los mismos reconocido constitucionalmente, en el sentido de adicionarse al permiso previsto en el apartado a) (16 semanas), el previsto en el apartado b) (10 semanas al excluirse las 6 primeras semanas).

C) Mujer funcionaria: conciliación de la vida personal y familiar.

En el recurso de casación núm. 3254/2024, interpuesto por los servicios jurídicos de la Junta de Andalucía contra la Sentencia núm. 130/2024, de 7 de febrero de 2024, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla), la administración recurrente sostenía que en su función nomofiláctica, la Sala debía establecer como doctrina jurisprudencial que, a los efectos de la valoración de méritos de un concurso de acceso a la función pública del personal docente, no puede ser tenido como experiencia docente el período de tiempo en que la aspirante, en este caso, haya disfrutado de excedencia voluntaria para el cuidado de hijos. La decisión del órgano jurisdiccional había reseñado que debía «computarse como méritos por prestación de servicios los períodos de tiempo reconocidos en bolsa de trabajo de personal funcionario interino durante períodos de conciliación familiar y laboral por cuidado de hijos, con los efectos que de ello se deriven, declarando vulnerado el derecho fundamental de igualdad de trato y no discriminación, consagrado en el artículo 14 CE». En sostén de dicha tesis centró su recurso en la idea de que una cosa es el reconocimiento de servicios efectivos prestados a la docencia cuando se renuncia a una

plaza por razón de conciliar la vida familiar, en relación con la situación de antigüedad en las bolsas de trabajo de los docentes interinos, a los que la Junta de Andalucía les ha reconocido aquella antigüedad, como así ha sucedido con la actora; y otra cosa muy distinta es el reconocimiento como mérito, a los efectos de su baremación en el concurso correspondiente, de dicho período de excedencia voluntaria, con vistas a adquirir la condición de funcionario de carrera, porque, en este caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, que rigen el acceso a la función pública, estarían siendo vulnerados en la medida en que el tiempo que haya permanecido en inactividad, por su dedicación al cuidado de hijos, la aspirante no ha desempeñado de modo efectivo tareas docentes y, por tanto, dicho período de tiempo no le puede ser computado a los efectos de valoración de méritos. Con fundamento en esta idea, la Administración recurrente considera que la Sentencia impugnada yerra en su decisión porque, a su juicio, ha aplicado el principio de igualdad entre hombres y mujeres con un carácter absoluto. Además, esta situación de excedencia voluntaria, diseñada para facilitar la conciliación familiar, puede ser disfrutada no sólo por mujeres sino también por hombres, por lo que, a su entender, no existe la vulneración de derechos fundamentales apreciada por la sentencia impugnada, ya que la norma legal que la establece es de igual aplicación para todos, sean hombres o mujeres.

En contraste con tales planteamientos, la Sección comenzó sus alegaciones significando que el derecho fundamental invocado por la actora inicial del procedimiento no era propiamente la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley y su acceso, también en condiciones de igualdad, a la función pública docente, sino más bien, la del segundo de los grandes principios que recoge el artículo 14 CE, esto es el principio de no discriminación por razón de sexo, puesto que lo que realmente denunció fue que había sido objeto de discriminación porque, a los efectos del cómputo de los méritos docentes eventualmente contraídos por aquella en el concurso de méritos en que había participado para acceder, desde la situación de funcionaria interina a la de funcionaria de carrera en su especialidad docente, le había sido deducido el período de tiempo en que no ejercitó funciones docentes como interina y renunció a una plaza de la bolsa de trabajo ofrecida para poder conciliar y dedicarse al cuidado de sus hijos, de tal manera que la cuantía de los méritos a su favor, por su experiencia docente, tomados en consideración por la Administración no había llegado a la cifra mínima para conseguir plaza de funcionaria de carrera en su especialidad docente. En definitiva, lo denunciado era que no había tenido la misma oportunidad que otros aspirantes a las

plazas ofertadas en el concurso de méritos porque había tenido que dedicarse al cuidado de hijos, mientras aún estaba en situación de interinidad, frente a otros aspirantes que, no habiendo hecho uso de su derecho a esta modalidad de excedencia voluntaria, podían haber desempeñado interinamente puestos docentes y acumulaban, en consecuencia, más méritos que la recurrente. Denunciaba, en definitiva, haber sufrido discriminación.

Lo que pusieron de manifiesto las alegaciones del Ministerio Fiscal es que el reconocimiento legal de un derecho como es el de permanecer en situación de inactividad para conciliar la vida personal y familiar y dedicarla al cuidado de sus hijos, desde una perspectiva estrictamente constitucional del artículo 14 CE, no puede acarrear consecuencias perjudiciales para la persona, hombre o mujer, que lo haya disfrutado. Y ello porque, en primer lugar, constituiría una verdadera *contradictio in terminis,* ser, a la vez, un derecho y que este derecho lleve consigo consecuencias desfavorables para la persona que lo ejercite. Ese mismo disfrute no puede hacer de peor condición a la persona respecto de otros aspirantes, en sus expectativas de acceso a la función pública o, en general, a la promoción profesional y a las propias condiciones de trabajo de la misma. Pero es que, en segundo término, si el período de excedencia dificulta la promoción profesional porque no puede computarse como servicio efectivamente prestado, a los efectos de la baremación de méritos para acceder a una plaza en la función pública o para promocionarse dentro de la misma, esta decisión lo que hace es generar un efecto disuasorio, no sólo particular para la persona afectada, sino también, para el resto de quiénes pretendan participar en una convocatoria de cualquier naturaleza, contenido y alcance dentro de la función pública, lo que llevaría a muchas personas, aspirantes a un empleo público o a promocionarse en su carrera profesional, a no solicitar el ejercicio de aquel derecho por temor a que resultara irrelevante y no fuera computado para la valoración de méritos profesionales. Por otro lado, de prosperar la pretensión de la Administración recurrente de conseguir la anulación de la sentencia de instancia, tal circunstancia abocaría a una consecuencia discriminatoria desfavorable, en principio, de cualquier condición personal y profesional del o de la aspirante que hubiera disfrutado del precitado derecho. El Tribunal Constitucional ha destacado, al respecto, que esa «referencia expresa a tales motivos o razones de discriminación no implica el establecimiento de una lista cerrada de supuestos de discriminación (STC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 6), pero sí representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la

acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones, no solo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el artículo 10.1 CE (…) [STC 172/2021, de 7 de octubre, FJ 3 A)]. Se encontrará, pues, la persona en una situación de desventaja frente a las que, habiendo desempeñado funciones docentes durante ese mismo período de tiempo, sí que podrán computar, en su legítimo derecho a que les sean reconocidos como méritos, esos servicios prestados y, en consecuencia, baremados los mismos para acceder a la función pública o a plazas dentro de la misma, así como a la promoción profesional y a la carrera administrativa correspondiente. Además, que, de ser acogida la pretensión de la Administración recurrente, se daría un supuesto discriminatorio, no sólo de alcance general, en los términos que hemos expuesto, sino también específico, de discriminación indirecta por razón de sexo, dado que, si bien, el derecho a la excedencia voluntaria para el cuidado de hijos puede ser solicitado por el padre o por la madre, la relación casuística de casos en que es la madre la que lo solicita, permite deducir que, en el mayor número de supuestos, es la mujer-madre la que, como ocurre en el caso de autos, obtiene el disfrute de aquel derecho para atender preferentemente las necesidades que requieren la atención, cuidado y educación de los hijos. Tratándose de un instrumento muy eficaz para alcanzar la conciliación familiar y profesional de los funcionarios y de su entorno familiar, si no se hace una interpretación *pro constitutione* de las normas legales que regulan esta específica materia y no se ampara el ejercicio de este derecho, preservándole de las consecuencias jurídicas desfavorables que puedan derivarse de su ejercicio, estaremos causando una discriminación indirecta por razón de sexo en contra de las mujeres-madres que sean funcionarias o que aspiren a acceder a la función pública. Por último, desde la perspectiva de la doctrina jurisprudencial sobre esta materia, es preciso destacar el pronunciamiento que ya ha hecho esa Excma. Sala sobre el derecho a la excedencia voluntaria para el cuidado de hijos y la equiparación del tiempo pasado en dicha situación administrativa con el del servicio activo, precisamente, para preservar a las personas que lo disfruten de las consecuencias jurídicas desfavorables que pudieran derivarse de su ejercicio. Aunque esa doctrina jurisprudencial de equiparación ha sido establecida a favor de las personas que ya se encuentren dentro de la función pública, como funcionarios de carrera y no para las que aspiren a serlo, consideró la Sección que es igualmente extensible a quienes aspiren a integrarse en los cuerpos de funcionarios públicos a través de un concurso de méritos, porque las exigencias de trato igualitario y no discriminatorio a que se refiere el

artículo 57 de la LO 3/2007, resultan extensibles, por las razones que hemos expuesto, a las personas, en el caso concreto a la mujer-madre, que pretende que le sea computado como tiempo de prestación de servicios docentes el tiempo que pasó dedicándolo al cuidado de sus hijos, por razón de conciliación familiar.

Por dichas razones, la Sección propugnó la desestimación del recurso y efectuó la siguiente propuesta de doctrina casacional: «Las previsiones contenidas en el artículo 57 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, deben aplicarse a las convocatorias de concursos de méritos para acceso a la función pública, de tal manera que, a efectos de su cómputo, debe quedar incluido el período de tiempo dedicado a la conciliación familiar por cuidado de hijos, equiparable en la carrera administrativa a la situación administrativa de excedencia voluntaria por cuidado de familiares, que se haya disfrutado como funcionario interino, como de servicios efectivos en el Cuerpo o Carrera administrativa al que se pretenda acceder».

## 1.4 **Sección de lo Social**

### 1.4.1 Estadística global

| ENTRADA DE ASUNTOS | |
|---|---|
| Unificación de doctrina | 4.512 |
| Casaciones | 225 |
| ERES | 11 |
| ERTES | 0 |
| Revisiones | 36 |
| Error judicial | 6 |
| Asuntos vueltos | 327 |
| Art. 42 LOPJ | 7 |
| Art. 61 LOPJ | 0 |
| Justicia gratuita | 6 |
| Preparados | 3 |
| Queja | 0 |
| Cuestión de competencia | 10 |
| Impugnación acuerdo administrativo | 3 |
| Expedientes gubernativos | 3 |
| Total | 5.149 |

| POR DICTÁMENES | |
|---|---|
| Inadmisiones | 3.799 |
| Admisiones | 13 |
| Improcedentes | 290 |
| Procedentes | 487 |
| Nulidad | 25 |
| No nulidad | 38 |
| Desestimación | 238 |
| Estimación | 135 |
| Estimación parcial | 6 |
| Otros | 118 |
| Total | 5.149 |

### 1.4.2 Análisis de la estadística

En el año 2024 el número de asuntos despachados por la Fiscalía de lo Social del Tribunal Supremo ha sido ligeramente superior al del año 2023, pues en el año al que se contrae la memoria ascienden a un total de 5.149 y en el año 2023 fueron 5.085.

Ese aumento se aprecia especialmente en los informes en recursos de casación para unificación de doctrina que han sido 4.512 frente a los 4.346 del ejercicio anterior.

En recursos de casación ordinaria el número es ligeramente inferior 225 en el año 2024 y 232 en el año 2023.

Estos datos son relativamente coincidentes con los asuntos resueltos por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo que ascendían a 5.501, entre ellos 1.367 por sentencia y 3.591 por auto.

El problema en la Sala Cuarta radica en el número de asuntos pendientes de resolver a 31 de diciembre de 2024 que era de 5.922, con un ligero descenso respecto a 2023 que los asuntos pendientes alcanzaban los 6.098.

La situación de la Sala, continuación de años anteriores, con prácticamente la mitad de la plantilla de Magistrados es determinante para entender el número de asuntos pendientes sin resolver.

Como hemos apuntado en Memorias anteriores (2022 y 2023) la situación de la Sala Cuarta es insostenible y requiere con toda urgencia un desbloqueo en los nombramientos de Magistrados.

Desde la Fiscalía se aprecia claramente esa disfunción solo con la comprobación del tiempo que transcurre entre la emisión de informes

por el Ministerio Fiscal –que es normalmente el último trimestre procesal– y la fecha en que se dicta la sentencia, a veces dos años después, y sobre todo en los recursos de casación para la unificación de doctrina. Este tiempo se reduce notablemente a la hora de dictar sentencia en recursos de casación ordinarios, con periodos mucho más cortos que oscilan entre los 3 y los 6 meses.

### 1.4.3 Funcionamiento de la sección e incidencias de personal

El 15 de abril de 2024 se incorporó a la sección una nueva Fiscal para cubrir la vacante producida por jubilación de una compañera.

El 30 de septiembre también se produjo la jubilación de la Fiscal que se encontraba adscrita a la Sección como Fiscal de Sala y que había desempeñado el puesto de Fiscal de Sala Jefa de la Sección desde 2006 hasta mayo de 2022.

Por otro lado, el Fiscal de Sala Promotor de la Sección Disciplinaria del Ministerio Fiscal adscrito a esta sección, ha dejado en octubre de 2024 este puesto por cumplimiento del mandato de dos años para el que fue nombrado, por lo que continúa formando parte de la Sección de lo Social ya sin exoneración parcial en algunos repartos de asuntos como ocurrió en los dos años anteriores.

Se han producido también modificaciones en la plantilla de funcionarios, por traslados o jubilaciones y las plazas, con alguna demora, se han ido cubriendo durante el año 2024.

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 los funcionarios, situación positiva que redunda en un trabajo efectivo en la tramitación de los asuntos.

En octubre de 2024 se ha activado la cuenta para el sistema e-curia para la comunicación y notificaciones con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este sistema ya ha sido utilizado por esta Sección de lo Social para recibir notificaciones y enviar escritos a dicho Tribunal en el Asunto Prejudicial C−418/24, al que se hará referencia en el apartado correspondiente de esta Memoria.

Dos fiscales de esta Sección han intervenido como vocales en los Tribunales de Oposiciones durante 2024, uno en el Tribunal para acceso a la Carrera Judicial por el cuarto turno, y otra compañera en el Tribunal para Magistrados Especialistas de la Jurisdicción Social.

Por su parte, una fiscal de la Sección ha participado como ponente en el curso sobre perspectiva de género organizado por el Contrato de Estudios Jurídicos y por la Fiscalía General del Estado.

### 1.4.4 Coordinación con los fiscales especialistas en la jurisdicción

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 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 solicitado en años anteriores, pero ha seguido provocando problemas de actualización durante 2024.

Se mantienen la remisión con carácter mensual a todos los 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, se mantiene por el Fiscal de Sala 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 más relevantes de la sala cuarta del TS y posición mantenida por el Ministerio Fiscal

Durante el año 2024 la Sala Cuarta ha dictado 1.367 sentencias, número muy similar al del año 2023 que ascendieron a 1.323. 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 LRJS para los recursos de casación para la unificación de doctrina y en el del artículo 214.1 LRJS 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, merece destacarse las siguientes que se exponen ordenados conforme a la materia que se aborda (Derecho del Trabajo, Seguridad Social y cuestiones procesales).

#### 1.4.5.1 *Derecho del Trabajo*

– En materia de despido disciplinario, la Sala rectifica su doctrina mantenida desde los años 80 y declara que no podrá darse por terminada la relación laboral por motivos relacionados con la conducta o rendimiento del trabajador, sin que previamente se le haya ofrecido la posibilidad de defenderse de los cargos formulados contra él. Establece una especia de «audiencia previa» al despido (STS de 19 de noviembre de 2024 Recud. 4735/2022).

– En esta materia el Ministerio Fiscal vino sosteniendo la doctrina anterior, pero a partir de esta Sentencia los informes se acomodan a esta rectificación doctrinal.

– En materia de sanciones administrativas en el ámbito laboral y en la que afecta a la prescripción, la STS de 22 de junio de 2024 (Recud. 4240/2021) y 25 de junio de 2024 (Recud. 2385/2021) se fija el plazo de cinco años, de acuerdo con las previsiones del artículo 7 del RD 928/1999 que no ha sido derogado por normativa posterior.

– Han sido muchas las sentencias que se han dictado en relación con la inscripción y registro del Plan de Igualdad y su proceso previo de negociación y elaboración (art. 45 de la LO 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombre).

En un grupo importante de estas sentencias se debate sobre el silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de inscripción y registro del Plan de Igualdad.

Se trata de supuestos en que la resolución administrativa denegatoria de la inscripción y registro se dicta transcurrido más de tres meses después de su presentación por la empresa. La Sala declara que opera el silencio administrativo positivo, tal y como había mantenido el Ministerio Fiscal en todos sus informes.

Sobre la elaboración y negociación del Plan de igualdad cuando se producen situaciones de bloqueo negocial reiterado e imputable a la contraparte, negativa a negociar o ausencia de órganos representativos puede admitirse –con carácter excepcional– la inscripción y registro de un Plan elaborado unilateralmente con la empresa. En ese caso tal inscripción y registro debe considerarse como provisional. En estos términos se pronuncia la STS de 11 de abril de 2024 (Rec.123/2023).

Estas cuestiones referentes a los Planes de Igualdad han tenido litigiosidad frecuente y la Junta de esta Sección de lo Social de la Fiscalía del Tribunal ha debatido profundamente sobre la materia, antes de que el Tribunal Supremo dictara sus primeras sentencias, habiendo llegando a dos conclusiones tanto en materia de silencio administrativo positivo como en la inscripción y Registro del Plan ante situaciones de bloqueo negocial que luego han sido asumidas por la doctrina del Tribunal Supremo.

– Sobre el crédito horario del que son titulares los representantes sindicales, la STS de 11 de junio de 2024 establece que no se produce vulneración del derecho a la libertad sindical cuando la empresa requiere a sus representantes una genérica justificación del fin al que sea aplicado ese crédito horario: asamblea, reuniones, congresos, o formación. Sin esa, al menos genérica justificación, la empresa puede dejar de abonar el salario del tiempo no justificado.

El Ministerio Fiscal sostuvo esta misma posición en su preceptivo informe.

#### 1.4.5.2 *Seguridad Social y otras prestaciones*

– Se han vuelto a dictar un gran número de sentencias relativas a los Planes de Pensiones de entidades bancarias, especialmente de Liberbank y Kutxabank en las que se sigue, de conformidad con lo informado por el Ministerio Fiscal, la doctrina ya asentada en años anteriores.

– También se ha mantenido la doctrina en materia de desempleo, en concreto si pueden computarse como cotizados los periodos de prestaciones por despido como consecuencia de suspensión del contrato por un ERTE-COVID, también de conformidad con lo informado por el Ministerio Fiscal.

Estas dos materias han provocado mucha litigiosidad igual que en años anteriores.

– Han sido también muchas las sentencias dictadas sobre el complemento de pensión por aportación demográfica y especialmente cuando el complemento se reconoce también a los varones en igualdad de condiciones que a las mujeres a raíz de la sentencia del TJUE de 12 de diciembre de 22. Y también el reconocimiento a quienes habían solicitado y denegado por el INSS una indemnización por los perjuicios efectivamente sufridos que se fija en 1.800 euros. Se mantiene por la Sala la doctrina sentada en el año 2023 que es la que ha mantenido el Ministerio Fiscal en sus informes.

– Mención especial merece las sentencias que afectan a la familia monoparental cuando la progenitora se hace cargo de la familia y solicita la prestación que hubiera correspondido al otro progenitor, la Sala ha venido manteniendo en múltiples sentencias del año 2024 el criterio fijado en STS Pleno de 2 de marzo de 2023, que deniega esa ampliación de la prestación.

En sus informes el Ministerio Fiscal ha mantenido esta misma postura.

No obstante, el 6 de noviembre de 2024, el Tribunal Constitucional dictó la sentencia 140/2024 que aborda esta cuestión en la resolución de un recurso de amparo. El Tribunal Constitucional estima el amparo, por vulneración del derecho a la igualdad (art. 14), con referencias a la perspectiva de género y reconoce el derecho de una progenitora en familia monoparental a la prestación que hubiera correspondido al otro progenitor.

La sentencia fue publicada en el BOE del día 6 de diciembre de 2024 y la Sala del Tribunal Supremo no ha abordado aun esta cuestión a partir de esa nueva doctrina Constitucional. La sentencia cuenta con varios votos particulares, pero, en todo caso, va a obligar a la Sala Cuarta a modificar su anterior y reiterada doctrina.

– Se aborda también por la Sala la compatibilidad de la gran invalidez con la realización de una actividad laboral en aplicación e interpretación del artículo 198 de la LGSS. La sentencia de Pleno de 5 de abril de 2024 (Recud. 197/2023) concluye que la gran invalidez sustituye completamente las rentas del trabajo y que únicamente permite el desempeño de «tareas testimoniales o marginales que no generen obligación de contratar». En concreto declara que no hay posibilidad de compaginar la gran invalidez con un empleo a tiempo completo porque, de ser así, la prestación de gran invalidez –por su naturaleza– perdería todo su sentido.

Con ello se rectifica la doctrina anterior, que había seguido el Ministerio Fiscal y a partir de esta sentencia los informes del Fiscal se acomodan a esta nueva doctrina.

– Por último y en esta materia de Seguridad Social la Sala Cuarta ha dictado varias sentencias a partir de la STS Pleno de 20 de septiembre de 2024 (Recud. 5042/2022), referentes a la *prorrata temporis* de la pensión de jubilación con periodos cotizados y beneficios o coeficientes ficticios obtenidos en otros países de la Unión Europea. Estas sentencias resuelven, de acuerdo con lo informado por el Ministerio Fiscal, que estas bonificaciones sólo se computarán en la base teórica total, pero que no deben trasladarse a la fracción que corresponde a España. Se siguen así los criterios y principios fijados en el Reglamento (CC) 883/2004. Esta doctrina pretende evitar que el sistema español asuma cotizaciones o beneficios que no se han generado directamente bajo su ámbito de cobertura, pero protegiendo a la vez la libre circulación de las personas trabajadores y pensionistas dentro de la Unión Europea.

– Sobre el incremento del 20% de la base de cotización a efectos de una Incapacidad Permanente Total para mayores de 55 años en el Régimen Especial de la Minería del Carbón, la Sala ha modificado la doctrina tradicional mantenida reiteradamente desde hace años y en la STS de 11 de septiembre de 2024 (Recud. 321/2022) reconoce ese incremento también para los trabajadores de la minería de la pizarra que se presta a cielo abierto.

El Ministerio Fiscal había seguido manteniendo la doctrina tradicional de la Sala, pero a partir de esta sentencia hemos pasado a informar en el sentido de esta nueva doctrina.

#### 1.4.5.3 *Derecho Procesal Laboral*

Hay que reseñar que, alguna de estas cuestiones procesales tiene un carácter de orden público y que por ello pueden ser examinadas de oficio por la Sala Cuarta. En materia de competencia siempre es preceptivo el previo informe del Ministerio Fiscal, no solo en la Casación sino en todas las instancias anteriores.

– Sobre la inadecuación de procedimiento, materia que compromete la competencia objetiva del Tribunal de instancia, se pronuncia la Sala en un procedimiento de impugnación de despido Colectivo, donde se valora de oficio esa competencia. Considera la Sala que esa modalidad procesal es la adecuada y confirma la competencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional. Se trata de un supuesto que afecta a un grupo de empresas a efectos laborales articulado a través de diversos contratos de franquicia.

Declara la sentencia que en estos supuestos debe considerarse que se cumplen los umbrales de trabajadores afectados que establece el artículo 51 ET para acudir a este procedimiento de despido colectivo. Considera esta sentencia que nos encontramos ante un despido colectivo de hecho por abuso de la dirección unitaria y la personalidad jurídica como grupo.

– Sobre competencia funcional examinada de oficio por la Sala Cuarta se pronuncia la STS de 19 de noviembre de 2024 (Recud. 5042/2022). Se valora la cuantía para recurrir en suplicación y concluye que para determinar esa cuantía litigiosa se debe tener en cuenta las diferencias reclamadas en cómputo anual.

El Ministerio Fiscal informó en el mismo sentido en que resuelve esta Sentencia.

– Se ha pronunciado el Tribunal Supremo sobre la prescripción de la acción en diversas sentencias y con temas distintos. En la mayoría de ellos, cuando se plantean dudas, la Sala se inclina por resolver en el sentido más favorable al titular del derecho.

En casos concretos la Fiscalía ha mantenido un criterio distinto que, sin menoscabar el derecho a la tutela judicial efectiva, considera que la ley establece unos planes para la prescripción de las acciones que por un principio de seguridad jurídica y también de igualdad tienen que ser respetados.

La STS de 12 de abril de 2024 (Recud. 3073/2020) se dicta en un proceso de reclamación de daños y perjuicios derivados de accidente de trabajo tras la tramitación de un proceso penal con expresa reserva de la acción civil para su ejercicio posterior ante la jurisdicción social. La Sala declara que el *dies a quo* para el ejercicio de esa acción es el momento en que se dictó el Auto de Sobreseimiento en el proceso penal.

En este recurso el Ministerio Fiscal había informado en el mismo sentido que resuelve la citada sentencia.

– También se ha pronunciado la Sala sobre la prescripción de la acción en un proceso de tutela de derechos fundamentales y derecho a la huelga. El presidente del Comité de empresa, actuando con la correspondiente representación procesal, presentó inicialmente demanda por esa vulneración solicitando una indemnización ante el Juzgado de lo Social que acabó declarando su falta de competencia. Ante ello se presentó la misma demanda ante la Sala de lo Social del TSJ. La sentencia del Pleno del TS de fecha 14 de noviembre de 2024 declara que la acción no ha prescrito al haberse interrumpido su plazo por su ejercicio inicial ante el Juzgado de lo Social donde se evidencia de manera expresa la pretensión de reclamar una indemnización.

– Son muchas las sentencias que se pronuncian sobre el cumplimiento de los requisitos formales que deben cumplir los escritos de preparación e interposición de los recursos tanto de casación ordinaria como de casación unificadora. En todas ellas se reitera la doctrina unificada en relación con los requisitos de denuncia y alegación sobre la infracción legal, requisitos para la revisión fáctica de las sentencias y el requisito de la contradicción (art. 219 LRJS) en la Casación para la Unificación de doctrina.

En esta materia y siguiendo esa doctrina el Ministerio Fiscal ha informado sobre la necesidad de valorar el cumplimiento de esos requisitos formales, inherentes a un recurso excepcional, y exigir su cumplimiento efectivo, todo ello sin una merma objetiva y justificada del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 Constitución).

– Para finalizar este apartado merece una especial mención la STS de Pleno de 18 de septiembre de 2024 en el Recurso 121/2022 en procedimiento de Conflicto Colectivo.

Por la Asociación Profesional Independiente de Fiscales (APIF) se denuncia la vulneración de las normas sobre prevención de riesgos laborales aplicables a los miembros de la Carrera Fiscal y del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia. En primer lugar, se rechaza la solicitud de incorporación al proceso en fase de recurso de una captura de red social de determinada dirección electrónica que indica y de un enlace de la web oficial de la Fiscalía General del Estado. Además de recordar la sentencia que no existe una doble instancia en el proceso laboral, se razona que la recurrente no recurre expresamente a lo recogido en el artículo 233 LRJS, y le dice que ni la captura de una red social ni el enlace a página web se encuentran entre los documentos que dicha norma consigna como susceptibles de ser incorporados a las actuaciones. En segundo lugar, se declara la falta de legitimación activa de la Asociación demandante para instar la anulación de un Plan de prevención de riesgos laborales que afecta a todo el personal de la Administración de Justicia, pero sí la tiene para solicitar la inaplicación de este a los miembros del Ministerio Fiscal. En tercer lugar, se confirma la apreciada falta de legitimación pasiva de la Fiscalía General del Estado y de las Comunidades por no citar la recurrente la norma cuya infracción se denuncia.

La sentencia sigue el criterio sostenido en todo momento por la Fiscalía, tanto en la instancia ante la Audiencia Nacional, como en este trámite de la casación.

### 1.4.6 Cuestiones prejudiciales y sentencias del TJUE en materia laboral y su incidencia en la jurisprudencial del Tribunal Supremo. Posición mantenida por el Ministerio Fiscal

#### 1.4.6.1 *Cuestiones prejudiciales y sentencias del TJUE en materia laboral y de Seguridad Social*

##### 1.4.6.1.1 Por esta Fiscalía del Tribunal Supremo se ha informado en la Cuestión Prejudicial planteada por la Sala Cuarta en el Auto del Pleno de 30 de mayo de 2024, dictado en el Recud. 5544/2023, interpuesto contra la sentencia del TSJ de Madrid de 27 de noviembre de 2023.

El asunto debatido versa en torno al reconocimiento de la condición como personal laboral fijo de las administraciones públicas a quien ha prestado servicios como personal laboral en una Administración –en este caso la Comunidad Autónoma de Madrid– a través de contratos temporales durante más de tres años.

La cuestión se plantea por las dudas en la interpretación y aplicación de la STJUE de 22 de febrero de 2024 (Asuntos acumulados C–59/22, C–110/22 y C. 159/22) resolviendo cuestiones prejudiciales planteadas en su día por el TSJ de Madrid relativas a esta misma materia.

La Sala dio traslado a las partes para formular alegaciones sobre el planteamiento de la cuestión prejudicial. El Ministerio Fiscal en informe del artículo 4 bis LOPJ y 43 bis LECiv mostró su conformidad con ese planteamiento en los términos propuestos por la Sala Cuarta y que fueron:

«A) Elevar petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea del tenor siguiente:

Cuestiones que se formulan al tribunal de justicia

1. Principal. ¿Se opone a la cláusula 5 del Acuerdo Marco la doctrina jurisprudencial que, defendiendo los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación en la libre circulación de trabajadores, niega el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos?

2. Subsidiaria. De ser afirmativa la respuesta a la anterior pregunta: ¿El reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador indefinido no fijo en el momento de la extinción de su relación laboral, puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización suce-

siva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco?

B) Solicitar al Tribunal de Justicia la tramitación por el procedimiento acelerado de la petición, o en su caso, tratamiento prioritario.

C) Suspender las actuaciones hasta que se pronuncie el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.»

Recibido este Auto del Tribunal Supremo en el Tribunal de Justicia de la Europea quedó registrado como Asuntos Prejudicial C−418/2024 y comenzó a tramitarse mediante el procedimiento acelerado del artículo 195 del Reglamento, dándose traslado a las partes por notificación de 23 de julio de 2024.

Por el Ministerio se emitió informe de 9 de octubre de 2024 en el que se comparten las alegaciones expuestas en el Auto del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2024, añadiendo lo resuelto en la Sentencia del TJUE de 13 de julio de 2024 (asuntos acumulados C−331/2022 y 332/2022) que no pudo ser tenida en cuenta por el Tribunal Supremo al plantear la cuestión prejudicial.

Expresamente se indica en ese informe del Ministerio Fiscal:

«Como alegación expresa nos referimos a la sentencia de ese Tribunal de 13 de junio de 2024 (asuntos acumulados C−331/22 y C−332/22).

Esta sentencia es de fecha posterior al Auto de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en la que se plantea la Cuestión Prejudicial y, por lo tanto, no pudo ser tenida en cuenta en la fundamentación del Auto.

La Sentencia del TJUE, a la que nos referimos, afecta a funcionarios públicos –no a personal laboral– pero el debate que se plantea y resuelve es el mismo.

En el apartado 3 de esta sentencia, y que resuelve la cuestión, se dice expresamente:

"La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que, a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, conforme a la cláusula 5, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, la conversión de esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido puede

constituir tal medida, siempre que esa conversión no implique una interpretación *contra legem* del Derecho nacional."

Es fundamental la expresión "*contra legem* del Derecho Nacional".

En el acceso a puestos en la Administración española, sea para funcionarios o personal laboral, desde la Constitución (art. 23.2 y 10.3), el Estatuto básico del Empleado Público y el Estatuto de los Trabajadores (art. 15), se exige que para el acceso con carácter fijo a un empleo en la Administración Pública, el cumplimiento de los principios de capacidad y mérito. Esto implica la superación de unas pruebas de selección que acrediten el cumplimiento de esos principios constitucionales y legales.

En este caso la decisión de la sentencia del TSJ de Madrid de 27 de noviembre de 2023 que da lugar al planteamiento de esta cuestión prejudicial, omite la exigencia de estos requisitos. En definitiva, se trata de una decisión *contra legem* del derecho nacional que ese Tribunal de Justicia de la Unión Europea sostiene en la citada sentencia de 14 de junio de 2024».

El Asunto Prejudicial se encuentra en tramitación a finales de 2024 y la última notificación del TJUE al Ministerio Fiscal es de fecha 18 de diciembre de 2024 comunicado que conforme al artículo 76 del Reglamento de Procedimiento se está a la espera de decidir si se celebra una vista oral. Esta última notificación ya se ha recibido a través del sistema e-Curia.

1.4.6.1.2 Destacar la ya citada STJUE de 22 de febrero de 2024, asuntos acumulados C−59/22, C−110/22 y C−159/22 planteados en su día por el TSJ de Madrid, sobre los contratos laborales de duración determinada.

Esta es la sentencia que da lugar al planteamiento de la cuestión prejudicial por parte de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo a la que se refiere esta Memoria en su apartado anterior.

1.4.6.1.3 Sentencia del TJUE de 18 de enero, de 24 (Asunto C−631/22).

La cuestión prejudicial fue planteada por el TSJ de Baleares por Auto de 19 de septiembre de 2022 y ya fue analizada en la Memoria del año 2022. El Ministerio Fiscal emitió informe en contra del planteamiento de cuestión.

La cuestión se centra en los efectos del reconocimiento de una incapacidad permanente total sobre la extinción de la relación laboral (art. 49.1 c) ET).

La sentencia resuelve que:

«para que la extinción del contrato de trabajo como consecuencia de la incapacidad permanente resulte ajustada a derecho, las empresas deberán justificar que han agotado todas las opciones posibles para mantener el empleo de la persona trabajadora, ya sea realizando ajustes razonables en su puesto de trabajo o demostrando que estas opciones suponen una carga desproporcionada o excesiva para la empresa. Para ello, las empresas deberán involucrar a los servicios de prevención de riesgos laborales para determinar si es viable o no realizar estos ajustes en el puesto de trabajo, lo cual podría ser determinante para evitar que la extinción del contrato sea declarada improcedente o incluso nula».

#### 1.4.6.1.4 Sentencia del TJUE de 19 de diciembre de 2024 (Asunto C–531/23).

La cuestión prejudicial fue planteada por el TSJ del País Vasco.

La materia debatida se centra en un despido de una trabajadora al servicio del hogar familiar y en concreto sobre el abono de las horas extraordinarias realizadas y de los días de vacaciones no disfrutados, la cuestión afecta al registro de la jornada laboral de este personal.

La sentencia resuelve, entre otras razones apreciando una posible discriminación objetiva por razón de sexo, dado que los servicios de empleados del hogar se prestan mayoritariamente por mujeres.

El TJUUE declara en esta sentencia:

«Los artículos 3,5 y 6 de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, a la luz del artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional y a su interpretación por los órganos jurisdiccionales nacionales o a una práctica administrativa basada en tal normativa en virtud de las cuales los empleadores domésticos están exentos de la obligación de establecer un sistema que permita computar la jornada laboral realizada por los empleados de hogar, privando por tanto a estos últimos de la posibilidad de determinar de manera

objetiva y fiable el número de horas de trabajo realizadas y su distribución en el tiempo».

Todas estas sentencias del TJUE tienen una directa repercusión y aplicación en el Derecho del Trabajo y Seguridad Social que rige en nuestro Ordenamiento jurídico y dan lugar tanto a modificaciones legislativas como a la acomodación de nuestra jurisprudencia a esta doctrina.

El Ministerio Fiscal en todas las instancias en las que interviene en la jurisdicción social y desde luego en la Fiscalía del Tribunal Supremo, además de intervenir tanto en el planteamiento como en los procedimientos seguidos ante el TJUE, tiene que velar por una correcta aplicación de esa doctrina europea e instar a los Tribunales españoles a su aplicación en los términos que se deriven de las sentencias del TJUE.

### 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 únicamente incidir lo ya expuesto anteriormente en el apartado 2 de esta Memoria en relación con la STS 140/2024 y que se ha reiterado en las STC 151/2024 de 2 de diciembre de 2024 y 155/2024 de 16 de diciembre de 2024.

Tradicional es la doctrina del Tribunal Supremo desde la STS de 2 de marzo de 2023 que ha denegado la ampliación de prestación de maternidad, generalmente a la madre que se hace cargo de una familia monoparental.

El Ministerio Fiscal ha compartido esta doctrina en sus informes en los recursos de casación para la unificación de doctrina.

A partir de esa nueva doctrina del Tribunal Constitucional el Fiscal tendrá que modificar su posición e informar favorablemente a la ampliación de la prestación de maternidad en estos supuestos, y la Sala Cuarta también habrá de modificar su reiterada doctrina.

Se han de estudiar las circunstancias temporales en que se puede aplicar la doctrina constitucional y los efectos de ese reconocimiento, todo ello en los términos que se derivan del fallo de esta STS 140/2024 y de las dictadas posteriormente en recursos de amparo.

### 1.4.8 Conflictos de competencia. Sala especial del Tribunal Supremo (art. 42 LOPJ). Posición e informes del Ministerio Fiscal

En el año 2024 se ha informado por esta Fiscalía un total de 8 conflictos de competencia, uno más que el año anterior.

Todos ellos se han planteado entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa. Se pueden agrupar en atención a la materia a la que afecta en cada uno de ellos.

#### 1.4.8.1 *Un primer grupo (conflictos 13/24, 15/24 y 18/24)*

Se refiere a demandas individuales presentadas frente a diversas Administraciones Públicas en las que se impugnan los procesos selectivos 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.

Se informa en todos en favor de atribuir la competencia al Orden Social.

La Jurisprudencia de la Sala Cuarta, en aplicación del artículo 3 de la LRJS venía declarando esa competencia Social.

La Ley de Presupuestos de 2021 (Ley 22/21) en Disposición adicional 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 declaró la inconstitucionalidad y nulidad de esa Disposición adicional vigésima de la Ley 22/21 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 el año 2024. En todos esos Autos la Sala resuelve de conformidad con lo informado por el Ministerio en favor de la competencia de la Jurisdicción Social.

#### 1.4.8.2 *Un segundo grupo de conflictos 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 y funcionario (conflictos 6/24, 12/24 y 17/24)*

En todos ellos el Ministerio Fiscal ha informado en favor de la atribución de competencia al Orden Contencioso-administrativo.

La Sala de Conflictos ha resuelto esos Conflictos asumiendo su consolidada doctrina y el criterio del Ministerio Fiscal y se atribuye la competencia a la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Autos de 1-07-24 y 18-11-2024).

#### 1.4.8.3 *Por último se ha informado un Conflicto, el 8/2024, también entre el orden social y el contencioso-administrativo en una demanda por acoso laboral*

El Ministerio Fiscal, siguiendo la doctrina tanto de la Sala Cuarta del TS STS de 18 de febrero de 2021( Rec. 105/2020) como del Auto de la Sala, de 4 de julio de 2022, sobre artículo 42 LOPJ informa en favor de la competencia del orden social.

El conflicto se resuelve por Auto de 24 de junio de 2024 atribuyendo la competencia al orden Social tal y como había informado el Ministerio Fiscal.

### 1.4.9 Reflexiones de futuro

Durante el año 2024 se ha tramitado en las Cortes Generales un proyecto de Ley Orgánica sobre medidas de eficiencia del Servicio Público de Justicia y si bien a finales de año la Ley ya estaba aprobada en trámite parlamentario, no fue publicada en el Boletín Oficial del Estado hasta iniciado el año 2025.

Esta Ley aborda y regula materias que afectan a la Jurisdicción Social, tanto en los procedimientos ante los juzgados de lo social, como en la tramitación y requisitos del recurso de casación para la unificación de doctrina.

En Memorias anteriores de la Fiscalía y también en las Memorias de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo se ha abordado esta cuestión a la vista de la experiencia en la tramitación procesal, los problemas aparecidos y la necesidad de aportar soluciones legales encaminadas especialmente a la agilización y eficacia de los procedimientos sin merma de las garantías procesales y constitucionales.

La nueva Ley adapta en el trámite de admisión del recurso de casación para la unificación de doctrina los criterios que ya rigen en el resto de jurisdicción en torno a la acreditación de un interés casacional objetivo, lo que requiere un pronunciamiento de la Sala Cuarta en cuestión de especial trascendencia o relevancia para la formación de la jurisprudencia.

Se añade así un requisito formal más para la admisión de estos recursos junto a los ya exigidos sobre contradicción entre las sentencias comparadas, cita y fundamentación de la infracción legal denunciada o falta de contenido casacional.

Es importante señalar que esta Ley amplia la legitimación especial del Ministerio Fiscal (art. 219.3) para interponer directamente el recurso de casación para la unificación de doctrina cuando la cuestión debatida presente interés casacional objetivo.

Estas modificaciones, a la espera de su entrada en vigor y de su aplicación a recursos o procedimientos ya en tramitación van a requerir una especial atención del Ministerio Fiscal en el trámite de admisión del recurso.

Hay que resaltar que la previsión de la Ley es que esa inadmisión se resuelva no por Auto, como hasta ahora, sino con una providencia sucintamente motivada.

En todo caso, será en la próxima Memoria de la Fiscalía del año 2025, cuando se abordará y valorará la incidencia de las reformas que introduce la ley y se describirá cuál haya sido la posición e intervención del Ministerio Fiscal.

## 1.5 **Fiscalía Togada de lo Militar**

### 1.5.1 Introducción

La presente Memoria de la Fiscalía Togada, correspondiente al año 2024, 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 en el artículo 95.6 de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, que prevé igualmente la elaboración de un «Informe General» para su elevación al Fiscal General del Estado y posteriormente al Ministro de Defensa.

El contenido y formato de la Memoria procura, en lo posible, dar cumplimiento a las previsiones de la Instrucción 1/2014, de 21 de enero, dada por la Fiscalía General del Estado, y a su complementario Decreto de fecha 28 de noviembre de 2022, del Fiscal General del Estado, 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, TMT´s).

En la estructura de la presente Memoria se tratará, igualmente, de adaptar su contenido y orden a la que eleva al Gobierno el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, a la cual va a ser incorporada.

Por último, se indica que en los tribunales militares se han venido produciendo vacantes en los últimos años que no han podido ser cubiertas al tratarse de nombramientos discrecionales a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Con la renovación del CGPJ a finales del mes de julio de 2024, se están iniciando diferentes procesos para cubrir las vacantes existentes en la jurisdicción militar.

### 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 D. Juan Pozo Vilches, por pase a retiro, siendo nombrado un nuevo general consejero togado en virtud de Real Decreto 240/2024, de 5 de marzo (BOE núm. 58, de 6 de marzo). Igualmente, se incorporó la Fiscal de Sala D..ª Isabel Rodríguez Mateo, en virtud del Real Decreto 882/2024, de 3 de septiembre (BOE núm. 214, de 4 de septiembre). También se incorporaron un coronel auditor por Orden 431/05671/24, de 5 de abril (BOD núm. 73, de 12 de abril) y una teniente coronel auditor por Orden 431/18129/24, de 20 de noviembre (BOD núm. 234, de 28 de noviembre), para sustituir, respectivamente, a la coronel auditor que fue destinada a la Subdirección General de Recursos e Información Administrativa del Ministerio de Defensa tras su ascenso al empleo de general auditor, y a la teniente coronel auditor que fue destinada a la Asesoría Jurídica General del mismo Ministerio.

#### 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

Cesó la coronel auditor Fiscal Jefe el día 27 de agosto, con motivo de su pase a la situación de reserva. Causó alta el 13 de septiembre, una nueva coronel auditor como Fiscal Jefe, destinada por Orden 431/13616/24, de 29 de agosto [Boletín Oficial del Ministerio de Defensa (BOD) núm. 178, de 10 de septiembre].

Por otro lado, la fiscal teniente coronel auditor pasó en comisión de servicio al JFC HQ NAPLES (Cuartel General del Mando de la Fuerza Conjunta Aliada en Nápoles) desde el 15 de octubre de 2024.

Finalmente, se concedió una jubilación parcial desde el 9 de septiembre a una trabajadora laboral. Por este motivo, ha tomado posesión otra trabajadora en la citada fecha en la modalidad de contratación temporal como relevista.

#### 1.5.2.2.2 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Primero (Madrid)

Cesó el coronel auditor como Fiscal Jefe el día 9 de mayo, con motivo de su pase a la situación de reserva. Por Orden 431/07166/24, de 7 de mayo (BOD núm. 92, de 10 de mayo), es destinado a esta Fiscalía, como Fiscal Jefe, un nuevo coronel auditor.

Por otro lado, el fiscal comandante auditor cesó en esta Fiscalía al pasar destinado a la Asesoría Jurídica General del Ministerio de Defensa, en virtud de la Orden 431/18130/24, de 20 de noviembre (BOD núm. 234, de 28 de noviembre).

#### 1.5.2.2.3 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Segundo (Sevilla)

Tomó posesión el día 10 de julio la Jefa de Negociado, habiendo sido nombrada funcionaria de carrera por Resolución de 3 de julio, de la Secretaría de Estado de Función Pública (BOE núm. 165).

#### 1.5.2.2.4 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Tercero (Barcelona)

Se incorporó a esta Fiscalía un funcionario de la Administración General del Estado, por Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública núm. 25889, de 10 de diciembre (BOE núm. 299).

#### 1.5.2.2.5 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Cuarto (A Coruña)

Causaron alta el capitán auditor por Orden 431/1156/24, de 18 de enero (BOD núm. 18, de 25 de enero) y el subteniente por Orden 431/00328/24, de 28 de diciembre de 2023 (BOD núm. 5, de 8 de enero de 2024). Asimismo, cesó como Fiscal Jefe el teniente coronel auditor por ascenso el 4 de marzo de 2024, incorporándose en su lugar una teniente coronel auditor en virtud de Orden 431/04642/24, de 18 de marzo (BOD núm. 60, de 25 de marzo).

#### 1.5.2.2.6 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Quinto (Santa Cruz de Tenerife)

La vacante de Fiscal Jefe se encuentra sin cubrir desde el día 21 de septiembre de 2023, fecha en la que el anterior teniente coronel auditor pasó destinado a la Asesoría Jurídica Dirección General de la Guardia Civil (Orden 431/15215/23).

### 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 aquellos cuadros estadísticos, 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 determinará la distribución geográfica cualitativa y cuantitativa de los asuntos penales incoados.

i) Comparativa de procedimientos iniciados en 2023 y 2024

| Procedimientos iniciados | 2023 | 2024 |
|---|---|---|
| Sumarios | 245 | 256 |
| Diligencias preparatorias | 53 | 39 |
| Diligencias previas | 300 | 257 |
| Total | 598 | 552 |

A la vista de tales datos se constata una disminución general de procedimientos penales (–46) respecto al año 2023, que porcentualmente representa una bajada en el número de procedimientos del –7,70 %.

Por lo que respecta a las diligencias preparatorias –procedimiento especial para el enjuiciamiento del delito de abandono de destino, de residencia y deserción– se aprecia un claro descenso en su número respecto a las de año 2023 (–26,41%), en línea con la tendencia general de los últimos años. Así, si se examinan los quince últimos años, se observa una tendencia claramente descendente de las diligencias preparatorias incoadas [año 2007 (989); año 2008 (772); año 2009 (516); año 2010 (460); año 2011 (258); año 2012 (144); año 2013 (101); año 2014 (56)], que se ha venido vinculando a la situación económico-laboral, pues la situación de desempleo y la falta de alternativas laborales extramuros de los ejércitos provocó un retraimiento de los delitos de abandonos 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, su evolución muestra una tendencia estable en «dientes de sierra» [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); y año 2023 (53)] con ligeras subidas y bajadas, alguna más acusada como la disminución experimentada durante la pandemia en el año 2020.

Con relación a los demás delitos militares, los sumarios incoados han experimentado en 2024 una ligera subida (+4,49 %) con relación al año 2023, en la misma línea que en el año precedente.

Por su parte, las diligencias previas han disminuido un 14,33%, quedándose en 257, una cifra significativamente inferior a la de los años previos.

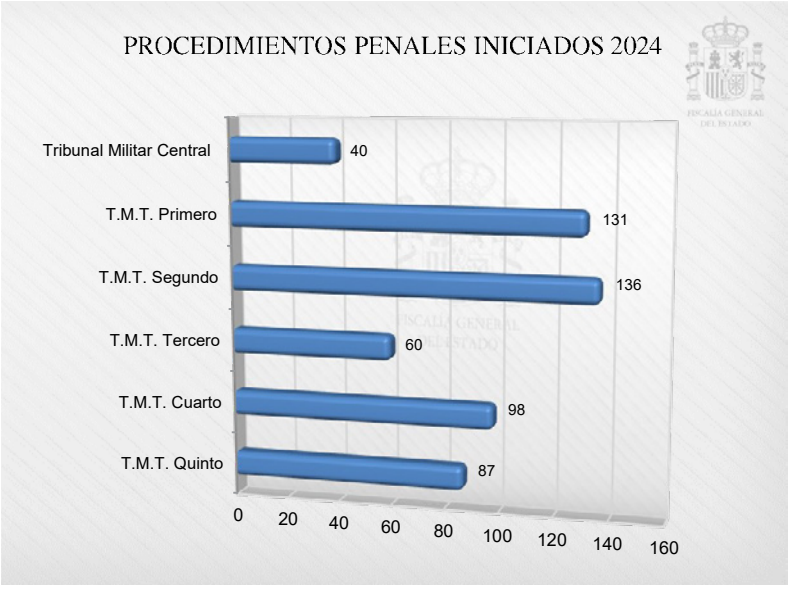
ii) Distribución por Tribunales de los procedimientos penales iniciados en 2024

El cómputo de los procedimientos iniciados por los distintos órganos de la jurisdicción militar durante el año 2024 arroja, por territorios, los siguientes resultados:

| Tribunales militares | Número de procedimientos penales (*) por territorios, iniciados en 2024 | Porcentaje sobre el total |
|---|---|---|
| Tribunal Militar Central (TMC). . | 40 | 7,2 % |
| T. M. T. Primero. . . . . | 131 | 23,7 % |
| T. M. T. Segundo . . . . . | 136 | 24,6 % |
| T. M. T. Tercero . . . . . | 60 | 10,9 % |
| T. M. T. Cuarto. . . . . | 98 | 17,8 % |
| T. M. T. Quinto. . . . . | 87 | 15,8 % |
| Total . . . . . | 552 | 100 % |

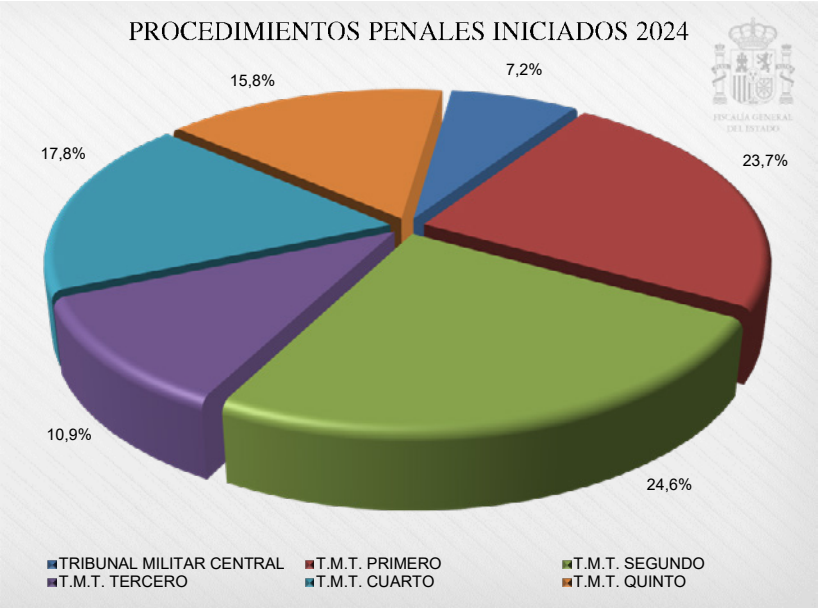
* *Sumarios, Diligencias Preparatorias y Diligencias Previas.*

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 2024 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 –como ya sucedió en el año 2022– que los territorios del TMT 2.º son los que mayor número de procedimientos penales iniciaron durante el año 2024 (con un total de 136, que representan un 24,6% del total), seguido por el territorio del TMT 1.º (con 131 incoaciones, equivalente al 23,7%), y a más distancia por los territorios del TMT 4.º (98 procedimientos, que representan el 17,8%), TMT 5.º (con 87 procedimientos, que supone el 15,8%), y del TMT 3.º (con 60 procedimientos, que equivalen al 10,9% del total de incoaciones penales). Por el TMC se iniciaron 40 procedimientos (7% del total). 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 (107 procedimientos penales incoados, de los cuales 100 son sumarios y 7 son diligencias preparatorias); le sigue en orden cuantitativo el TMT 2.º (78 procedimientos iniciados,

de los que 65 son sumarios y 13 diligencias preparatorias), y a más distancia el TMT 5.º (44 procedimientos: 32 sumarios y 12 diligencias preparatorias) y el TMT 4.º (con 30 procedimientos iniciados, todos ellos sumarios). En último lugar se sitúan el TMT 3.º (19 sumarios y 7 diligencias preparatorias) y el TMC (10 sumarios).

iii) Diligencias de investigación fiscal

Durante el año 2024, al que se contrae la presente Memoria, se abrieron las Diligencias de Investigación que se reflejan en el cuadro, con el resultado que también se expresa:

| Fiscalía | Diligencias de Investigación incoadas | Remitidas al Juzgado para incoación procedimiento penal | Archivadas sin responsabilidad |
|---|---|---|---|
| Fiscalía Togada. . . . . | 0 | 0 | 0 |
| Fiscalía del TMC . . . . . | 0 | 0 | 1 |
| 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. . . . . | 1 | 1 | 0 |
| Fiscalía del TMT 5.º. . . . . | 0 | 0 | 0 |
| Total . . . . . | 2 | 2 | 1 |

iv) Sentencias penales dictadas en 2024

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 . . . . . | 0 | 11 | 58 | 13 | 37 | 19 | 138 |
| Sentencias condenatorias . . . . | 0 | 11 | 35 | 12 | 34 | 13 | 105 |
| 1. Conformes con petición MF. . . . . | 0 | 11 | 12 | 7 | 15 | 6 | 51 |
| 1.1 Antes de la Vista . . . . . | 0 | 10 | 5 | 4 | 0 | 1 | 20 |
| 1.2 En la Vista . . . . . | 0 | 1 | 7 | 3 | 15 | 5 | 31 |
| 2. No conformes con MF . . | 0 | 0 | 23 | 5 | 19 | 7 | 54 |
| Sentencias absolutorias . . . . . | 0 | 0 | 23 | 1 | 3 | 6 | 33 |

Las anteriores cifras reflejan el notable porcentaje, en torno al 76% (en línea con los años precedentes), en que los respectivos tribunales han acogido las pretensiones de condena del Ministerio Fiscal (105 sentencias condenatorias), de las cuales un 48,6% concluyeron con sentencia de conformidad (51 sentencias). Por su parte, el índice de sentencias absolutorias alcanzó el 24% 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 69,7%. Al margen de lo anterior, es destacable el bajo número de sentencias dictadas por el TMT 1.º durante el año 2024 (11 sentencias), debido, fundamentalmente, a las dificultades existentes para formar sala ante la imposibilidad de cubrir las vacantes existentes en dicho órgano jurisdiccional, situación que ya se está revirtiendo con el nombramiento del nuevo CGPJ.

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 2024, con distinción del código aplicado: Código Penal Militar (CPM 1985, derogado, o CPM 2015, vigente) o Código Penal.

| Art. | Código Penal Militar 1985 | Núm. |
|---|---|---|
| | | 0 |
| Total | | 0 |

| Art. | Código Penal Militar 2015 | Núm. |
|---|---|---|
| 34-35 | Contra centinela, autoridad militar, fuerza armada o policía militar | 3 |
| 42-43 | Insulto a superior | 22 |
| 44 | Desobediencia | 9 |
| 45-48 | Abuso de autoridad | 19 |
| 49 | Contra ejercicio derechos fundamentales, maltrato o abusos sin relación jerárquica | 10 |
| 50 | Impedimento o limitación al ejercicio de derechos fundamentales, acoso, amenazas | 19 |
| 55 | Deslealtad | 16 |

| Art. | Código Penal Militar 2015 | Núm. |
|---|---|---|
| 56 | Abandono de destino o residencia | 21 |
| 57 | Deserción | 1 |
| 59 | Inutilización voluntaria y simulación para eximirse del servicio | 5 |
| 65-66 | Extralimitaciones en el ejercicio del mando | 5 |
| 67 | Abandono de servicio | 5 |
| 70 | Embriaguez e intoxicación drogas tóxicas en acto de servicio | 7 |
| 77 | Muerte o lesiones por imprudencia en actos de servicio | 2 |
| 78 | Extravío armas o material de guerra, procedimientos o documentación oficial | 1 |
| 80 | Dejar de promover persecución delitos Jurisdicción militar | 1 |
| 81-85 | Delitos contra el patrimonio en el ámbito militar | 6 |
| Total | | 152 |

| Art. | Código Penal | Núm. |
|---|---|---|
| Total | Delitos comunes | 6 |

#### 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. En el año 2022, el número de condenas disminuyó un 23,3% con respecto a 2021 y en 2023 la disminución fue mínima con respecto a 2022. En 2024, por el contrario, se observa un repunte que deja el número de condenas en los mismos niveles que en 2021, incrementándose en todos los grupos de figuras delictivas, especialmente en los delitos contra los derechos fundamentales.

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 2021 a 2024, por grupos de delitos agrupados en función del bien jurídico protegido.

**Relación de condenas por tipos penales (sumarios y diligencias preparatorias)**

| Grupos de figuras delictivas del C. P. M. | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Delitos contra los deberes del servicio (de los arts. 115 a 123 CPM 1985 y arts. 51 a 80 CPM 2015) . . . . . | 78 | 49,1% | 67 | 55,8% | 50 | 42,4% | 64 | 40,5% |
| Delitos contra la disciplina (arts. 91 a 106 CPM 1985 y arts. 38 a 48 CPM 2015) . . . . . | 43 | 27,0% | 35 | 29,2% | 49 | 41,5% | 50 | 31,6% |
| Delitos contra derechos fundamentales (trato degradante, agresión o abuso sexual, acoso, arts. 49 y 50 CPM 2015) . . . . . | 28 | 17,6% | 10 | 8,3% | 14 | 11,9% | 29 | 18,4% |
| Delitos contra la Hacienda / Patrimonio en el ámbito militar (arts. 189 a 197 CPM 1985 y arts. 81 a 85 CPM 2015) . . . . . | 7 | 4,4% | 6 | 5,0% | 5 | 4,2% | 6 | 3,8% |
| Resto de figuras delictivas . . . . . | 31 | 19,5% | 2 | 1,7% | - | - | 9 | 5,7% |
| Total . . . . . | 159 | 100% | 120 | 100% | 118 | 100% | 158 | 100% |

| Art. | Código Penal | Núm. |
|---|---|---|
| Total . . . . . | Delitos comunes. . . . . | 0 |

### 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 8/2014, de 4 de diciembre, para las Fuerzas Armadas y la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, para la Guardia Civil.

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 prefe-

rente y sumario, este último configurado en la Ley Procesal Militar para la protección de los derechos fundamentales de la persona referidos en el artículo 53.2 de la Constitución.

La evolución de la litigiosidad en este ámbito queda reflejada en el siguiente cuadro:

| Tribunales Militares | *Recursos contencioso-disciplinarios militares iniciados* y porcentaje sobre el total* | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | |
| T. M. C. (Madrid). . . . . | 160 | 70,2 % | 122 | 68,9 % | 171 | 78,1 % | 137 | 84,1 % |
| T. M. T. 1.º (Madrid) . . . . . | 17 | 7,4 % | 15 | 8,5 % | 13 | 5,9 % | 0 | 0,0 % |
| T. M. T. 2.º (Sevilla). . . . . | 15 | 6,6 % | 10 | 5,6 % | 10 | 4,6 % | 11 | 6,8 % |
| T. M. T. 3.º (Barcelona) . . . . | 8 | 3,5 % | 7 | 4,0 % | 16 | 7,3 % | 3 | 1,8 % |
| T. M. T. 4.º (A Coruña) . . . . | 21 | 9,2 % | 15 | 8,5 % | 3 | 1,4 % | 10 | 6,1 % |
| T. M. T. 5.º (Tenerife). . . . . | 7 | 3,1 % | 8 | 4,5 % | 6 | 2,7 % | 2 | 1,2 % |
| Total . . . . . | 228 | 100 % | 177 | 100 % | 219 | 100 % | 163 | 100 % |

* *Se incluyen tanto los recursos contenciosos ordinarios como los preferentes y sumarios.*

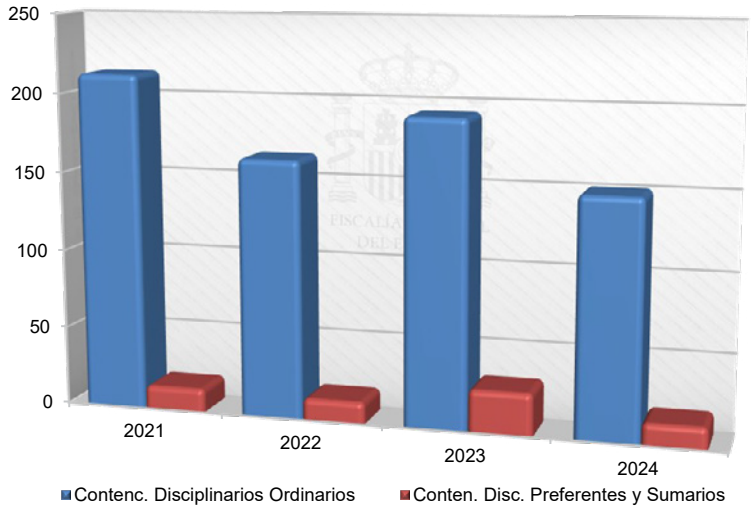
Ha existido una tendencia descendente en los años previos a este año memoria, siendo el número de procedimientos incoados 228 en 2021 que pasan a 177 en 2022, que aumentan a 219 en 2023, y que vuelve a disminuir en 2024 (163).

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 84,1% de los procedimientos, un porcentaje muy próximo (pero superior) 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 contenciosos disciplinarios iniciados | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|
| Recursos Contenciosos Disciplinarios Ordinarios . . . . . | 213 | 163 | 192 | 149 |
| Recursos Contenciosos Disciplinarios Preferentes y Sumarios . . . . . | 15 | 14 | 27 | 14 |
| Total . . . . . | 228 | 177 | 201 | 163 |

EVOLUCIÓN RECURSOS CONTENCIOSOS DISCIPLINARIOS INICIADOS

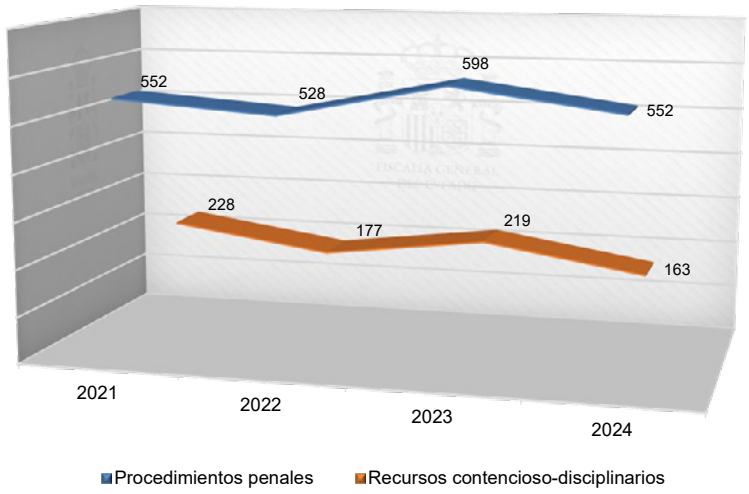



De los datos recogidos en el anterior cuadro numérico y correlativo gráfico se infiere que han disminuido ambos tipos de recursos, si bien, porcentualmente, la bajada ha sido mayor en el caso de los recursos contencioso-disciplinario preferente y sumario, casi en un 50% con respecto a 2023, en tanto que los ordinarios disminuyen en un 22,4%, alcanzando cifras sensiblemente inferiores a las de los últimos años.

La disminución de los asuntos contenciosos disciplinarios durante 2024 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 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|
| Procedimientos penales . . . . . | 552 | 528 | 598 | 552 |
| Recursos contencioso-disciplinarios . . . . . | 228 | 177 | 219 | 163 |

EVOLUCIÓN PROCEDIMIENTOS INICIADOS




Por lo que respecta a la resolución de los recursos contenciosos-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. Ya se evidenció una importante disminución en el año 2022 (–27,10%) con respecto a 2021, prosiguió en 2023, con una reducción respecto a 2022 de –38,69%, y se consolida en 2024 con una nueva reducción de –48%, lo que ha de achacarse a la imposibilidad (hasta el mes de julio de 2024) de que el Tribunal Militar Central fuese provisto de las correspondientes plazas de auditor presidente y dos vocales togados, debido a la imposibilidad de que el CGPJ realizara las propuestas de nombramientos oportunos. Con la designación del nuevo CGPJ esta tendencia habrá de invertirse con total seguridad.

| Tribunales Militares | *Recursos contencioso-disciplinarios militares resueltos** | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | |
| T. M. C. (Madrid). . . . . | 204 | 74,7% | 135 | 67,8% | 19 | 24,7 % | 18 | 45,0 % |
| T. M. T. 1.º (Madrid) . . . . . | 26 | 9,5 % | 20 | 10,2 % | 11 | 14,3 % | 0 | 0,0 % |
| T. M. T. 2.º (Sevilla). . . . . | 18 | 6,6 % | 16 | 8,0 % | 8 | 10,4 % | 10 | 25,0 % |

| Tribunales Militares | *Recursos contencioso-disciplinarios militares resueltos** | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | |
| T. M. T. 3.º (Barcelona) . . . . . | 8 | 3,0 % | 11 | 5,5 % | 12 | 15,6 % | 7 | 17,5 % |
| T. M. T. 4.º (A Coruña) . . . . . | 11 | 4,0 % | 13 | 6,5 % | 19 | 24,7 % | 5 | 12,5 % |
| T. M. T. 5.º (Tenerife). . . . . | 6 | 2,2 % | 4 | 2,0% | 8 | 10,4 % | 0 | 0,0 % |
| Total . . . . . | 273 | 100 % | 199 | 100 % | 77 | 100 % | 40 | 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 2024, se han despachado en esta Fiscalía Togada 1.517 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 37:

| | |
|---|---|
| Preparados por el MF. . . . . | 1 |
| Preparados por la Acusación Particular . . . . . | 11 |
| Preparados por la Defensa . . . . . | 24 |
| Preparados por la Defensa, Fiscal y Acusación Particular. . . . . | 1 |

El número de informes emitidos fue de 83.

ii) Recursos de casación desglosados por delitos

Quedan reflejados en el siguiente cuadro:

| Art. | Código Penal Militar 2015 | Núm. |
|---|---|---|
| 42-43 | Insulto a superior . . . . . | 9 |
| 44 | Desobediencia . . . . . | 1 |
| 45-48 | Abuso de autoridad . . . . . | 9 |

| Art. | Código Penal Militar 2015 | Núm. |
|---|---|---|
| 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) | 5 |
| 55 | Deslealtad | 4 |
| 65 | Extralimitaciones en el ejercicio del mando | 1 |
| 67 | Abandono de servicio | 1 |
| 70 | Embriaguez e intoxicación por drogas tóxicas en acto de servicio | 3 |
| 73-77 | Delitos contra la eficacia del servicio | 8 |
| 81-85 | Delitos contra el patrimonio en el ámbito militar | 1 |
| Total | | 42 |

| Art. | Código Penal | Núm. |
|---|---|---|
| 147 | Lesiones | 2 |
| 172 | Coacciones | 1 |
| 178 - 181 | Agresión sexual | 5 |
| 368 –371 | Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas | 3 |
| Total | | 11 |

| Art. | Código Penal Militar 1985 | Núm. |
|---|---|---|
| 104-106 | Abuso de autoridad | 1 |
| Total | | 1 |

*(*) Algunos recursos pueden referirse a varios delitos o ser interpuestos por varios recurrentes.*

Los delitos contra la disciplina (en particular los de abuso de autoridad e insulto a superior, que conjuntamente totalizan 18 recursos de casación) son las infracciones penales que con más frecuencia se han llevado a debate casacional, lo que confirma la tendencia apreciada en los últimos años. Destacan así los 9 recursos en causas seguidas por delito de abuso de autoridad (incluye casos de maltrato de obra, trato degradante y acoso sexuales a militar subordinado), y los 9 recursos en procedimientos por delitos de insulto a superior (comprende casos de maltrato de obra, coacciones, amenazas o injurias a superior). Le

siguen en orden cuantitativo, con 8 casos, las impugnaciones casacionales de condenas por delitos contra la eficacia en el servicio y, con 5, por 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).

iii) Tiempo medio entre emisión del informe del/la fiscal y la sentencia

De los recursos de casación formalizados o informados (oposición y/o adhesión) por la Fiscalía Togada en el año 2024, la media de tiempo transcurrido entre la formalización o la oposición del fiscal y la decisión del recurso es de 66 días. El período de resolución constatado oscila entre un mínimo de 27 días y un máximo de 240 días, sin que a estos efectos se haya computado 1 recurso que pende de resolución (101/040/24).

iv) Otros asuntos

El número de otros informes emitidos en incidentes de nulidad, error de Sentencia y recurso de reposición fue de 3.

#### 1.5.4.1.2 Orden contencioso-disciplinario militar

i) Preferentes y sumarios: 0.

| | |
|---|---|
| Preparados por el/la Fiscal | 0 |
| Preparados por la Abogacía del Estado | 0 |
| Preparados por el sancionado | 0 |

i) Ordinarios*: 17.

| | |
|---|---|
| Preparados por el/la demandante y/o Abogado del Estado | 17 |

* *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 4:

| | |
|---|---|
| Recursos de casación | 0 |
| Competencia, expedientes gubernativos | 4 |

#### 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: 2.

### 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: 620.

### 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 artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el artículo 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 33/2024, de 18 de julio, 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 20/2024, de 24 de abril y 52/2024, de 17 de diciembre.

– Respecto a la posibilidad de la condena en costas a la acusación particular pese a la vigencia del principio de gratuidad de la Justicia Militar consagrado en el artículo 10 de la Ley Orgánica 4/87, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, puede citarse la STS 39/2024, de 10 de octubre, que viene a reiterar la doctrina de esa Sala precisando que el referido artículo no impide la imposición de las costas de la acusación particular, debiendo ponderarse dicha decisión aplicando la teoría de la relevancia.

– La STS 4/2024, de 7 de febrero, analiza la problemática doctrinal referida a la posible conculcación del principio acusatorio derivada de la elevación penológica efectuada en conclusiones definitivas. Concluye la Sala, de conformidad a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que siempre que no se produzca mutación sustancial de los hechos enjuiciados sí que resulta posible la modificación de las conclusiones provisionales prevista en el artículo 313 de la Ley Procesal Militar, no suponiendo ello infracción del principio acusatorio.

– Y con relación al principio de mínima intervención del Derecho Penal, la STS 45/2024, de 6 de noviembre, 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*

Merecen ser citados por su relevancia o interés doctrinal, los siguientes:

– La Sentencia 1/2024, de 26 de junio, que abordó un conflicto negativo de jurisdicción que no había sido correctamente planteado concluyendo la Sala de Conflictos que no concurren los presupuestos previstos en el artículo 27.2 de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de

mayo, de Conflictos Jurisdiccionales, y que por tanto el conflicto planteado resulta improcedente y no debe resolverse. En este sentido arguyó que «[…] el recurrente no agotó la vía impugnatoria ante la Jurisdicción Militar, a la que había acudido en primer lugar, al no formalizar recurso de casación contra la sentencia de 19 de julio de 2022 del Tribunal Militar Central. Y, de otra parte, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que declaró su falta de jurisdicción está pendiente de que se decida sobre la admisión o inadmisión a trámite del recurso de casación preparado contra dicha sentencia.»

– La Sentencia 2/2024, de 17 de diciembre, que fue dictada como consecuencia de la Sentencia núm. 128/2024, de 22 de octubre, del Tribunal Constitucional que declarando vulnerado el derecho de los recurrentes al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) acordó la nulidad de la Sentencia de 12 de julio de 2021 dictada por la Sala de Conflictos de Jurisdicción del Tribunal Supremo. En esta nueva sentencia la Sala de Conflictos asume los razonamientos del Tribunal Constitucional y resuelve el conflicto de jurisdicción a favor de la jurisdicción penal ordinaria, y en este sentido argumentó lo siguiente:

«[…] partiendo de que por el Tribunal Constitucional se establece que el hecho de que existiera conexidad entre los delitos militares y los delitos comunes atribuidos a personal civil, no era motivo suficiente para atribuir la competencia a la jurisdicción limitar, al considerar que «la conexidad delictiva externa contemplada en el artículo 14 LOCOJM deba ser interpretada en el sentido de que los órganos castrenses puedan conocer no solo de delitos contemplados en el CPM, sino también en el CP común, pero siempre y cuando fueran cometidos por personal militar, sin que resulte admisible la extensión de su competencia al conocimiento de los delitos cometidos por personal no militar y tipificados en el CP común, aunque fueran conexos a delitos militares cometidos por personal militar que tuvieran señalada pena superior» y, por otra parte, teniendo en cuenta que, en síntesis, a tenor de la doctrina del Tribunal Constitucional plasmada en la citada sentencia 128/2024,de 22 de octubre, anulando la de 12 de julio de 2021 de esta Sala de Conflictos de Jurisdicción del Tribunal Supremo, para que, en relación con el caso que nos ocupa, la jurisdicción militar pueda ser competente para el enjuiciamiento de hechos investigados presumiblemente cometidos por civiles, «es necesaria la concurrencia acumulativa –no alternativa–, de los tres condicionantes constitucionales que se requieren para el ejercicio de la función jurisdiccional

militar: que el delito sea un delito que proteja un bien jurídico estrictamente militar; el carácter militar de las obligaciones o deberes cuyo incumplimiento se tipifica como delito, y la condición de militar del sujeto activo del delito, siendo este requisito, como dijimos un elemento "relevante" para delimitar el concepto de lo "estrictamente castrense"», al resultar, en el caso concreto que nos ocupa, que los civiles investigados habrían, presuntamente, cometido delitos específicamente comunes (falsedades documentales del artículo 392 CP, posible tráfico de influencias del artículo 418 CP, y posibles delitos de cohecho del artículo 424 CP), y no delitos militares, se considera, que a tenor de lo establecido por el Tribunal Constitucional , no concurren los requisitos que se requieren, para que los civiles objetos de investigación por el juzgado de Instrucción núm. 42 de los de Madrid, puedan ser enjuiciados por la jurisdicción militar.»

#### 1.5.7.3 *Asuntos judiciales de relevancia, trascendencia social o interés para fiscalía*

Se incorporan a continuación algunas referencias a procedimientos concretos que, a juicio de los fiscales jefes de las respectivas fiscalías jurídico militares, merecen particular mención por su especial relevancia, trascendencia social o interés para la Fiscalía.

##### 1.5.7.3.1 Fiscalía del Tribunal Militar Central

Figuran como procedimientos de relevancia en tramitación e iniciados en 2024 los siguientes:

– Sumario 01/07/24. Procede del Sumario 14/01/22 recibido en inhibición; radicado inicialmente como SU 02/03/23, incoado a consecuencia del fallecimiento de un sargento, frente a las costas de Cartagena, durante la realización de un «salto paracaidista al agua» en el seno del curso de «operaciones especiales». La causa se encuentra en fase de instrucción.

– Sumario 02/01/24. Procedente del Sumario 21/03/24, recibido en inhibición, incoado con motivo de la realización de un ejercicio de paso de agua realizado dentro del Campo de Maniobras de Cerro Muriano (Córdoba), con el resultado del fallecimiento de un soldado y un cabo. La causa se encuentra pendiente de que el Tribunal Militar Central resuelva las apelaciones presentadas contra el auto de procesamiento de un coronel, un teniente coronel, un comandante, un capitán, un teniente y un sargento.

En relación con procedimientos de cierta relevancia de años anteriores que continúan en tramitación, merecen cita expresa los siguientes:

– Sumario 01/05/22. Seguido contra personal de empresas y personal militar (un teniente coronel y un brigada) por hechos relacionados con presuntas irregularidades en la contratación y gestión de transporte de personal militar de la Brigada Paracaidista (BRIPAC), Paracuellos del Jarama (Madrid). La causa se encuentra pendiente de apertura de juicio oral.

– Sumario 02/0222. Seguido contra un teniente coronel, como investigado, en averiguación de las lesiones causadas a un soldado, ocupante de un vehículo táctico, tras impactar en el mismo un proyectil iluminante disparado por una pieza de artillería durante la realización de la Operación Teide, con fuego real, desarrollada por el Regimiento de Artillería de Campaña núm. 93, con guarnición en la Laguna y el Regimiento de Infantería núm. 49, con guarnición en Santa Cruz de Tenerife (unidades ambas de la Brigada «Canarias XVI»), enmarcada dentro del Ejercicio CANAREX 21. La causa se encuentra pendiente de apertura de juicio oral.

– Sumario 01/01/23. Incoado a la vista de la Información Previa IP IGESAN–3/2020, de la Subsecretaría de Defensa, instruida en relación con las posibles irregularidades en la gestión de la Jefatura de Recursos Humanos por parte de una teniente coronel médico, en lo que se refiere al posible pago indebido de determinados complementos a las tres subdirectoras de enfermería del Hospital Central de la Defensa y a otro personal destinado en la Jefatura de Recursos Humanos, así como por ausencias injustificadas del destino o trato irrespetuoso con el personal. La causa se encuentra en fase de juicio oral.

– Sumario 02/09/23. Sumario incoado tras la remisión al juzgado por la fiscalía jurídico militar de las Diligencias de Investigación 04/2022, con ocasión de las averiguaciones efectuadas –inicialmente– por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), por presunta asociación de cárteles de varias empresas. Según las primeras investigaciones, se advirtió la existencia de acuerdos entre ellas en los que se repartían las licitaciones que se convocaban por los órganos de contratación del Ministerio de Defensa y apuntaba a la posible connivencia con personal de las Fuerzas Armadas, aforado al Tribunal Militar Central, existiendo indicios de falsificación de licencias, reventa de piezas, favorecimiento de licitaciones a determinadas empresas, conexión entre personal de la Fuerzas Armadas y las empresas, familiares de militares trabajando en esas empresas, etc. La causa se encuentra en fase de instrucción.

#### 1.5.7.3.2 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Primero (Madrid)

Figuran como procedimientos de relevancia en tramitación e iniciados en 2024 los siguientes:

– Sumario 11/04/24. Incoado por un presunto delito contra la eficacia en el servicio, previsto y penado en el artículo 77 CPM, a consecuencia de un accidente durante un ejercicio de tiro en con morteros en Polonia resultando fallecido un cabo. El procedimiento se encuentra en fase de instrucción.

– Sumario 12/04/24. Iniciado por presunto delito de insulto a superior previsto y penado en el artículo 42 CPM. Un soldado graba con su móvil a una sargento mientras esta se ducha en la zona mixta de los aseos. El procedimiento se encuentra en fase de instrucción.

– Sumario 14/05/24. Iniciado por presunto delito de abuso de autoridad previsto y penado en los artículos 46 y 47 CPM. Tres cabos despiertan de madrugada a tres soldados alumnos para posteriormente golpearles, insultarles y verter comida y bebida sobre ellos. El procedimiento se encuentra en fase de instrucción.

– Sumario 14/10/24. Iniciado por presunto delito de abuso de autoridad previsto y penado en el artículo 47 CPM, por el comportamiento continuado de un cabo primero –llamadas telefónicas no deseadas, comentarios insinuantes y contactos físicos no deseados– hacia tres marineros. El procedimiento se encuentra en fase de instrucción.

En relación con procedimientos de cierta relevancia de años anteriores que continúan en tramitación, merecen cita expresa el siguiente:

– Sumario 14/06/23. Incoado por un presunto delito de abuso de autoridad, en su modalidad de agresión sexual, previsto y penado en el artículo 47 CPM por parte de un subteniente hacia una sargento. En fecha 24 de julio de 2024 se acuerda el procesamiento. El procedimiento se encuentra en fase de instrucción.

#### 1.5.7.3.3 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Segundo (Sevilla)

Figura como procedimiento de relevancia en tramitación e iniciado en 2024 el siguiente:

– Sumario 21/03/24. Iniciado como consecuencia del fallecimiento de un cabo y un soldado el día 21 de diciembre de 2023 en el campo de maniobras de Cerro Muriano, durante unas maniobras en las que se realizaba un ejercicio de paso por zona de agua. En la actua-

lidad se tramita por el Juzgado Togado Militar Central núm. 2 con el número 02/01/24.

En relación con procedimientos de cierta relevancia de años anteriores que continúan en tramitación, merecen cita expresa los siguientes:

– Sumario 24/02/22. Seguido por un presunto delito contra la eficacia en el servicio (art. 77 CPM) por el fallecimiento de un Caballero Legionario durante la celebración de un ejercicio táctico en el Campo de Tiro y Maniobras Álvarez de Sotomayor. La causa se encuentra en fase de instrucción.

– Sumario 23/02/22. Se incoa el procedimiento por un delito relativo al ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas por los militares, motivado por presuntas amenazas y agresiones de un soldado hacia otro, que motivaron la solicitud de baja temporal para el servicio.

– Sumario 23/03/23. Tras la instrucción de una información reservada se incoa el procedimiento por un delito de abuso de autoridad, motivado por la emisión de proposiciones y comentarios de naturaleza sexual de un cabo primero hacia una cabo. Se encuentra concluso y pendiente de señalamiento de juicio oral.

#### 1.5.7.3.4 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Tercero (Barcelona)

Figuran como procedimientos de relevancia en tramitación e iniciados en 2024 los siguientes:

– Sumario 32/07/24. Instruido por la presunta comisión de un delito relativo al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas por los militares previsto y penado en los artículos 49 y 50 CPM. El acusado protagoniza diversos actos de violencia física sobre la víctima, con la que mantiene una relación sentimental. Actualmente se encuentra pendiente de resolución de recurso de apelación contra el auto de procesamiento.

– Sumario 33/02/24. Instruido por un delito relativo al ejercicio de los derechos fundamentales previsto y penado en el artículo 50 CPM en su modalidad de acoso, por los comportamientos repetidos en el tiempo y cometidos aprovechando la coincidencia entre la víctima (sargento) y el investigado (guardia civil) en la prestación del servicio. El 25 de septiembre de 2024, se formula escrito de conclusiones provisionales por el Ministerio Público.

#### 1.5.7.3.5 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Cuarto (A Coruña)

Figuran como procedimientos de relevancia en tramitación e iniciados en 2024 los siguientes:

– Sumario 41/01/24. Instruido contra un teniente de navío destinado en la Escuela de Especialidades «Antonio de Escaño» como consecuencia de la denuncia presentada por una aspirante de primero en la que relató haber sido objeto de comentarios de contenido sexual y ofensivos, así como de tocamientos. El procedimiento se encuentra en fase de juicio oral pendiente de señalamiento habiendo sido procesado el citado oficial por un delito de abuso de autoridad en su modalidad de agresión sexual previsto y penado en el artículo 47 CPM en concurso ideal con un delito de agresión sexual previsto en el artículo 178 CP.

– Sumario 41/10/24. Instruido contra un sargento primero destinado en la Escuela Naval Militar como consecuencia de la denuncia presentada por una aspirante de segundo donde relataba que al volver de franco de paseo al velero «Peregrina», en su camarote y cuando ya se había quedado dormida notó unas caricias en el cuerpo que le hicieron despertarse. El procedimiento se encuentra en fase de instrucción.

– Sumario 41/12/24. Instruido contra un brigada destinado en la fragata «Blas de Lezo», como consecuencia de la denuncia interpuesta por una marinera en la que relata una serie de conductas mantenidas en el tiempo que podrían ser constitutivas de un delito de acoso sexual. El procedimiento se encuentra en fase de instrucción.

– Sumario 41/15/24. Instruido contra un marinero destinado en la Escuela de Especialidades «Antonio de Escaño» como consecuencia de la denuncia presentada por una marinera en la que relata que el investigado estaba mostrando fotos y algún vídeo de ella desnuda, obtenido sin su consentimiento en un encuentro sexual. El procedimiento se encuentra en fase de instrucción.

En relación con procedimientos de cierta relevancia de años anteriores que continúan en tramitación, merecen cita expresa el siguiente:

– Sumario 42/08/23. Instruido contra un sargento alumno como consecuencia de la denuncia de una soldado en la que relató haber sido víctima de tocamientos. El procedimiento se encuentra en fase de juicio oral habiendo sido procesado el citado Sargento como presunto autor de un delito relativo al ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas por los militares, en su modalidad de agresión sexual, previsto y penado en el artículo 49 CPM, en relación de

concurso ideal con un delito de agresión sexual previsto en el artículo 178.1 CP.

#### 1.5.7.3.6 Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Quinto (Santa Cruz de Tenerife)

Figuran como procedimientos de relevancia en tramitación e iniciados en 2024 los siguientes:

– Sumarios 51/09/24, 51/10/24, 51/11/24 y 51/12/24. Instruidos contra varios guardias civiles y un médico por diversos delitos de falsedad documental por la emisión/tramitación de partes médicos falsos, expedidos en fechas diferentes a las que figuran en dichos documentos o sin la realización de la correspondiente consulta médica.

En relación con procedimientos de cierta relevancia de años anteriores que continúan en tramitación, merecen cita expresa el siguiente:

– Sumario 52/27/23. Instruido como consecuencia del accidente de un camión pesado (Vémpar), perteneciente al Grupo Logístico XVI, producido en fecha 20 de octubre de 2022, durante el desarrollo de unas maniobras en el campo de maniobras de Pájara (Fuerteventura), ocasionando varios lesionados de distinta gravedad. El procedimiento se encuentra aún en fase de instrucción con propuesta de sobreseimiento definitivo de las actuaciones.

– Sumario 52/03/15. Instruido como consecuencia del accidente de helicóptero «Superpuma» HD 21-1 O, del 802 Escuadrón del Ejército del Aire, en el que fallecieron sus 4 tripulantes. Dicho sumario fue sobreseído definitivamente por el Tribunal Militar Territorial Quinto, aunque posteriormente la Sala Quinta del Tribunal Supremo estimó el recurso de casación interpuesto por la acusación particular, acordando la devolución del procedimiento al Juzgado Togado Militar Territorial núm. 52 para que continuara la instrucción del sumario y procediera a la práctica de determinadas diligencias de prueba. Tras la práctica de prueba, el citado juzgado acordó nuevamente proponer el sobreseimiento definitivo de las actuaciones. Actualmente se encuentra pendiente de resolverse la citada propuesta de sobreseimiento.

#### 1.5.7.3.7 Otras actividades

– El día 18 de abril se participó en el VII Encuentro entre la Jurisdicción Ordinaria y la Militar, celebrado en A Coruña.

## 2. FISCALÍA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 2.1 **Introducción**

El propósito, declarado en ejercicios anteriores, de lograr una mayor penetración del fruto del trabajo cotidiano de esta Fiscalía en el conjunto del Ministerio Fiscal responde a la constatación continua y creciente de una objetiva necesidad. Basta comprobar un solo dato: la abrumadora mayoría de las resoluciones estimatorias de recursos de amparo comporta la anulación de una resolución judicial con retroacción de actuaciones, en muchas de las cuales han trabajado intensamente uno o varios miembros de la carrera fiscal. Esa retroacción arrastra la pérdida de su tiempo y su esfuerzo.

La frustración que lógicamente deriva de esa retroacción genera con frecuencia un compresible sentimiento de insatisfacción, no solo en los justiciables, sino también en los propios miembros de esta Institución que ven desaprovechada su labor y cuestionada su convicción de haber actuado conforme a derecho. Es verdad que la naturaleza singularmente conflictiva o el planteamiento novedoso de algunos casos hace inevitable ese escenario. Pero otros muchos podrían haberse evitado o, al menos minorado, si la Fiscalía en el momento de su intervención hubiera tomado en consideración una determinada doctrina del Tribunal Constitucional, o hubiera contado con el enfoque que facilita su manejo.

La mejor solución de esa clase de distorsiones es la que permite aplicar ese criterio especializado en el momento mismo en que ha de tomarse la decisión controvertida. Y esto solo es posible mediante el empleo simultáneo de dos herramientas: una, la formación; otra, la articulación y mejora de las vías de comunicación, transmisión de la información y debate.

El desarrollo de ambas herramientas ha sido históricamente deficiente, no solo por razones de planificación sino también debido a la insuficiencia o la inidoneidad de los medios. No resulta fácil, por ejemplo, afrontar grandes desafíos institucionales dirigidos al fortalecimiento de la cultura constitucional dentro y fuera del Ministerio Fiscal con una plantilla integrada por solo nueve fiscales y once funcionarios, que no se ha visto modificada desde hace muchos años.

Con este punto de partida, las páginas que siguen tratan de ofrecer una descripción fiel del esfuerzo que cada día despliega esta pequeña Fiscalía para sostener una enorme responsabilidad, y provocar una reflexión al efecto.

Antes de profundizar en ese intento, hay que reservar un espacio para celebrar, máxime en cuanto tiene de aportación a la normalidad institucional, la incorporación, en el mes de septiembre del ejercicio analizado, de un nuevo Magistrado al Tribunal Constitucional. Vayan desde estas páginas para este nuevo Magistrado junto con nuestra más cordial bienvenida y enhorabuena por su nombramiento, el deseo de acierto en el ejercicio de sus funciones, y la garantía de la mejor disposición de cada uno de los miembros de este órgano para todo aquello que mejor pueda servir a la defensa de la Constitución.

## 2.2 **Incidencias personales y aspectos organizativos**

### 2.2.1 Fiscales

Acabamos de señalar que es esta una Fiscalía pequeña, lo que se ha visto acentuado este año.

La jubilación en agosto de 2024 de un compañero, Fiscal de Sala adscrito a la Fiscalía ante el TC generó una doble pérdida: cuantitativa, porque su marcha no genera vacante, pero, sobre todo, cualitativa, porque este Fiscal no solo atesoraba uno de los historiales más brillantes de su generación dentro el Ministerio Fiscal, sino que además su paso final por esta Fiscalía ha constituido una lección diaria de inteligencia, de acierto experto en el enfoque de los asuntos, de tolerancia y flexibilidad en el debate de los problemas, de dedicación y de compromiso, compañerismo y lealtad.

Además, en noviembre otro compañero cambió de destino, a petición propia, después de diecisiete años en este órgano, donde deja la huella de su tesón en el estudio minucioso de cada asunto, su agudeza en el análisis, su conocimiento extenso y profundo y sus soluciones siempre apegadas al terreno. Esta pérdida cualitativa coincide con la adjudicación directa de su plaza, a un compañero por su condición de adscrito, quedando así reabsorbido el exceso de plantilla que vuelve a su exigua formación de jefe, teniente y siete fiscales.

### 2.2.2 Personal de Secretaría

También ha sido notable, el movimiento del personal colaborador, concretado en traslados voluntarios, interinidades más o menos duraderas, e incluso alguna jubilación; situaciones que siempre comportan el esfuerzo de aprendizaje y adaptación a lo nuevo.

En todo caso, la oficina funciona razonablemente y la actitud y dedicación de quienes la forman es la adecuada para asegurar que así sea. Hay, sin duda, que agradecérselo.

### 2.2.3 Organización general de la Fiscalía, sede y medios para su gestión

#### 2.2.3.1 *La organización del trabajo de los fiscales*

La presente Memoria exige una distinción básica entre el fondo y la forma.

A la hora de redactar estas líneas, ya en pleno 2025, la forma de trabajar de esta Fiscalía está cambiando sustancialmente como consecuencia de la implantación, por fin, del soporte digital para las comunicaciones con el Tribunal Constitucional, y la consiguiente supresión del papel. A tal propósito es importante y justo reconocer y agradecer el especial esfuerzo de fiscales y funcionarios ante la brecha tecnológica, especialmente intenso a lo largo de las últimas semanas del año. Se verá sin duda recompensado una vez que se asiente plenamente en nuevo modelo de trabajo.

En cuanto al contenido, cabe señalar algunos puntos de interés:

a) El año empezó como acabó el anterior, bajo el influjo del «plan de choque» ejecutado por el Tribunal Constitucional, cuyo objeto era poner al día cierto retraso en el trámite de admisión de los recursos de amparo. El plan ha generado en esta Fiscalía una situación que cabría calificar de incertidumbre evolutiva. Es difícil, como se explicará más adelante, determinar su incidencia real, sobre todo en las previsiones de futuro.

b) Si en la Memoria anterior hacíamos referencia al asunto de los denominados EREs de Andalucía como fuente de alteración organizativa, en el ejercicio ahora examinado la perturbación principal vino por una serie, como se denomina en el tecnolecto del Tribunal, de recursos de amparo que tenían por objeto la prestación social de suspensión del contrato de trabajo para el cuidado de hijos recién nacidos, en el caso de familias monoparentales. Los detalles se ofrecerán más tarde. Baste decir aquí que se trataba de despachar más de ochenta recursos de amparo de temática similar.

c) Igual que 2023, 2024 también fue un año electoral (cuatro procesos electorales fueron convocados y celebrados), aunque el funcionamiento de la maquinaria de esta Fiscalía para estos eventos funcionó sin incidencias reseñables. A ello contribuyó ciertamente la

escasísima conflictividad que generaron en sede constitucional esos comicios.

d) Lo más significativo, por inusual y satisfactorio, vino de la mano de una nueva experiencia formativa, ya anunciada en la edición anterior, que nos deparó la satisfacción de recibir a tres grupos de compañeras y compañeros que se prestaron a realizar una estancia semanal en la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional. Sobre los aspectos puntuales de esta experiencia se harán algunas anotaciones más adelante.

#### 2.2.3.2 *La organización de la oficina de la Fiscalía*

Al cabo de tres años, ha culminado la labor de modernización de las herramientas informáticas de las que dependía un cambio trascendental en la organización y funcionamiento de la oficina y, aunque una demora en la «adaptación» de la aplicación *Fortuny* determinó que finalmente el arranque tuviera lugar el día 1 de febrero de 2025. Por ello, las subsiguientes novedades organizativas se examinarán en la próxima Memoria.

No obstante, la Fiscalía había comenzado a prepararse mucho antes para la reorganización derivada de ese cambio:

– En abril se inició una sencilla auditoría de todas las tareas desempeñadas por los funcionarios, con el fin de concretar las necesidades de redistribución de cargas de trabajo una vez que estuvieran disponibles las herramientas informáticas.

– En julio se acordó que todos los escritos de esta Fiscalía dirigidos al Tribunal Constitucional se remitieran, en adelante, a través de la sede electrónica del propio Tribunal. La presentación de escritos *online* simplifica considerablemente la tramitación, elimina riesgos en el traslado físico de los dictámenes y, sobre todo, libera tiempo de desplazamientos y manejo de papeles que las funcionarias de auxilio pueden dedicar en el nuevo modelo de organización a una actividad mucho más provechosa, productiva y acorde con su cualificación profesional.

– Se consolidó el despacho sin papel de los expedientes de insostenibilidad en materia de asistencia jurídica gratuita, ya descrito en la anterior Memoria. Esta experiencia cumplió además su objetivo de abrir camino hacia nuevos hábitos, de cara al nuevo modelo de digitalización integral.

#### 2.2.3.3 *La sede y los medios materiales*

En ocasiones anteriores se dejó constancia de la posición crítica de esta Fiscalía frente a la gestión de los espacios físicos disponibles en el edificio en el que tiene su sede, sobre todo cuando la sala de juntas que estaba asignada a este órgano pasó a estar al servicio de todos los ocupantes del inmueble, gestionándose su disposición mediante un sistema de «reservas» centralizado la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.

Las frecuentes coincidencias de fechas y horas han generado malestar en quienes reivindican su derecho de hacer uso de la sala cuando la necesitan, lo que muchas veces es imposible de prever a medio o largo plazo.

#### 2.2.3.4 *La modernización del soporte informático y las herramientas de trabajo de la Fiscalía*

En materia de digitalización se vislumbra el final del camino. A lo largo de 2024 se multiplicaron e intensificaron las actuaciones dirigidas a poner en marcha los cambios proyectados, en buena medida gracias al impulso de la Secretaría General del Ministerio de Justicia y a la Dirección General de Transformación Digital; y, por supuesto, a la impagable colaboración del Tribunal Constitucional.

Más de tres años han invertido en conseguir que la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, disponga de un sistema informático que permita recibir las notificaciones por vía telemática y despachar los asuntos en soporte digital. Los inseguros primeros pasos en el uso de la aplicación informática *Fortuny* tratan de apoyarse en la teórica agilidad de la aplicación complementaria *Datalab*, que permite efectuar búsquedas rápidas y muy versátiles.

## 2.3 **La actividad funcional de la Fiscalía**

### 2.3.1 Datos estadísticos

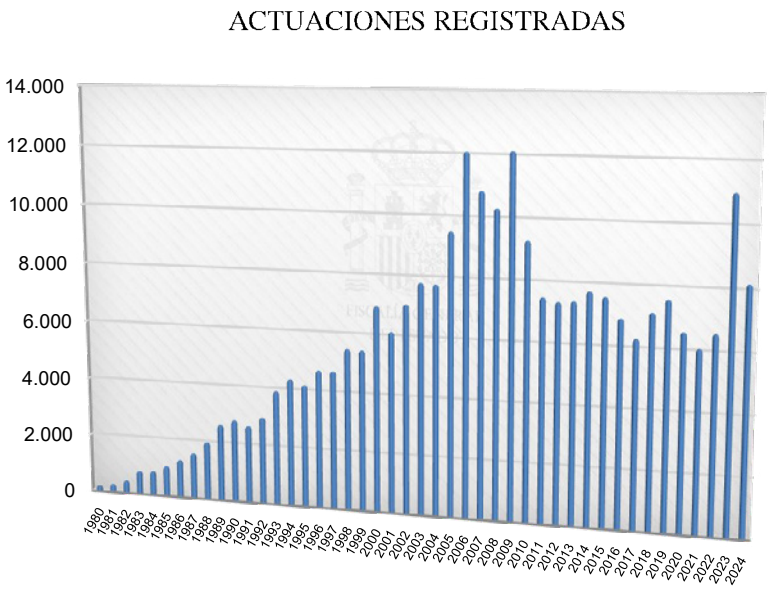
#### 2.3.1.1 *Actuaciones de la Fiscalía*

##### 2.3.1.1.1 Evolución de asuntos registrados desde 1980 a 2024

| | |
|---|---|
| 1980 | 170 |
| 1981 | 257 |
| 1982 | 411 |

| | |
|---|---|
| 1983 | 793 |
| 1984 | 817 |
| 1985 | 1.030 |
| 1986 | 1.287 |
| 1987 | 1.548 |
| 1988 | 1.982 |
| 1989 | 2.616 |
| 1990 | 2.806 |
| 1991 | 2.645 |
| 1992 | 2.958 |
| 1993 | 3.902 |
| 1994 | 4.339 |
| 1995 | 4.169 |
| 1996 | 4.696 |
| 1997 | 4.694 |
| 1998 | 5.472 |
| 1999 | 5.453 |
| 2000 | 6.944 |
| 2001 | 6.106 |
| 2002 | 7.051 |
| 2003 | 7.777 |
| 2004 | 7.748 |
| 2005 | 9.492 |
| 2006 | 12.064 |
| 2007 | 10.818 |
| 2008 | 10.277 |
| 2009 | 12.114 |
| 2010 | 9.284 |
| 2011 | 7.475 |
| 2012 | 7.348 |
| 2013 | 7.393 |
| 2014 | 7.736 |
| 2015 | 7.573 |
| 2016 | 6.913 |
| 2017 | 6.284 |
| 2018 | 7.140 |
| 2019 | 7.580 |
| 2020 | 6.566 |
| 2021 | 6.063 |
| 2022 | 6.657 |
| 2023 | 11.085 |
| 2023 | 8.162 |
| Total de asuntos registrados. | 255.588 |

Gráfico:




Comparación 2023-2024:

Total de asuntos despachados al 31 de diciembre de 2023:

11.085 Total:

- 10.549 providencias de inadmisión.
- 536 resto (recursos de amparo + c. de inconstitucionalidad + otros).

Total de asuntos despachados al 31 de diciembre 2024:

8.162 Total:

- 7.728 providencias de inadmisión.
- 434 resto (recursos de amparo + c. de inconstitucionalidad + otros).

Diferencia: Total: –2.923 (– 26,37 %)

- Providencias de inadmisión: – 2.821 (– 26,74 %)
- Resto: – 102 (– 19,02 %).

### 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 (2023), y el índice porcentual de variación.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Cuestiones de Inconstitucionalidad. . . . . | 82 | [71] | 15,50 % |
| 1.1 Trámite de alegaciones (art. 37.3 LOTC) . | 10 | [6] | + 66.66 % |
| Civil . . . . . | - | [2] | |
| Penal. . . . . | 1 | - | |
| Contencioso-Administrativo . . . . . | 8 | [4] | |
| Social . . . . . | 1 | - | |
| 1.2 Admisión (art. 37.1 LOTC) y otros. . . . . | 16 | [18] | – 11,1 % |
| Civil . . . . . | 2 | [4] | |
| Contencioso-Administrativo . . . . . | 8 | [13] | |
| Social . . . . . | 6 | [1] | |
| 1.3 Informe art. 88 LOTC (Civil) . . . . . | - | [1] | |
| 1.4 Recusaciones (penal) . . . . . | 3 | - | + 300 % |
| 1.5 Antecedentes (Instrucción FGE 2/2012). . | 53 | [46] | + 15,21 % |
| 1.6 Total, sin incluir antecedentes. . . . . | 29 | [25] | + 16 % |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2. Recursos de amparo . . . . . | 8.080 | [11.014] | – 26,63 % |
| 2.0 Interposición de demanda . . . . . | 1 | [-] | |
| Penal. . . . . | 1 | | |
| 2.1 Trámite de alegaciones (art. 52 LOTC). . . | 111 | [121] | – 8,26 % |
| Civil . . . . . | 23 | [44] | |
| Penal. . . . . | 37 | [27] | |
| Contencioso-Administrativo . . . . . | 8 | [34] | |
| Social . . . . . | 32 | [2] | |
| Militar . . . . . | 1 | [-] | |
| Parlamentario . . . . . | 10 | [11] | |
| Electoral . . . . . | - | [3] | |
| 2.2 Pieza de suspensión (art. 56 LOTC) . . . . . | 26 | [59] | – 55,93 % |
| Civil . . . . . | 10 | [37] | |
| Penal. . . . . | 10 | [17] | |
| Contencioso-Administrativo . . . . . | 2 | [4] | |
| Social . . . . . | 1 | [-] | |
| Militar . . . . . | 1 | [-] | |
| Parlamentario . . . . . | 2 | [1] | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2.3 Dictámenes sobre desistimiento | 8 | [4] | + 100 % |
| Civil | 2 | [3] | |
| Penal | 4 | [1] | |
| Contencioso-Administrativo | 2 | [-] | |
| 2.4. Planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad interna (art. 55.2 LOTC) | - | [-] | - |
| 2.5. Otros (Acumulación –ampliación– ejecución) | 22 | [46] | + 52,17 % |
| Civil | 5 | [12] | |
| Penal | 7 | [26] | |
| Contencioso-Administrativo | 5 | [2] | |
| Social | 4 | [1] | |
| Parlamentario | 1 | [5] | |
| 2.6. Notif. de providencias de inadmisión | 7.728 | [10.549] | – 26,74 % |
| Civil | 1.435 | [1.666] | |
| Penal | 3.549 | [5.332] | |
| Contencioso-Administrativo | 2.345 | [3.086] | |
| Social | 367 | [410] | |
| Militar | 15 | [36] | |
| Parlamentario | 13 | [8] | |
| Electoral | 4 | [11] | |
| 2.7. Recursos de súplica interpuestos | 7 | [11] | – 36,36 % |
| Civil | 2 | [1] | |
| Penal | 4 | [7] | |
| Contencioso-Administrativo | 1 | [1] | |
| Social | - | [2] | |
| 2.8. Informes de insostenibilidad (asistencia jurídica gratuita) | 103 | [119] | – 13,44 % |
| Civil | 16 | [16] | |
| Penal | 64 | [71] | |
| Contencioso-Administrativo | 15 | [25] | |
| Social | 8 | [7] | |
| 2.9. Respuestas a escritos de parte | 74 | [105] | – 29,52 % |
| Total, excluida la notificación de providencias de inadmisión | 352 | [465] | – 24,30 % |
| Total, excluida la notificación de providencias de inadmisión y las respuestas a escritos de parte | 278 | [360] | – 22,67% |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3. Recursos de inconstitucionalidad | | [–] | |

2.3.1.1.3 Totales por clase de procedimiento (todas las intervenciones, incluidas las no jurisdiccionales y las notificaciones de inadmisiones de recurso de amparo)

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Cuestiones de inconstitucionalidad. . . . . | 82 | [71] | + 15,50 % |
| 2. Recursos de amparo . . . . . | 8.080 | [11.014] | – 26,63 % |
| 3. Recursos de inconstitucionalidad . . . . . | - | [–] | - |
| Total . . . . . | 8.162 | [11.085] | – 26,36 % |

2.3.1.1.4 Totales por clase de procedimiento, con exclusión de las respuestas a escritos de parte y los antecedentes de cuestiones de inconstitucionalidad (intervenciones «jurisdiccionales»)

2.3.1.1.4.1 Sin computar las notificaciones de inadmisión de amparo

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Cuestiones de inconstitucionalidad. . . . . | 29 | [25] | + 16 % |
| 2. Recursos de amparo . . . . . | 278 | [360] | – 22,77 % |
| 3. Recursos de inconstitucionalidad . . . . . | - | [–] | – |
| Total . . . . . | 307 | [385] | – 20,25 % |

2.3.1.1.4.2 Incluidas las notificaciones de inadmisión de amparo

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Cuestiones de inconstitucionalidad. . . . . | 29 | [25] | + 16 % |
| 2. Recursos de amparo . . . . . | 8.006 | [10.909] | – 26,61 % |
| 3. Recursos de inconstitucionalidad . . . . . | – | [–] | – |
| Total . . . . . | 8.035 | [10.934] | – 26,51 % |

2.3.1.1.5 Intervenciones no «jurisdiccionales»

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Antecedentes C. I. (Instr. FGE 2/2012). . . . | 53 | [46] | + 15,21 % |
| 2. Respuestas a escritos de parte . . . . . | 74 | [105] | – 29,52 % |
| Total . . . . . | 127 | [151] | – 15,89 % |

### 2.3.1.1.6 Detalle de los asuntos despachados, por materias. Comparativa con el ejercicio anterior (*), (**), (***)

(*) *La tabla solo incluye las actuaciones «jurisdiccionales» (dictámenes en procesos constitucionales e informes de insostenibilidad) (apartado 2.3.1.1.4).*

(**) *Las cifras entre paréntesis excluyen las notificaciones de providencias de inadmisión.*

(***) *Los porcentajes se refieren al total correspondiente a cada tipo de dictamen en la misma materia, y, en negrita, al total general de intervenciones producidas. Dichos totales constan al final de la tabla. Por ejemplo, los 2 dictámenes en cuestiones de inconstitucionalidad en materia civil representan el 6,9 % del total de los dictámenes emitidos en cuestiones de inconstitucionalidad en el conjunto de todas las materias (29). Los 58 dictámenes de fondo en recursos de amparo civiles suponen el 20,9 % de los 278 dictámenes de amparo emitidos en total (cuadro 2 del apartado 2.3.1.1.2). Las 1.493 actuaciones llevadas a cabo en amparos civiles, que incluyen el estudio de 1.435 providencias de inadmisión correspondientes a dicha materia civil, representan el 18,65 % de las actuaciones «jurisdiccionales» en recursos de amparo (7.728 inadmisiones + 278 dictámenes «de fondo» = 8.006). La suma de 2 dictámenes en cuestiones de inconstitucionalidad y 1.493 actuaciones de amparo –incluido el estudio de las providencias de inadmisión–, que arroja un total de 1.495 actuaciones en materia civil, constituye el 18,61 % del total absoluto de intervenciones «jurisdiccionales» realizadas, que asciende a 8.035 (cuadro 2.3.1.1.4.2.). El total de 60 dictámenes de fondo (amparos + cuestiones de inconstitucionalidad) formulados en materia civil suponen el 19,54 % del total de dictámenes de emitidos en el conjunto de las materias (29 + 278 = 307) (cuadros 1 y 2 del apartado 2.3.1.1.2).*

**Año 2024**

| Materia | Dictámenes | % Total |
|---|---|---|
| 1. Civil: | | |
| 1.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | 2 | 6,9 % |
| 1.2 Recursos de amparo . . . . . | 1.493 (58) | 18,65 % (20,9 %) |
| 1.3 Total . . . . . | 1.495 (60) | 18,61 % (19,54 %) |
| 2. Penal: | | |
| 2.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | 4 | 13,8 % |
| 2.2 Recursos de amparo . . . . . | 3.676 (127) | 45,91 % (45,68 %) |
| 2.3 Total . . . . . | 3.680 (131) | 45,8 % (42,67 %) |
| 3. Contencioso-administrativo: | | |
| 3.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | 16 | 55,17 % |
| 3.2 Recursos de amparo . . . . . | 2.378 (33) | 29,7 % (11,87 %) |
| 3.3 Total . . . . . | 2.394 (49) | 29,8 % (15,96 %) |
| 4. Social: | | |
| 4.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | 7 | 24,14 % |
| 4.2 Recursos de amparo . . . . . | 412 (45) | 5,15 % (16,19 %) |
| 4.3 Total . . . . . | 419 (52) | 5,21 % (16,94 %) |

| Materia | Dictámenes | % Total |
|---|---|---|
| 5. Militar: | | |
| 5.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | – | |
| 5.2 Recursos de amparo . . . . . | 17 (2) | 0,21 % (0,72 %) |
| 5.3 Total . . . . . | 17 (2) | 0,21 % (0,65 %) |
| 6. Parlamentario: | | |
| 6.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | – | |
| 6.2 Recursos de amparo . . . . . | 26 (13) | 0,32 % (4,68 %) |
| 6.3 Total . . . . . | 26 (13) | 0,32 % (4,23 %) |
| 7. Electoral: | | |
| 7.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | – | |
| 7.2 Recursos de amparo . . . . . | 4 (-) | 0,05 % (–) |
| 7.3 Total . . . . . | 4 (-) | 0,05 % (–) |
| 8. Totales: | | |
| 8.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | 29 | |
| 8.2 Recursos de amparo . . . . . | 8.006 (278) | |
| 8.3 Total intervenciones . . . . . | 8.035 (307) | |

**Año 2023**

| Materia | Dictámenes | % Total |
|---|---|---|
| 1. Civil: | | |
| 1.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | 6 | 24 % |
| 1.2 Recursos de amparo . . . . . | 1.779 (113) | 16,30 % (31,38 %) |
| 1.3 Total . . . . . | 1.785 (119) | 16,48 % (31 %) |
| 2. Penal: | | |
| 2.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | | |
| 2.2 Recursos de amparo . . . . . | 5.481 (149) | 50,24 % (41,39 %) |
| 2.3 Total . . . . . | 5.481 (149) | 50,61 % (38,7 %) |
| 3. Contencioso-administrativo: | | |
| 3.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | 18 | 72 % |
| 3.2 Recursos de amparo . . . . . | 3.152 (66) | 28,9 % (18,34 %) |
| 3.3 Total . . . . . | 3.170 (84) | 29,27 % (21,82 %) |
| 4. Social: | | |
| 4.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | 1 | 4 % |
| 4.2 Recursos de amparo . . . . . | 422 (12) | 3,87 % (3,33 %) |
| 4.3 Total . . . . . | 423 (13) | 3,9 % (3,37 %) |

| Materia | Dictámenes | % Total |
|---|---|---|
| 5. Militar: | | |
| 5.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | | |
| 5.2 Recursos de amparo . . . . . | 36 (–) | 0,33 % (–) |
| 5.3 Total . . . . . | 36 (–) | 0,33 % (–) |
| 6. Parlamentario: | | |
| 6.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | | |
| 6.2 Recursos de amparo . . . . . | 25 (17) | 0,23 % (4,72 %) |
| 6.3 Total . . . . . | 25 (17) | 0,23 % (4,42 %) |
| 7. Electoral: | | |
| 7.1 Cuestiones de inconstitucionalidad. . | | |
| 7.2 Recursos de amparo . . . . . | 14 (3) | 0,13 % (0,84 %) |
| 7.3 Total . . . . . | 14 (3) | 0,129 % (0,78 %) |
| 8. Totales: | | |
| 8.1 C. de inconstitucionalidad. . . . . | 25 | |
| 8.2 Recursos de amparo . . . . . | 10.909 (360) | |
| 8.3 Total intervenciones . . . . . | 10.934 (385) | |

### 2.3.1.1.7 Providencias de inadmisión de recurso de amparo notificadas, por materias

**Año 2024**

| Inadmisiones de amparo | | |
|---|---|---|
| Civil . . . . . | 1.435 | 18,57 % |
| Penal. . . . . | 3.549 | 45,92 % |
| Contencioso-Administrativo . . . . . | 2.345 | 30,34 % |
| Social . . . . . | 367 | 4,74 % |
| Militar . . . . . | 15 | 0,19 % |
| Parlamentario . . . . . | 13 | 0,17 % |
| Electoral . . . . . | 4 | 0,05 % |
| Total . . . . . | 7.728 | |

**Año 2023**

| Inadmisiones de amparo | | |
|---|---|---|
| Civil . . . . . | 1.666 | 15,8 % |
| Penal. . . . . | 5.332 | 50,54 % |
| Contencioso-Administrativo . . . . . | 3.086 | 29,25 % |

| Inadmisiones de amparo | | |
|---|---|---|
| Social | 410 | 3,89 % |
| Militar | 36 | 0,34 % |
| Parlamentario | 8 | 0,07 % |
| Electoral | 11 | 0,10 % |
| Total | 10.549 | |

#### 2.3.1.1.8 Incidencia estadística de las providencias de inadmisión del recurso de amparo respecto del total de intervenciones «jurisdiccionales»

**Año 2024**

| Materias | Total | Inadmisiones | Resto | % |
|---|---|---|---|---|
| Civil | 1.493 | 1.435 | 58 | 96,11 % |
| Penal | 3.676 | 3.549 | 127 | 96,55 % |
| Contencioso-Administrativo | 2.378 | 2.345 | 33 | 98,62 % |
| Social | 412 | 367 | 45 | 89,07 % |
| Militar | 17 | 15 | 2 | 88,23 % |
| Parlamentario | 26 | 13 | 13 | 50 % |
| Electoral | 4 | 4 | - | 100 % |
| Total | 8.006 | 7.728 | 278 | 96,52 % |

**Año 2023**

| Materias | Total | Inadmisiones | Resto | % |
|---|---|---|---|---|
| Civil | 1.785 | 1.666 | 119 | 93,33 % |
| Penal | 5.481 | 5.332 | 149 | 97,28 % |
| Contencioso-Administrativo | 3.170 | 3.086 | 84 | 97,35 % |
| Social | 423 | 410 | 13 | 96,93 % |
| Militar | 36 | 36 | 0 | 100 % |
| Parlamentario | 25 | 8 | 17 | 32 % |
| Electoral | 14 | 11 | 3 | 78,57 % |
| Total | 10.934 | 10.549 | 385 | 96,47 % |

## 2.3.1.2 *Resoluciones notificadas*

(*) En primer lugar aparece el número de resoluciones notificadas en 2024 y el porcentaje que representan las resoluciones correspondientes a cada materia respecto del total de las notificadas. Entre corchetes aparecen los mismos datos, relativos al ejercicio de 2023.

### 2.3.1.2.1 Sentencias

| Total | | 124 | | [153] | |
|---|---|---|---|---|---|
| Por orden jurisdiccional. | Civil . . . . . | 31 | 25 % | [40] | [26,24 %] |
| | Penal. . . . . | 48 | 38,71 % | [24] | [15,68 %] |
| | Contenc.-Admvo. . . . . | 21 | 16,93 % | [61] | [39,86 %] |
| | Social . . . . . | 10 | 8,06 % | [7] | [4,57 %] |
| | Militar . . . . . | 1 | 0,80 % | [-] | [-] |
| | Parlamentario . . . . . | 13 | 10,48 % | [18] | [11,76 %] |
| | Electoral . . . . . | - | - | [3] | [1,97 %] |
| Sentido del fallo. | Estimatorias . . . . . | 60 | 48,38 % | [64] | [41,84 %] |
| | Desestimatorias . . . . . | 43 | 34,67 % | [78] | [50,99 %] |
| | Inadmisión . . . . . | 15 | 12,1 % | [5] | [3,27%] |
| | Pérdida de objeto . . . . | 1 | 0,8 % | [3] | [1,97 %] |
| Por procedimientos. | Cuestiones de inconstitucionalidad . . | 9 | 7,25 % | [7] | [4,58 %] |
| | – Civil.. . . . . | - | | [1] | |
| | – Penal. . . . . | - | | [-] | |
| | – C.-Admvo. . . . . | 8 | | [6] | |
| | – Social . . . . . | 1 | | [-] | |
| | Recursos de amparo . . | 115 | 92,74 % | [146] | [95,42 %] |
| | – Civil . . . . . | | | [1] | |
| | – Penal. . . . . | | | [-] | |
| | – C.-Admvo. . . . . | | | [6] | |
| | – Social . . . . . | | | [7] | |
| | – Militar . . . . . | | | [-] | |
| | – Parlamentario . . . . . | | | [18] | |
| | – Electoral . . . . . | | | [3] | |
| Conformidad con el Fiscal. | Conformes . . . . . | 96 | 77,41 % | [131] | [85,62 %] |
| | Disconformes . . . . . | 28 | 22,58 % | [22] | [14,37 %] |
| En cuestiones de inconstitucionalidad. | Civil: | | | | |
| | – Conforme . . . . . | – | | [1] | [100 %] |
| | – Disconforme. . . . . | – | | – | [–] |
| | C.-Admvo.: | | | | |
| | – Conforme . . . . . | 8 | 100 % | [5] | [83,33 %] |
| | – Disconforme. . . . . | – | – | [1] | [16,66 %] |
| | Social: | | | | |
| | – Conforme . . . . . | - | - | [–] | |
| | – Disconforme. . . . . | 1 | 100 % | [–] | |

| Total | | 124 | | [153] | |
|---|---|---|---|---|---|
| En recursos de amparo. | Civil: | | | | |
| | – Conforme . . . . . | 27 | 87,1 % | [34] | [89,47 %] |
| | – Disconforme. . . . . | 4 | 12,9 % | [4] | [10,53 %] |
| | Penal: | | | | |
| | – Conforme . . . . . | 31 | 64,58 % | [17] | [73,91 %] |
| | – Disconforme. . . . . | 17 | 35,41 % | [6] | [26,08 %] |
| | C.-Admvo.: | | | | |
| | – Conforme . . . . . | 13 | 92,85 % | [48] | [84,21 %] |
| | – Disconforme. . . . . | 1 | 7,14 % | [9] | [1,75 %] |
| | Social: | | | | |
| | – Conforme . . . . . | 5 | 55,55 % | [7] | [100 %] |
| | – Disconforme. . . . . | 4 | 44,44 % | [–] | – |
| | Militar: | | | | |
| | – Conforme . . . . . | 1 | 100% | [–] | [100 %] |
| | – Disconforme. . . . . | – | – | [–] | |
| | Parlamentario: | | | | |
| | – Conforme . . . . . | 11 | 91,66 % | [16] | [88,88 %] |
| | – Disconforme. . . . . | 1 | 8,33 % | [2] | [11,11 %] |
| | Electoral: | | | | |
| | – Conforme . . . . . | – | – | [3] | [100 %] |
| | – 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. En particular, se hace constar, entre paréntesis, el número de autos por los que se aprueba la abstención formulada por uno o varios Magistrados en los procedimientos respectivos.*

| Total | | 110 | [652] |
|---|---|---|---|
| Conformidad con el Fiscal. | Conformes . . . . . | 53 | [86] |
| | Disconformes . . . . . | 9 | [11] |
| | Otros (Abstención). . . . . | | [555] |
| | | 48 (34) | [(545)] |
| Por orden jurisdiccional. | Civil . . . . . | 14 | [27] |
| | Penal. . . . . | 41 | [40] |
| | Contencioso-Administrativo . . | 31 | [34] |
| | Social . . . . . | 9 | [1] |
| | Militar . . . . . | 5 | [–] |
| | Parlamentario . . . . . | 10 | [4] |
| | Electoral . . . . . | – | [1] |

| Total | | 110 | [652] |
|---|---|---|---|
| Por procedimientos. | Cuestiones de inconstitucionalidad . . . . . | 12 | [8] |
| | – Civil . . . . . | 2 | [1] |
| | – Penal. . . . . | 4 | [–] |
| | – C. Admvo. . . . . | 4 | [7] |
| | – Social . . . . . | 2 | [–] |
| | Recursos de amparo . . . . . | 98 | [99] |
| | – Civil . . . . . | 12 | [26] |
| | – Penal. . . . . | 37 | [40] |
| | – C.-Admvo. . . . . | 27 | [27] |
| | – Social . . . . . | 7 | [1] |
| | – Militar . . . . . | 5 | [–] |
| | – Parlamentario . . . . . | 10 | [4] |
| | – Electoral . . . . . | – | 1 |

### 2.3.2 Análisis y valoración de los datos estadísticos

#### 2.3.2.1 *Observaciones generales*

Aunque en ediciones precedentes no se hizo explícita esta advertencia, conviene aclarar que todas las cifras reflejadas en las tablas anteriores corresponden a intervenciones individualizadas del MF, y no a procedimientos. En el caso de las providencias de inadmisión de recursos de amparo la intervención que se registra corresponde a todas las notificadas, porque todas ellas generan una concreta actividad de la Fiscalía, consistente en comprobar su contenido y decidir si procede interponer recurso de súplica.

Por otro lado, distinguimos como es habitual entre intervención jurisdiccional (tabla 2.3.1.1.4) y no jurisdiccional (2.3.1.1.5), en función de que se haya producido en el seno de un proceso tramitado por el Tribunal o al margen de sus procedimientos, aunque pueda guardar relación con ellos. A propósito de esta distinción, el principio de continuidad estadística obliga a realizar una rectificación de las cifras globales ofrecidas el año pasado: el total de asuntos despachados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023 no fue de 10.980, como por error se decía, sino de 11.085. La diferencia corresponde a los 105 escritos de parte en los que los demandantes de amparo nos piden que interpongamos recurso de súplica contra las providencias de inadmisión. La naturaleza de estos escritos es nítidamente extraprocesal, pero en la estadística anual se habían incluido siempre en el cómputo de los dictá-

menes emitidos en los recursos de amparo. En la Memoria anterior fueron excluidos. En todo caso, esa variación no afecta a la comparación evolutiva del resto de los datos que se detallan los demás apartados.

Igualmente hay que insistir en la ya asentada práctica consistente en separar las cifras que corresponden a las inadmisiones de recursos de amparo del resto de la actividad de la Fiscalía, no porque aquellas no impliquen un trabajo más que considerable (fueron casi 8.000 en 2024), sino para facilitar la comparación visual de las magnitudes que afectan a las demás intervenciones, cuya evolución, pese a reflejar un mayor esfuerzo cualitativo, quedaría de otro modo reducida, en su expresión estadística, a cifras decimales.

#### 2.3.2.2 *Análisis cuantitativo de las cifras globales. Comparación con el ejercicio anterior*

##### 2.3.2.2.1 Evolución interanual

El abultado volumen de las notificaciones de providencias de inadmisión, como ya se ha señalado, se debe al plan de choque activado por el Tribunal para desatascar una bolsa de en torno a 6.000 recursos de amparo ingresados en ejercicios anteriores que estaban pendientes de tramitar. Al cumplimiento de ese objetivo responden las más de 10.500 inadmisiones computadas en 2023, a las que se suman en 2024 un total de 7.728. Teniendo en cuenta que en los cursos precedentes la cifra media venía siendo de 6.000 más o menos, puede comprobarse cómo la diferencia coincide aritméticamente con el objetivo del plan de choque.

Está por ver, sin embargo, si su ejecución es el único factor que ha determinado un evidente y significativo descenso, en estos dos últimos años, del volumen de actividad de esta Fiscalía en el resto de los apartados. Se refirió en la anterior Memoria si la reducción podía deberse a una mayor dedicación de los medios del Tribunal a los objetivos del plan de choque, o reflejaba una autónoma tendencia a la baja de la actividad de fondo. Los números del ejercicio ahora examinado obligan a mantener el mismo grado de expectación. Pero hay un dato llamativo, según su propia Memoria: en 2022 ingresaron 8.528 recursos de amparo y el Tribunal dictó 207 providencias de admisión; en 2023 ingresaron 8.059 recursos y el número de providencias de admisión fue de 111. Esto quiere decir que, pese a la agregación de los procedimientos incluidos en el plan de choque a los de nuevo ingreso, el número de admisiones de recursos de amparo se redujo a casi la mitad.

El caso es que en 2024 se registró un sustancial descenso (en más del 19 %) del volumen de dichos asuntos de fondo que fueron trasladados para su despacho a Fiscalía. Que se trate de un dato estadístico circunstancial o de un cambio estructural está por ver, pero exige advertir ya que la comparación interanual limitada al bienio 2023-2024 puede resultar engañosa, dado el contexto anómalo que enlaza los efectos estadísticos de la pandemia (2020-2022) con la incidencia de citado plan de choque (2023-2025). La carencia de herramientas estadísticas idóneas y la insuficiente perspectiva temporal impiden un diagnóstico inmediato y certero.

#### 2.3.2.2.2 Datos generales por tipos de procedimientos: (I) cuestiones de inconstitucionalidad

Las tablas reproducidas más arriba dejan claro que en 2024 el único resultado estadístico netamente positivo es el que se refiere a las cuestiones de inconstitucionalidad. En contraste con el descenso del 11,25 % registrado el año anterior, en el ejercicio al que se refiere esta Memoria las intervenciones de la Fiscalía en esta clase de procedimientos ha crecido en un 15,50 % (de 71 a 82, en números absolutos).

Ese incremento se debe en parte a un 15 % más de antecedentes, es decir, de los expedientes incoados para documentar y evacuar las consultas que remiten las Fiscalías territoriales en cumplimiento de la Instrucción 2/2012 de la Fiscalía General del Estado, acerca del dictamen que han de emitir en el trámite de planteamiento de la cuestión (art. 35 LOTC). Pero sobre todo destaca un aumento del número de fondo (artículo 37.3 LOTC), ya ante el Tribunal Constitucional, de más del 66 %, pasando de 6 en 2023 a 10 en 2024. La cifra absoluta puede parecer escasa, pero la carga de trabajo que representa es considerablemente grande, habida cuenta de que la mayoría de esas cuestiones (8 de 10, en el ejercicio examinado), procedentes de la Jurisdicción contencioso-administrativa, presentaban en general una elevada complejidad y dificultad.

#### 2.3.2.2.3 Datos generales por tipos de procedimientos: (II) recursos de amparo

También en este apartado resulta inevitable insistir en que el plan de choque y su reflejo estadístico dificultan un análisis riguroso de los datos ofrecidos, especialmente en cuanto concierne a la inadmisión de recursos de amparo, si bien las cifras aproximadas, descontado ese

plus coyuntural, parecen aproximarse a un volumen «normal»: restado el exceso de unas 2.000 inadmisiones suplementarias, el número de providencias de inadmisión nuevas notificadas en 2024 habría sido de 7.728, lo que revela un dato muy parecido o, a lo sumo, levemente inferior a la media de los años prepandemia.

Viene observándose, por otra parte, en los últimos ejercicios un constante decrecimiento del número de recursos de súplica interpuestos por la Fiscalía contra dichas providencias de inadmisión (art. 50.3 LOTC). En 2023 se registró un descenso del 21,4% respecto del año anterior, y en 2024 la reducción es del 36,36%. De 14 recursos en 2022 pasamos a solo 7 en 2024, y todo ello, además, en el relevante contexto del tantas veces citado plan de choque. También se ha reducido la cifra de solicitudes de los demandantes (escritos de parte) para que la Fiscalía interponga estos recursos: de 105 en 2023 a 74 en 2024. Pues bien, si se comparan estos datos con las cifras de inadmisiones notificadas (10.549 en 2023 y 7.728 en 2024), resulta que en ese período bienal el número de amparos inadmitidos se redujo en un 26,74 %, los recursos de súplica interpuestos por el MF bajaron en un 36,36%, y el volumen de escritos de parte decreció en un 29,52%. Es evidente, en suma, que la disminución relativa de los recursos de súplica y las peticiones para que se interpongan excede proporcionalmente del porcentaje de reducción de las inadmisiones. No es fácil aventurar una conclusión general acerca de un posible «efecto desaliento» originado, al cabo de los años, por el sistema de admisión basado en la especial trascendencia constitucional que instauró la Ley Orgánica 6/2007. Pero, desde luego, esta Fiscalía sí está en condiciones de confirmar que, en lo que a su propia actuación respecta, esa evolución estadística responde efectivamente al estrecho margen de maniobra que el Tribunal nos reconoce en ese tipo de supuestos. La tajante afirmación del carácter exclusivo de su facultad para apreciar la especial trascendencia priva tal vez de parte de su sentido al artículo 50 LOTC, que precisamente reserva la legitimación para interponer el recurso de súplica a una institución –la Fiscalía– cuya función especializada consiste en afrontar los conflictos que afectan a derechos fundamentales desde una posición de imparcialidad y con una perspectiva orientada a la defensa del interés general y a procurar la satisfacción del interés social (art. 124 CE).

#### 2.3.2.3 *Distribución por materias*

Una vez más (apartado 2.3.1.1.6) el mayor número de intervenciones de la Fiscalía llevadas a cabo en 2024 se desarrolló en el ámbito penal: el 45,8% de la actividad global, incluyendo el cómputo las providencias de inadmisión de los recursos de amparo, y el 42,67% si no se incluyen. Las actuaciones en materia contencioso-administrativa, segunda actividad por volumen, representaron el 29,8% del total, incluyendo providencias de inadmisión, y el 15,96%, sin ellas. Las cifras absolutas son seguramente más reveladoras: 131 asuntos penales de fondo, y 49 contencioso-administrativos. El descenso respecto del año anterior (186 y 84, respectivamente) es muy significativo en ambos casos.

Si no se toman en consideración las inadmisiones de amparo, se registra por segundo año consecutivo un dato inusual: el número de dictámenes emitidos en materia civil (19,54% del total) supera a los del área contencioso-administrativa (15,96%): 60 frente a 49.

La cifra más llamativa se corresponde, en todo caso, con el espectacular crecimiento del número de asuntos despachados en materia social. En el año 2024 fueron 52, lo que representa el 16,94% de la actividad total de la Fiscalía, en contraposición con los 13 dictámenes (un 3,37% del total) de 2023. El dato tiene que ver sin duda con la ya citada serie relativa a la prestación de suspensión del contrato laboral para el cuidado de hijos recién nacidos.

Se confirma un dato apuntado en la Memoria anterior: si bien el número más elevado de pretensiones de amparo corresponde al área penal (3.676, de los que se inadmitieron 3.549, el 96,54%), el porcentaje de inadmisiones resulta proporcionalmente algo superior en el ámbito contencioso-administrativo (2.378 recursos y 2.345 inadmisiones, el 98,24 %). Este dato podría tener un origen concreto, relacionado con los recursos en materia de solicitud de protección internacional y los formulados masivamente por funcionarios interinos que reclaman contra su situación de temporalidad. En particular, los citados recursos de extranjería y asilo llaman la atención por la persistencia en la reiteración de una línea de impugnación que ha sido rechazada sistemáticamente por el Tribunal, y además en una abrumadora mayoría de casos por incumplir requisitos procesales básicos de admisibilidad.

#### 2.3.2.4 *Las resoluciones notificadas. El grado de conformidad de las resoluciones del Tribunal con las tesis del Fiscal*

Los datos sobre resoluciones notificadas a la Fiscalía aportan un índice orientativo acerca del grado de conformidad con las posicio-

nes sostenidas por el Ministerio Fiscal en los correspondientes procedimientos. Ese índice no debe entenderse como un termómetro de acierto, porque la actuación del MF no puede razonablemente orientarse al objetivo de ganar los casos como si se tratara de un despacho de abogados, ni condicionarse a la tarea de recopilar y reproducir sin más la doctrina del Tribunal para tratar de coincidir con la solución previsible, lo que más bien demostraría la inutilidad de su intervención.

En 2024, la Fiscalía registró un total de 124 sentencias dictadas en asuntos en los que había intervenido, frente a las 153 del año anterior. El mayor número de las notificaciones, 48, es decir el 38,71%, correspondieron a asuntos originados en la jurisdicción penal, y el segundo lugar correspondió al área civil (31 frente a las 21 notificadas en materia contencioso-administrativa), con especial incidencia del importante número de asuntos relativos a la administración de la vacuna del COVID−19. Un 77,41% de esas 124 fueron sentencias conformes con la posición del MF, total o parcialmente, frente al 22,58%, que fueron disconformes. Estas cifras reducen levemente el grado de conformidad del año anterior (85,62%), pero mantienen la ratio de sintonía en términos más que razonables. El mayor grado de coincidencia (un 100%) se observa en materia contencioso-administrativa, y en materia parlamentaria superó el 90%. En el extremo opuesto se halla el área social, donde 4 de las 9 sentencias notificadas en 2024 fueron disconformes con la tesis de la Fiscalía.

Una cifra que contrasta con las del año pasado es la de autos en los que se aprueba la abstención de algún Magistrado. Fueron 34 en 2024, algo razonable en comparación con los 568 del periodo anterior.

### 2.3.3 Examen cualitativo de la actividad de la Fiscalía

Como ya es habitual, este apartado se dedica a la reseña pormenorizada de los asuntos más relevantes o novedosos en los que ha intervenido en la Fiscalía. Esta versión resumida o reducida del texto de la Memoria para su publicación por la Fiscalía General del Estado contiene, por razones de limitación de espacio, una sucinta referencia a los más significativos. En la edición completa puede hallarse un resumen comentado más amplio que probablemente refleja con mayor fidelidad el objeto, el sentido y la naturaleza de la intervención de este órgano en el marco jurisdiccional.

#### 2.3.3.1 *Civil*

##### 2.3.3.1.1 Recursos de amparo

– La problemática relativa a la inoculación de la vacuna del COVID−19 a menores o personas con discapacidad fue zanjada por el Pleno del Tribunal en las SSTC 38/2023 y 148/2023 (seguidas, en el período examinado, por las SSTC 41/2024, (RA 2223/23); 56/204 (RA 8554/22); 58/2024 (RA 2127/23); 59/2024 (RA 2295/23); 60/2024 (RA 2548/23); 71/2024 (RA 353/23); y 83/2024 (RA 605/23), pero la Fiscalía ha seguido informando en trámite de alegaciones recursos sobre esa materia, *v. gr.,* los RRAA 2127/23 y 2548/23. Todas las sentencias citadas desestimaron en un Fundamento Único las demandas presentadas contra las resoluciones judiciales que habían autorizado la vacunación de personas mayores vulnerables –la STC 71/2024– y menores –las demás–, aplicando la doctrina constitucional expuesta en la STC 148/2023. Y todas descartan la vulneración del artículo 15 CE.

– En materia de familia, el citado interés superior del menor sigue constituyendo una pauta esencial de nuestra actividad. El RA 7937/2021 lo invocaba en un supuesto de desestimación de la impugnación, promovida por los abuelos, del expediente de adopción de un menor tras el fallecimiento de su madre. La Fiscalía apoyó su pretensión de amparo por infracción del artículo 24.1 CE, y el Tribunal estimó el recurso por STC 82/2024, de 3 de junio, coincidiendo con nuestra posición.

El mismo interés superior del menor, así como la protección de otros grupos o individuos vulnerables se invocan con frecuencia frente a la privación forzosa, en virtud de una resolución administrativa o judicial, de la vivienda en la que habitan. El R.A. núm. 885/2024 fue uno de esos casos, en los que la Fiscalía interesó el otorgamiento del amparo, y por STC 126/2024, de 21 de octubre el Tribunal declaró que, en efecto, había existido vulneración del derecho a la tutela judicial por déficit de motivación (reforzada) de las resoluciones judiciales impugnadas.

– El avance en materia de igualdad de la mujer y la más elemental perspectiva de género siguen tropezando en ocasiones con elementos conflictivos cuya superación exige un pronunciamiento en el ámbito constitucional. El R.A. 1128/2022 impugnaba la confirmación judicial de la decisión de inadmitir a una mujer en una hermandad religiosa por tratarse, según sus estatutos, de una «asociación religiosa de caballeros». La entidad en cuestión invocó su autonomía organizativa

como manifestación del derecho de asociación *inter privatos* en el marco del derecho canónico, que –sostenía la sentencia del Tribunal Supremo impugnada por la demandante– requiere la neutralidad del Estado para la garantía del adecuado ejercicio de la libertad religiosa. El informe de esta Fiscalía fue favorable al otorgamiento del amparo, por entender patente la discriminación directa por razón de sexo, teniendo además en cuenta que la asociación de referencia ostentaba una posición de dominio excluyente en determinados actos religiosos locales, y que, además, la diferencia de trato era ajena por completo a criterios propiamente religiosos. La STC 132/2024, de 4 de noviembre, efectivamente otorgó el amparo a la actora.

– Los RRAA 6890/23, 7510/23 y 7511/23, respectivamente interpuestos por tres medios de comunicación condenados con ocasión de la publicación en sus respectivas ediciones digitales de un vídeo relativo a la noticia de que un boxeador que, estando interno en prisión, habría matado a golpes a un compañero de celda, dieron lugar a una relevante sentencia. El vídeo les había sido servido por una agencia de información, y en él aparecían diversos practicantes del boxeo, entre ellos el autor de los hechos, pero también, en unas imágenes cuya duración apenas llegaba a los cuatro segundos, la persona cuyo derecho al honor y la propia imagen había considerado vulnerado el Tribunal Supremo. La Fiscalía defendió que debía prevalecer el derecho a la información, así como la doctrina jurisprudencial del «reportaje neutral», dado que los medios implicados se habían limitado a publicar sin alteraciones la noticia servida por la agencia, que nunca fue demandada. Sin embargo, por sentencia de 11 de marzo de 2025 el Tribunal desestimó el RA 6890/2023, matizando la doctrina del reportaje neutral al exigir «una diligencia razonable» al medio de comunicación que difundió el reportaje. Lógicamente es de esperar que los otros dos recursos se resuelvan en términos análogos.

#### 2.3.3.1.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

– Cabe reseñar la C.I. 4910/2024, no tanto por su objeto como por el motivo por el que fue inadmitida mediante ATC 153/2024, de 3 de diciembre, previo informe favorable del Fiscal General del Estado (art. 37.1 LOTC): «el órgano judicial promotor de la presente cuestión (…) ha decidido plantear de forma simultánea respecto al mismo precepto, según resulta del auto de planteamiento (…) y de las actuaciones aportadas, cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», lo que «determina que no pueda entenderse cum-

plido, respecto de la admisibilidad de esta, el requisito de que la norma con rango de ley cuestionada sea "aplicable al caso" (arts. 163 CE y 35.1 LOTC)».

#### 2.3.3.2 *Penal*

##### 2.3.3.2.1 Recursos de amparo

– En el ejercicio de 2024 tuvo lugar un acontecimiento relativamente inusual, como es el de la interposición de una demanda de amparo por el Ministerio Fiscal. Se trataba de esclarecer, con el propósito de configurar el marco concreto de actuación de la recientemente creada figura de la Fiscal de Sala de Memoria Democrática, en qué medida la ley que le dio soporte normativo (Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática) dejaba margen para el encuadramiento en el proceso penal de las facultades de investigación que la norma atribuye a la fiscalía. El asunto traía causa de la desestimación de una querella que denunciaba una serie de hechos relativos a la detención y supuestas torturas infligidas por miembros de la policía a dos personas en 1970 y 1971, durante la dictadura. La demanda de amparo, registrada como RA 8471/2024, invocaba, sustancialmente, el *ius ut procedatur* de los querellantes en el marco de la garantía del citado derecho a la investigación reconocido en el artículo 29 de la Ley 20/2022, como medio para garantizar el derecho a una investigación efectiva pese a que finalmente el procedimiento no pueda finalizar con la imposición de una pena.

El recurso fue sin embargo inadmitido por providencia de 10 de febrero de 2024, en la que el Tribunal declaró no apreciar especial trascendencia constitucional. Esta Fiscalía intuyó una remisión implícita a la afirmación que ya se había deslizado en el FJ 3 del ATC 57/2024, de 17 de junio: «… la vigencia de la nueva Ley 20/2022 no altera[n] la aplicación de la doctrina fijada en el citado ATC 80/2021, que mantiene su "consiguiente proyección general a asuntos análogos en la medida en que, efectivamente, lo sean" (ATC 80/2021, FJ 2)». En todo caso el recurso cumplió su objetivo de concretar y aclarar el alcance de las facultades de investigación que la ley atribuye a la Fiscalía en estos supuestos.

– La intervención de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional en los controvertidos recursos de amparo referidos al asunto mediáticamente conocido como de «los ERE de Andalucía» se llevó a cabo en el ejercicio de 2023, por lo que cabe remitir, a tales efectos, a la Memoria del año pasado. En esta procede tan solo dejar constancia

formal de algo públicamente conocido, como es que el Tribunal dictó sentencia en todos ellos [1], estimando parcialmente la mayoría de los recursos, si bien inadmitió el RA 2552/2023 (STC 90/2024), por no cumplir con el requisito de presentar una mínima argumentación sobre la pretensión que se ejercitaba.

– La polémica L.O. 10/2022, de 5 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, popularmente conocida como «ley del sí es sí», ha dado lugar en el ejercicio de 2024 al planteamiento y admisión de algunos recursos de amparo específicamente relacionados con el problema de la revisión de las sentencias condenatorias dictadas con arreglo a la legislación anterior. Es el caso de los RRAA 4330 y 4755/2023, aún sin resolver, que tenían por objeto el régimen de recursos que cabe interponer frente a la decisión del Tribunal sentenciador de revisar –o no revisar– la condena impuesta en su día.

– En el R.A. 5242/23 se planteaba y el Tribunal Constitucional ha resuelto una cuestión de extraordinaria trascendencia, que había dado lugar a un largo e intenso debate en numerosos foros jurídicos relacionados con la materia: la incidencia de las resoluciones adoptadas en la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de la autorización de entrada y registro en el marco de un procedimiento tributario, cuando la documentación obtenida en el registro se hace valer posteriormente como prueba de cargo en un proceso penal por delito contra la Hacienda Pública. Esta Fiscalía solicitó el otorgamiento del amparo, alegando que el efecto de cosa juzgada material de la decisión adoptada en el ámbito contencioso-administrativo no podía sostenerse respecto de la jurisdicción penal, ni por su naturaleza ni por su contenido. El Tribunal, mediante la STC 31/2025, de 10 de febrero, estimó parcialmente la demanda, acogiendo en lo sustancial ese criterio. Y aclaró que la exigencia jurisprudencial impuesta a partir de dos sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en cuya virtud para autorizar y/o reconocer validez a un registro es requisito imprescindible que este se lleve a cabo en el seno de un procedimiento de inspección tributaria cuya incoación haya sido previamente notificada al afectado, «solo surte efectos dentro del orden jurisdiccional contencioso-administrativo y únicamente a los efectos que dichas sentencias señalan.

---

[1] STC 93/2024, de 19 de junio (RA 6971/2022); STC 99/2024, de 16 de julio (RA 7007/2022); STC 100/2024, de 16 de julio (RA 2119/2023); STC 94/2024, de 2 de julio (RA 2136/2023); STC 101/2024, de 16 de julio (RA 2239/2023); STC 95/2024, de 3 de julio (RA 2348/2023); STC 96/2024, de 3 de julio (RA 2360/2023); STC 96/2024, de 3 de julio (RA 2361/2023); STC 98/2024, de 3 de julio (RA 2391/2023); STC 102/2024, de 17 de julio (RA 2411/2023); STC 103/2024, de 17 de julio (RA 2485/2023); y STC 90/2024, de 17 de junio (2552/2023).

Pero lo que en definitiva importa (…) es si, en un proceso penal cuya prueba pretende nutrirse del resultado de una diligencia autorizada por un órgano judicial contencioso-administrativo, existen razones, desde el punto de vista material, para exigir la previa apertura del procedimiento inspector y su notificación al obligado tributario».

– El RA 6043/2020 planteaba cuestiones de considerable interés en torno a un supuesto de filtración a los medios de diversos contenidos de un procedimiento judicial en trámite en un Juzgado Central de Instrucción. Esta Fiscalía discrepó de las alegaciones del recurrente sobre la afectación del derecho fundamental a la intimidad y a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocesal, e interesó la desestimación íntegra de la pretensión de amparo. El asunto sigue pendiente de resolución; y está vinculado a otros dos RRAA 6045 y 6047/2020, iniciados a instancia de otras personas igualmente implicadas en el procedimiento penal objeto de las filtraciones. En el primero la Fiscalía formuló un dictamen sustancialmente igual al que se acaba de reseñar, y el otro fue directamente inadmitido por «no haber satisfecho en modo alguno la carga consistente en justificar la especial trascendencia constitucional del recurso».

– Lejos de subrayar su novedad o la intensidad de su impacto en la doctrina constitucional o en la interpretación o aplicación de la ley, el amparo en materia de *habeas corpus* se enmarca hoy en una línea constante de reiteración de una doctrina que, por más que haya sido reproducida y aclarada, no logra variar la inercia con la que lleva cuarenta años estrellándose la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo. Los RR.AA. 120 y 1467/2023 presentaban la originalidad de que el procedimiento de *habeas corpus* fue formalmente admitido a trámite, pero se denegó acto seguido por razones de fondo sin practicar ninguna diligencia orientada a comprobar la posible ilegalidad de la detención. La STC 85/2024, de 3 de junio estimó el segundo, apreciando la lesión del derecho a la libertad personal por falta de un adecuado control judicial de la detención. El otro está sin resolver.

– La ya aludida doctrina del derecho a una investigación suficiente y eficaz dio lugar en 2024 a diversas intervenciones de la Fiscalía. Así, en el RA 6095/2022, apoyamos la pretensión de la recurrente, una mujer transexual que, hallándose en situación de prisión provisional, denunciaba haber sido agredida física y verbalmente por el jefe de seguridad del centro penitenciario con el objetivo de desnudarla para «comprobar si tenía pene o vagina». La impactante crudeza del presupuesto fáctico no impidió que, con la sola valoración de los informes del propio centro penitenciario, y sin escuchar personalmente a nadie, incluida la propia denunciante, el Juzgado de Instrucción acordara el

sobreseimiento provisional y la Audiencia Provincial lo confirmara. Por STC 105/2024, de 9 de septiembre el Tribunal nos dio la razón.

En el RA 1269/2023, pendiente aún de sentencia, invocaban el derecho a una investigación penal eficaz los familiares directos de una persona fallecida que instaron al juzgado instructor para que investigara si se trataba de un homicidio doloso o asesinato, ante los indicios de participación de terceros en la muerte y la conducta delictiva llevada cabo posteriormente por las mismas personas con algunas pertenencias sustraídas al fallecido. El órgano judicial consideró la pretensión extemporánea, pero esta Fiscalía observó, entre otras posibles vulneraciones del derecho invocado, que había prescindido de aplicar el artículo 12.1 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, que obliga a comunicar el auto de sobreseimiento a las víctimas en los casos de muerte o desaparición ocasionada por un delito.

También se invocó el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a una investigación eficaz en el RA 5582/2021. En este caso se trataba de un supuesto arquetípico de aplicación de la doctrina, es decir, la insuficiente investigación de una denuncia por torturas o malos tratos, formulada por un detenido. El MF informó a favor del amparo y el Tribunal lo otorgó por STC 33/2024, de 11 de marzo.

– También en la órbita del *ius in procedatur,* el RA 1573/2023 traía causa de un peculiar error procesal. El demandante de amparo, víctima del delito, se había personado como parte acusadora en el proceso penal, pero no fue llamado a actuar como tal ni fue incluido como perjudicado en el escrito de acusación del Ministerio Fiscal. Esta Fiscalía entendió que efectivamente concurría la vulneración alegada del artículo 24.1 CE, aunque no procedía anular la sentencia recurrida, ya que no contenía pronunciamiento alguno sobre las eventuales pretensiones que pudiera haber deducido el demandante de amparo, que habían quedado imprejuzgadas. Por STC 123/2024, de 21 de octubre, el Tribunal confirmó ese criterio.

– El RA 6609/2023 fue interpuesto contra una decisión judicial que ratificaba un Decreto de la Fiscalía Europea acordando medidas cautelares respecto de la demandante, y en concreto la prestación de fianza en garantía de la pena de multa que pudiera serle impuesta y del pago de las responsabilidades civiles que se fijaban por la propia Fiscalía.

La demandante de amparo alegaba que la exigencia de fianza para garantizar la pena de multa vulneraba su derecho a la presunción de inocencia (art 24.2 CE), pero luego desistió porque la Fiscalía Euro-

pea había accedido a su pretensión de que, por ese motivo, modificase la medida adoptada. Debatimos si concurría en el proceso un interés general que exigiera un pronunciamiento de fondo a pesar del desistimiento del recurrente. El problema era que la decisión cuestionada se basaba en el artículo 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 expresamente incluye en el concepto de responsabilidades pecuniarias objeto del aseguramiento por la medida cautelar las multas que pudieran imponerse. De este modo, la prosecución del proceso de amparo abocaba al autoplanteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC), pero ya existía doctrina del propio Tribunal al respecto (STC 69/2023), así que la pérdida de oportunidad para declarar la inconstitucionalidad no generaba una perturbación real en el ámbito de la necesidad de tutela del art 24.2 CE. Además, la norma controvertida es solo de aplicación por el Fiscal Europeo delegado, y del Decreto que dio lugar al desistimiento parecía desprenderse que este había asumido dicha doctrina constitucional. Así que, con informe favorable de la Fiscalía, por ATC 49/2024, de 20 mayo, el Tribunal tuvo por desistida a la recurrente.

– El RA 7630/2022 allegó al Tribunal Constitucional un supuesto ciertamente singular. Habiendo estimado una Sección de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional un recurso de apelación de un interno contra una decisión del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria, y ya firme el correspondiente auto, la Sala de Vacaciones resolvió dar traslado al MF y a la defensa para que, «apareciendo firmado el auto por una composición del tribunal diferente de la establecida, conforme a las normas de reparto», instaran «lo que consideren procedente». El fiscal interesó «la nulidad del auto dictado (…) de conformidad con los artículos 180, 238.1, 240 y 241 LOPJ», que efectivamente acordó la Sección en pleno, al considerar vulnerado el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley reconocido en el artículo 24.2 CE.

El afectado interpuso recurso de amparo, admitido por el Tribunal y apoyado por esta Fiscalía, que entre otras razones alegaba la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, en la medida en que un órgano judicial de composición extraordinaria y ámbito de actuación limitado como la Sala de Vacaciones (art. 180 LOPJ), que no justificó su competencia ni el cauce procedimental empleado para hacerlo, abrió de oficio un procedimiento con objeto inicialmente no especificado, que, en virtud de una actuación del fis-

cal no ajustada a las exigencias de la norma que solo después sería invocada por el propio tribunal (el art. 241 LOPJ), y sin haber dado cumplimiento a los trámites procesales que en garantía del principio de contradicción prescribe dicha norma, concluyó con la anulación de una resolución judicial firme, supuestamente basada en la infracción de un derecho fundamental que ninguna de las partes había alegado en ningún momento. El Tribunal apreció dicha vulneración y otorgó el amparo por STC 107/2024.

– Una de las cuestiones de más compleja y lenta asimilación en la evolución de la jurisprudencia constitucional ha sido, sin duda, la de la definición y aplicación del principio de doble instancia penal, sobre todo en cuanto concierne a la aclaración de su distinta incidencia respecto de las partes acusadoras y acusadas, atendida la asimétrica configuración de sus posiciones procesales desde el punto de vista de los derechos y garantías constitucionales. Resulta por ello inexcusable la reseña de la STC 72/2024, de 7 de mayo, que ha marcado un nuevo hito en el desenvolvimiento de esa línea doctrinal al abordar, más allá de la problemática tradicionalmente analizada (la condena o agravación de la pena de quien inicialmente había sido absuelto o condenado a una pena menor), el supuesto de simple revocación anulación con retroacción– de una sentencia absolutoria, cuando dicha revocación/anulación se basa realmente en una discrepancia en la valoración de la prueba, lo que supone una extralimitación de las facultades del tribunal de apelación. A propósito de esa cuestión, se pueden reseñar:

El RA 1719/2023, relativo a la anulación por la Audiencia Provincial de la sentencia absolutoria dictada por el Juez de lo Penal respecto de un delito contra la Hacienda Pública del art 305 CP. El MF lo apoyó y está pendiente de sentencia.

El RA 5037/2023, que planteaba un asunto en principio similar, aunque sorprendentemente, después de recurrir en amparo sin solicitar la suspensión cautelar de la sentencia de apelación que ordenaba la repetición del juicio oral, el demandante se conformó con la acusación, por lo que mediante STC 125/2024, de 21 octubre, el Tribunal declaró la perdida sobrevenida de objeto del recurso.

Un supuesto de aplicación especular de esa misma doctrina fue abordado en los RRAA 529/23 y 534/23, relativos a la absolución de determinadas personas titulares o responsables de páginas web en las que se proporcionaban enlaces a servidores que alojaban contenidos audiovisuales protegidos por derechos de autor. El Juzgado de lo Penal entendió que los hechos eran atípicos y, confirmada la absolución por la Audiencia Provincial, las acusaciones particulares formu-

laron recurso de amparo. Esta Fiscalía interesó su desestimación, porque la cuestión sustancial era la negativa de la Audiencia a la celebración de vista en la apelación, que los recurrentes habían solicitado por ser imprescindible para una eventual condena en la segunda instancia, concibiendo esa celebración de vista como «garantía recíproca» a favor de los acusadores, en el marco de su derecho a la tutela judicial efectiva. La STC 133/2024, de 4 de noviembre desestimó el recurso, confirmando nuestro criterio, que básicamente podría resumirse en la idea de que no existe un derecho fundamental a ser bien condenado.

– Una cuestión ya tratada en la Memoria del año anterior que ha seguido generando actividad de esta Fiscalía se refiere a la revocación de la suspensión condicional de penas privativas de libertad por impago de la responsabilidad civil. Es el caso del RA 4406/24, informado favorablemente por esta Fiscalía, o del RA 20/24 en el que por ahora solo hemos informado en la pieza de suspensión. El R.A. 2126/2024 introducía sin embargo un matiz novedoso, porque la revocación traía causa del incumplimiento de una de las condiciones impuestas con arreglo al catálogo que contiene el artículo 86.1 del Código Penal, lo que planteaba la posible extensión de la misma doctrina. Ese fue, en efecto, el criterio defendido por la Fiscalía.

– El RA 420/2024 planteó una cuestión novedosa e infrecuente: la imposición de medidas cautelares (comparecencia *apud acta* y prohibición de salida del territorio español con retirada del pasaporte) a una persona cuya responsabilidad criminal se declaraba extinguida por prescripción del delito en el mismo auto, que acordaba el sobreseimiento libre y archivo de las actuaciones. El órgano judicial justificaba dichas medidas por el carácter aún no firme de la decisión extintiva de la responsabilidad criminal. Esta Fiscalía informó a favor del otorgamiento del amparo, y el Tribunal asumió nuestro criterio en STC 148/2024, de 2 de diciembre, declarando la vulneración del derecho fundamental a la libertad (art. 17.1 CE), y la nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas en lo concerniente a las medidas cautelares.

#### 2.3.3.2.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

Una de las cuestiones más relevantes y polémicas del año 2024 fue la relativa a la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Al margen de varios recursos de inconstitucionalidad, en cuya tramitación no

está prevista la intervención del Ministerio Fiscal, el Tribunal Constitucional ha ido recibiendo varias cuestiones de inconstitucionalidad en las que el Fiscal General del Estado ha ido formulando (art. 37 LOTC) las correspondientes alegaciones, con el apoyo técnico de esta Fiscalía. De ellas, solo una fue informada en el ejercicio de 2024. Las notificaciones de traslado para alegaciones en las demás ingresaron en el registro de esta Fiscalía ya iniciado el año 2025.

Esa primera cuestión fue la C.I. 6053/2024, promovida por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 3269/22 respecto del artículo 1 de citada L.O. 1/2024, por posible infracción de los artículos 14, 9.3 y, subsidiariamente, 117.3 CE.

Dada la complejidad de las cuestiones jurídicas planteadas y la notoria y notable polémica política, mediática y social que ha acompañado tanto a la propia tramitación y aprobación de la ley cuestionada como a la formulación, admisión y tramitación de la propia cuestión, resulta extraordinariamente difícil elaborar un resumen capaz de abarcar, aun de modo superficial, los problemas y matices que encierra el análisis jurídico de esa norma, inédita en el actual período democrático. Esta advertencia no solo afecta a los términos del debate (procesal y extraprocesal) en sí mismo, sino también a la propia posición del Ministerio Fiscal. Las 49 páginas en que se concentraron las alegaciones suscritas por el Fiscal General acerca de las dudas de constitucionalidad planteadas por la Sala Segunda del Tribunal Supremo no son susceptibles de reflejarse en esta Memoria con la precisión argumental que sustenta cada uno de los razonamientos incluidos en ese dictamen.

Por ello, es preferible remitir a la lectura directa del informe, que, al igual que todos los que formula el Ministerio Fiscal en la jurisdicción constitucional, excepción hecha de aquellos cuya difusión pueda afectar a derechos fundamentales –honor, intimidad, interés superior del menor, etc.–, son de público conocimiento una vez conocidos por los directos interesados.

Como también es público y notorio, a la singularidad intrínseca que presentaba esta cuestión se añadiría aún otra novedad no menos conflictiva: fue la primera vez en la historia del Tribunal Constitucional en que el Ministerio Fiscal formuló directamente recusación respecto de uno de sus Magistrados. Las causas de recusación invocadas fueron las tipificadas en los apartados 13 y 16 LOPJ (haber ocupado cargo público, desempeñado empleo o ejercido profesión con ocasión de los cuales haya participado directa o indirectamente en el asunto objeto del pleito o causa o en otro relacionado con el mismo, y haber ocupado cargo público o administrativo con ocasión del cual haya

podido tener conocimiento del objeto del litigio y formar criterio en detrimento de la debida imparcialidad). El motivo era que el Magistrado recusado, en el ejercicio de su cargo anterior como vocal del Consejo General del Poder Judicial, había participado en la elaboración y aprobación de dos informes de dicho órgano constitucional que contenían pronunciamientos explícitos acerca de la práctica totalidad de las cuestiones suscitadas por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en su auto de planteamiento.

Aunque la pretensión del MF fue objetada en determinados aspectos procesales y de fondo –recogidos en dos votos particulares– la recusación sería finalmente estimada por ATC 6/2025, de 15 de enero. Sin perjuicio de sostener, obviamente, la existencia de motivos fundados para subsumir los hechos en los supuestos legales de recusación que se invocaban, considera esta Fiscalía propicia la ocasión para insistir en la probable conveniencia de que el Tribunal Constitucional –si no el Legislador– revise en profundidad el tratamiento de la recusación aplicada a sus miembros, en particular respecto de los motivos objetivos que enuncia el artículo 219 LOPJ. No nos corresponde aportar sugerencias de solución a un problema cuyo diagnóstico excede de nuestra competencia; pero sí observar la erosión que genera en el prestigio del Tribunal y de sus miembros un manifiestamente mejorable régimen de abstención y recusación.

#### 2.3.3.3 *Contencioso-Administrativo*

##### 2.3.3.3.1 Recursos de amparo

– Más allá de la amnistía, las consecuencias jurídicas, directas o indirectas, del denominado *procés* siguen manifestándose, siete años después del intento de secesión de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en un constante goteo de asuntos y resoluciones del Tribunal Constitucional con distintos orígenes y procedencias. Un ejemplo es el RA 4481/2022, dictaminado por esta Fiscalía con fecha 27 de julio de 2022 y resuelto por STC 31/2024, de 28 de febrero, en el que el demandante cuestionaba la decisión de la Junta Electoral Central de impedirle el empleo de medios distintos a la comparecencia personal para el acto de promesa de acatamiento de la Constitución dirigido a completar los trámites de acceso a la condición de parlamentario europeo. Habíamos interesado la desestimación del amparo por razones de fondo, pero el Tribunal declara en la citada sentencia la pérdida de objeto por satisfacción extraprocesal, ya que el Parlamento Europeo

reconoció al demandante su condición de diputado con efecto retroactivo a la fecha de la primera sesión de la legislatura.

– En el RA 2107/2022 se planteó de nuevo una cuestión ya analizada en la Memoria del año pasado, que sigue sin resolver: la denegación de cancelación de antecedentes inscritos en el Registro Central de Delincuentes Sexuales por no haber transcurrido el plazo de 30 años que establece el art 10.1 b) del RD 1110/2015, de 11 diciembre. El problema es que ese registro refleja, con efectos *ad extra*, la existencia de condenas penales por delitos contra la libertad sexual de menores durante un plazo superior al de la propia anotación de los antecedentes penales e incluso habiéndose cancelado estos, y la norma que lo regula tiene rango reglamentario, por lo que a juicio de esta Fiscalía infringe el principio de reserva legal del art 53.1 CE, ya que afecta a los derechos fundamentales del artículo 18, apartados 1 y 4 CE. Pero el Tribunal no ha dictado aún sentencia, ni en el RA 2107/2022, ni tampoco en el anterior RA 4470/2021.

– La invocación de derechos fundamentales en relación con la denominada contaminación acústica no es nueva en el ámbito del amparo constitucional. En 2024 se puede dejar constancia de un ejemplo, mediante la referencia al RA 3029/23. La denuncia reiterada e infructuosa durante dos años de los ruidos provenientes de un restaurante cercano terminó en un recurso de amparo admitido por el Tribunal e informado favorablemente por la Fiscalía, que interesó su estimación por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en relación con el de la integridad física y moral (art. 15 CE) y el derecho a la intimidad personal y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.1 y 2 CE). No así la lesión del derecho a la integridad personal (art. 15 CE) pues los demandantes no acreditaron en las actuaciones que el nivel de ruido les hubiera ocasionado un peligro grave e inmediato para su salud. Al redactar esta reseña, el Tribunal no ha resuelto todavía el recurso.

– Abundan en el ámbito del amparo las demandas en materia de personal de las Administraciones públicas. En el ejercicio comentado cabe citar, por ejemplo, el RA 1443/23, relativo a un proceso selectivo de promoción interna en la Comunidad de Madrid, el RA 3672/22, que denunciaba una situación de acoso profesional contra un policía local, o el RA 4054/2022 que cuestionaba la decisión de un juzgado de lo contencioso que había decidido no incluir en las costas los honorarios del abogado que asistió al funcionario vencedor del pleito «al no ser preceptiva su intervención», ya que la ley reconoce a los funcionarios la posibilidad de defenderse a sí mismos. Lógicamente, en este caso el MF apoyó el amparo y el Tribunal lo otorgó por

STC 104/2024 de 9 de septiembre, subrayando la naturaleza facultativa de la opción entre la defensa técnica o autodefensa que la ley atribuye a los funcionarios con el término «podrán».

– En el marco del derecho disciplinario, fue interesante el RA 2394/2022, promovido por una magistrada contra la sanción de suspensión que le había impuesto la Comisión Disciplinaria del CGPJ como autora de una falta muy grave. La afectada alegaba, entre otras cuestiones, la posible inconstitucionalidad de los preceptos de la LOPJ que permiten que los vocales que integran la Comisión Disciplinaria formen parte del órgano plenario que debe revisar en alzada sus resoluciones; y la infracción del artículo 25 CE, al haberse calificado la conducta que se le atribuía como desatención o retraso injustificado en el cumplimiento de sus obligaciones jurisdiccionales, sin valorar adecuadamente las circunstancias relativas a su enfermedad psíquica, que precisamente impedían poder apreciar que concurriera el elemento subjetivo de culpabilidad. En las alegaciones formuladas conforme al artículo 52 LOTC, esta Fiscalía asumió sustancialmente sus planteamientos. El recurso está pendiente de sentencia.

– Un recurso de amparo de especial complejidad por sus antecedentes, así como en su planteamiento y examen, fue el RA 8334/2021, promovido por una asociación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ del País Vasco que resolvió inadmitir por falta de legitimación activa el recurso contencioso-administrativo que dicha entidad había interpuesto contra diversas resoluciones administrativas relativas a la declaración de impacto ambiental y autorización ambiental integrada de un proyecto de valorización energética de residuos.

Los pormenores del procedimiento encierran una complejidad fáctica y jurídica difícilmente reconducible al propósito de resumirlo. Pero lo esencial es que la recurrente afirmó en el escrito de demanda, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que podía «esgrimir varias legitimaciones *ad causam»,* enumerando concretamente cinco: (i) El artículo 19.1.a) LJCA, que reconoce legitimación a las personas jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo; (ii) El artículo 19.1.b) LJCA, que legitima a las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, identificando concretamente la actora «un interés legítimo específico, como es (…) la salud de sus hijos e hijas…»; (iii) La acción pública reconocida en materia de legislación urbanística y de ordenación del territorio (artículo 5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo; (iv) El artículo 3.4 de la

Ley 3/1998, de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que establecía: «Será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa como jurisdiccional», y (v) La amplia doctrina *(sic)* que «sostiene de forma expresa que el reconocimiento de la legitimación *ad causam* en vía administrativa impide posteriormente negarla u oponerla en vía judicial».

Objetadas estas alegaciones por las administraciones demandadas, la Sala del TSJ, por auto de 25 de septiembre de 2018, acordó «no haber lugar a declarar la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa», invocando el principio *pro actione* y reconociendo que «la actora esgrime un concreto y específico interés legítimo que le vincula con la actividad objeto de impugnación, en el que sustentar su legitimación; haciendo evidente su legitimación ante este orden jurisdiccional *ex* artículo 19.1.b LJCA». También recordaba que «[La] Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, por la relevancia de la materia que protege, establece una acción popular en asuntos medioambientales permitiendo actuar a cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que cumpla los requisitos de legitimación del artículo 23».

Concluidos los trámites del proceso, la Sala dictó sin embargo una providencia con arreglo al artículo 35 LOTC, en relación con el artículo 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco («[s]erá pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa como jurisdiccional»), por posible infracción del artículo 149.1.6.º CE, «que fija la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal». El TSJ venía a sostener que esa era la norma aplicable por exclusión, ya que: (i) la Ley 27/2006, de 17 de julio, establece en su artículo 23.1 que «[e]stán legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22 cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos: (…) b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos» y la asociación recurrente se había constituido el 7 de mayo de 2016, con posterioridad al dictado de las resoluciones impugnadas; y (ii) «la defensa de la salud de sus hijos» alegada por la asociación recurrente no hallaba encaje en «el concepto de "interés legítimo"» a los efectos del artículo 19 LJCA, puesto que este «requiere mayor concreción que la alegación del interés general

que comparte toda la sociedad sobre la defensa de la salud ambiental, de todos los ciudadanos».

El Tribunal Constitucional, por STC 15/2021, de 28 de enero, declaró en efecto inconstitucional el inciso «como jurisdiccional» de la norma cuestionada, si bien en la sentencia advirtió del «control "meramente externo" que debe realizar este tribunal sobre los juicios de aplicabilidad y relevancia (…)» respecto de la argumentación del órgano judicial que se acaba de resumir. En vista del fallo constitucional, la Sala del TSJ del País Vasco, en sentencia de 29 de marzo de 2021, desestimó, como se ha dicho, la demanda por falta de legitimación de la recurrente. Excluida la alternativa de la ley vasca, la Sala, según sus propias palabras, «concluyó que se estaba ejercitando una acción prevista en el artículo 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio», pero la recurrente no cumplía el requisito referido a su fecha de constitución.

Inadmitido el recurso de casación, la demandante acudió al amparo, alegando la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por «una interpretación rigorista y restrictiva del requisito procesal de la legitimación activa» prevista en el artículo 19.1 LJCA.

Esta Fiscalía apoyó la pretensión. Observábamos que, invocadas hasta cinco fuentes de legitimación procesal por la asociación recurrente, las razones expresadas por el órgano judicial *a quo* para negar dicha legitimación no cumplían el estándar propio del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción. La Sala del TSJ no había explicado en absoluto los motivos de su evidente cambio de criterio respecto de los argumentos que al inicio del procedimiento empleó para desestimar –con invocación del principio *pro actione*– la pretensión de inadmisión de la demanda; ni había dado respuesta a la insistente alegación de la actora respecto de la legitimación en materia urbanística y de ordenación del territorio. Pero, sobre todo, nos centrábamos en la calificación de la mención de los demandantes a la salud de sus hijos como insuficiente para acreditar el interés legítimo que integra la legitimación genérica del artículo 19 LJCA, con el argumento de que ese interés legítimo «requiere mayor concreción que la alegación del interés general que comparte toda la sociedad sobre la defensa de la salud ambiental, de todos los ciudadanos». Recordaba esta Fiscalía que esa alegación, formulada en términos muy similares por una de las demandadas, había sido expresamente rechazada por el propio TSJ en su auto de 25 de septiembre de 2018, con el añadido argumental, además, de que la Ley 27/2006 en materia de

medio ambiente no exigía la existencia de un interés legítimo, «pero no niega legitimación a las asociaciones cuyos intereses legítimos resulten afectados, como es el caso».

Razonábamos, en fin, que «el interés de quien se encuentra situado en el radio directo de acción del posible efecto contaminante y, en su caso, perjudicial para la salud de quienes vivan en ese entorno, no es de ninguna manera equiparable al legítimo –pero distante– interés cívico de quien se preocupa en abstracto por la preservación del medio ambiente y la afectación general de la salud de las personas que puede comportar su deterioro (…) con independencia de que ese interés inmediato y particular de los directamente afectados se defienda de forma individual o a través de una asociación o cualquier otra clase de organización o entidad –art. 19.1.b) LJCA– que canalice esa defensa colectivamente». Por eso concluíamos que «el órgano judicial *a quo* acoge y hace valer en su sentencia una interpretación (…) ostensiblemente rigorista y formalista (…)».

Por sentencia de 24 de marzo de 2025 el Tribunal ha estimado el recurso de amparo con argumentos muy similares a los que se acaban de resumir.

Conviene añadir una referencia a un aspecto puntual en este asunto. La demandante de amparo había invocado la STJUE de 16 de abril de 2015, *Gruber*, señalando que «[a] juicio del TJUE el acceso a la justicia en materia ambiental exige que el "público interesado" disponga de un recurso (...) para defender sus derechos...». En nuestras alegaciones apuntábamos, sin embargo, que esa referencia no aportaba nada esencial en el caso concreto, porque dicha sentencia (principalmente en sus párrafos 36 y 40) «viene, en definitiva, a confirmar la exigencia de que en materia medioambiental se establezca una acción pública con criterio no restrictivo, lo que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.2 CE en un ámbito de interpretación genérica de las normas aplicables al caso, constituye en realidad un mandato a los legisladores nacionales cuyo cumplimiento no se cuestiona en el presente proceso constitucional, cuya fundamentación precisamente trae causa de la supuesta infracción por el órgano judicial de una serie de normas –el artículo 19.1.b) LJCA o el artículo 20 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, entre otras– que precisamente habilitan, conforme al mandato europeo, ese tipo de legitimación procesal». Es decir: el problema no en ese caso de legislación, sino de aplicación del derecho.

2.3.3.3.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

Especial interés para el propio Ministerio Fiscal revistió la C.I. 1475/2024, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Cuestionaba la Sala su compatibilidad con los artículos 24 y 124.2 y 4 de la Constitución, porque dicha norma, tras determinar los órganos competentes para imponer, según su escala de gravedad, las distintas sanciones previstas en el régimen disciplinario del Ministerio Fiscal, dispone en su inciso final que las resoluciones del Consejo Fiscal y del Ministro de Justicia que agoten la vía administrativa serán susceptibles del recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional.

Tras una complicada gestión de la fase de planteamiento, en la que la Fiscalía del Tribunal Supremo instó una revisión del enfoque inicial, la Sala confirió nuevo traslado a las partes y al propio Fiscal por «un plazo común e improrrogable de tres días» para que pudieran formular alegaciones sobre ese matiz.

Planteada finalmente la cuestión, el Tribunal Constitucional confirió traslado al Fiscal General del Estado a los efectos del artículo 37.1 LOTC (admisibilidad en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales), y esta Fiscalía propuso al Fiscal General informar efectivamente a favor de la inadmisión del procedimiento, principalmente porque: (i) el plazo de tres días del segundo traslado era notablemente inferior al que exige la LOTC (y además permitía dudar de su insuficiencia material el hecho de que el Abogado del Estado no hubiera llegado a formular alegaciones); y (ii) los juicios de aplicabilidad y relevancia aparecían deficientemente trabados, ya que el auto de planteamiento formulaba una duda sobre la constitucionalidad de una norma administrativa aplicada en el procedimiento disciplinario, pero no cuestionaba la que fija la competencia judicial (el inciso del art. 67 EOMF que se la atribuye a la Audiencia Nacional), lo que generaba una paradoja al no explicar la Sala cómo la norma administrativa puede considerarse aplicable en un procedimiento tramitado por el Tribunal Supremo cuya intervención estaba excluida *a priori* por una norma de competencia judicial vigente y no cuestionada por el propio Tribunal. La cuestión fue efectivamente inadmitida por ATC 65/2024, de 2 de julio.

– La C.I. 5537/2023 examinaba un conflictivo problema atinente al funcionamiento de las corporaciones municipales, que a su vez trae causa de la política de erradicación del transfuguismo en el ámbito local. Se trataba en concreto de la posible inconstitucionali-

dad del artículo 197.1.a) LOREG, que dispone que para que una moción de censura contra el Alcalde sea válida ha de ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, pero (párrafo segundo) si alguno de los proponentes forma o ha formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias. La norma que establecía la misma regla en el párrafo tercero para el caso de que los concejales proponentes de la moción hubieran dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato había sido declarada inconstitucional por STC 151/2017, de 21 de diciembre.

Admitida la cuestión por el Tribunal, esta Fiscalía propuso instar su desestimación. Apreciábamos que, a diferencia de la norma anulada por STC 151/2017, en el caso examinado la alteración de la voluntad popular no depende de que concurran determinadas condiciones como las que había que ponderar según esa sentencia, sino era clara y patente sin más requisitos, porque resulta objetivamente inherente a la conducta de quienes, atendiendo a la voluntad de los electores expresada en las urnas, presumiblemente –desde la perspectiva del elector– debían apoyar a su alcalde. Por eso es indiferente que el concejal en cuestión se haya separado del referido grupo o siga en él. Y por eso también es irrelevante, en la lógica de la norma, el motivo por el que el concejal díscolo actúa de ese modo.

– Las normas aprobadas en los últimos años en materia de reducción de la temporalidad en el empleo público, entre otros motivos para ajustar la organización administrativa de nuestro país a las exigencias de la Unión Europea, están generando una considerable conflictividad originada en impugnaciones puntuales, cuya tramitación da lugar a que los órganos jurisdiccionales –en especial las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia– estén planteando dudas de forma y de fondo sobre la constitucionalidad de determinados aspectos de esa normativa.

En el ejercicio de 2024 la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de examinar:

(i) la C.I. 2796-2024, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, finalmente inadmitida por STC 27/2025, de 29 de enero, a la vista del «carácter dudoso y discutible de la aplicabilidad de la norma cuestionada en el proceso *a quo»;* y

(ii) las CC.II. 7488/2023 y 2940/2024, en el ámbito del País Vasco. La primera fue archivada por pérdida de objeto (ATC 115/2024, de 5 de noviembre) al haber sido ya declarada la inconstitucionalidad de la norma cuestionada en STC 67/2024, de 23 abril, por razones de forma, al incorporarse indebidamente a una ley de presupuestos. Sin embargo, la aprobación de otra norma en los mismos términos que la declarada inconstitucional dio lugar al planteamiento de la nueva cuestión. A propuesta de esta Fiscalía, el Fiscal General del Estado señaló en su dictamen un posible defecto procesal, al haber incorporado la Sala del País Vasco al auto de planteamiento de la cuestión un posible motivo de inconstitucionalidad que no se había puesto de manifiesto en el trámite del artículo 35 LOTC, y en cuanto al fondo interesó su desestimación. Al elaborar esta Memoria está pendiente la solución.

– Las CC.II. 1019, 5206 y 5207-2023 fueron promovidas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo con un objeto común a todas ellas: la posible infracción del principio de legalidad del artículo 25.1 CE en relación con el régimen sancionador regulado por la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos. Se trataba en concreto de la aplicación de dichas normas sancionadoras por el Tribunal de Cuentas a distintas formaciones políticas que habían excedido el límite de gasto en campaña electoral. La Sala Tercera del Tribunal Supremo consideró, en todas ellas, que la sanción, impuesta no obstante con arreglo a la ley, era excesiva y vulneraba el principio de legalidad del artículo 25.1 CE en relación con el principio de proporcionalidad.

En la citada C.I. 1019-2023, que fue informada por el Fiscal General en julio de 2023, el Ministerio Fiscal ya había señalado, incluso desde el momento del planteamiento de la cuestión (art. 35 CE) que se observaba un claro error material en la redacción de la ley a la hora de asignar a las infracciones la sanción correspondiente a cada uno de los grados (muy graves, graves y leves), puesto que, según el tenor literal del precepto, se sancionaba como infracción leve lo que previamente ha tipificado como infracción grave, de modo que el Tribunal de Cuentas había subsumido la conducta que debía ser sancionada en una modalidad de infracción correcto, pero cuya sanción no se correspondía, en el texto de la propia ley, con la gravedad de la conducta infractora, sin perjuicio de que estableciera un límite mínimo del importe de la sanción. Este dato es especialmente importante porque los supuestos sancionados –y, en particular, el que dio lugar la propia

C.I. 1019-23) se caracterizaban porque la cuantía del exceso de los gastos electorales había sido mínima.

El Tribunal Supremo, sin embargo, no se hizo eco de estas circunstancias, ni explicó por qué la norma cuestionada era aplicable al litigio, sino que se limitó a declarar y admitir sin discusión que el artículo 17 bis dos b) de la LOFPP era la aplicable y a cuestionarla por su posible desconocimiento del principio de proporcionalidad.

La cuestión fue inadmitida (ATC 526/2023, de 6 de noviembre), a instancia precisamente de la propia Fiscalía, porque «la realización del trámite de audiencia por el órgano judicial no se ajusta a las determinaciones del artículo 35.2 LOTC», dado que no se confirió el traslado exigido por esa norma de manera simultánea a las partes, sino únicamente al Ministerio Fiscal, y porque además la providencia de apertura del incidente de audiencia no concretaba el precepto legal sobre cuya constitucionalidad dudaba el órgano judicial.

Sin embargo, en las cuestiones de inconstitucionalidad 5206 y 5207/2023 se reprodujo lo alegado en dicha C.I 1019-2023 respecto de la quiebra de la garantía material de *lex certa* (principio de legalidad del art. 25.1 CE), dada la incorrecta correspondencia entre las infracciones y las sanciones.

Pues bien, la STC 69/2024, de 29 de abril, que resolvió la C.I. 5206, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros» del artículo 17 bis.3 b) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, y acordó «extender, por conexión o consecuencia, esta misma declaración de inconstitucionalidad y nulidad a los incisos "en ningún caso las sanciones previstas en los apartados […] b) serán inferiores a cincuenta mil euros" del artículo 17 bis.1, y «sin que en ningún caso pueda ser inferior a veinticinco mil euros» del artículo 17 bis.2 b) de la misma Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos». En consecuencia, por STC 74/2024, de 7 de mayo, el Tribunal declaró extinguida por pérdida sobrevenida de objeto la C.I. 5207-23, y más tarde, por ATC 80/2024, de 10 de septiembre, inadmitió a trámite la C.I. 1348-2024, que también había sido planteada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con un asunto similar.

– También se basaba en la invocación del principio de legalidad sancionadora la CI 3297/24, planteada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Girona respecto de la disposición adicional primera, apartado 1, de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que

inciden en el medio ambiente. La Fiscalía interesó la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por resultar notoriamente infundada, tal y como planteaba el Tribunal en su traslado.

– Un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Pontevedra promovió la C.I. 4409/2023, respecto del artículo 10.1, párrafo 1.º, y disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, por posible vulneración del artículo 149.1.23 y 149.1.1 de la Constitución Española, en materia de competencias sobre dominio público, protección del medio ambiente y ordenación del territorio. La norma cuestionada establecía un plazo de prescripción de quince años desde la finalización de obras que afectaran a la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, a diferencia de la norma estatal, que no establece plazo alguno.

El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado, no obstante advertir sobre la eventual inadmisibilidad de la cuestión porque el Juzgado no determinaba la fecha de finalización de las obras, interesó la estimación de la cuestión señalando que la ley autonómica no establece normas adicionales de protección, como contempla la normativa básica. Al contrario, al fijar un plazo de prescripción o caducidad de la acción para comprobar el estado de las obras y su adecuación a la legislación vigente reducía el ámbito de protección del dominio público estatal.

El TC (STC 91/2024, de 17 de junio) declaró la pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión, por haberse anulado el precepto cuestionado por la STC 76/2024, de 8 de mayo, en virtud de un recurso de inconstitucionalidad.

Este dato merece una puntual reflexión. La concurrencia de objetos entre los recursos de inconstitucionalidad y las cuestiones que, sobre la misma norma con valor de ley impugnada, plantean los órganos judiciales, aboca ocasionalmente a situaciones como la que se acaba de describir: se produce la tramitación en paralelo de ambos procedimientos, y al final el Tribunal resuelve uno de ellos y proyecta los efectos de su decisión, en forma de extinción del objeto procesal, sobre los demás.

La tramitación simultánea puede resultar inevitable, hasta cierto punto, en la fase inicial admisión– del proceso. Pero una vez fijado en ese trámite preliminar el objeto procesal, resultaría tal vez conveniente establecer un mecanismo de coordinación interna que permitiera ahorrar –en beneficio del Tribunal y las partes– el esfuerzo en definitiva improductivo que requiere la tramitación completa de los procesos que, al final, resultarán abocados a la extinción anticipada como con-

secuencia de la resolución del primero. Esta situación resulta especialmente patente en relación con los recursos y las cuestiones de inconstitucionalidad, porque el control de constitucionalidad abstracto que implican aquellos supone que, en caso de declaración de inconstitucionalidad de la norma legal afectada, resulten sencillamente irrelevantes las alegaciones o apreciaciones referidas al caso concreto que puedan aportar las partes implicadas (incluido el Ministerio Fiscal) en cada una de las cuestiones de inconstitucionalidad que se refieran a dicha norma. El Tribunal evitaría un considerable despliegue de actividad propia y ajena mediante una simple ordenación del calendario de resolución de ese tipo de asuntos conexos.

– La C.I. 7754/2023, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares respecto del apartado 2 c) del artículo 2 de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears, por posible vulneración del artículo 149.1.13..ª y 23..ª CE, fue remitida al Ministerio Fiscal por si procediera su posible inadmisión (art. 37.1 LOTC), y efectivamente la Fiscalía interesó la inadmisión, al entender que la cuestión era notoriamente infundada.

En sustancia, se objetaba a la norma autonómica que fijaba unos objetivos de reutilización de envases de bebida más elevados que los que contemplaba la norma estatal.

La Fiscalía entendió que la norma cuestionada se fundamenta en la protección del medio ambiente a través de una fórmula adicional de protección autonómica, no vedada por la normativa europea ni estatal que establecen unos objetivos mínimos de protección, los cuales, en consecuencia, pueden ser ampliados por la norma autonómica; en definitiva, la norma constitucional que aquí debe utilizarse como canon es el artículo 149.1.23, que permite el uso de dicha fórmula.

La cuestión fue en efecto inadmitida por ATC 41/2024, de 7 de mayo de 2024.

#### 2.3.3.4 *Social*

A diferencia del resto de los apartados de esta parte de la Memoria, para mantener la congruencia lógica de la exposición los asuntos más relevantes procedentes de la jurisdicción social se examinarán desde una perspectiva temática, y no en función del tipo de procedimiento.

– En esta área, lo más relevante del año 2024 fueron, como ya se ha anticipado, las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en

relación con los artículos 48.4 del Estatuto de los Trabajadores y 177 de la Ley General de la Seguridad Social, así como los recursos de amparo en relación con la constitucionalidad de la interpretación que venían haciendo de dichas normas los diversos órganos de la jurisdicción, y en particular la Sala Cuarta del Tribunal Supremo. Dichas normas regulan la prestación consistente en la suspensión, con cargo a la seguridad social, del contrato de trabajo durante un número determinado de semanas para el cuidado de los hijos recién nacidos, tras el nacimiento y a lo largo de los doce meses siguientes al parto, debiéndose disfrutar las seis primeras semanas inmediatamente después del nacimiento del menor.

En todos estos procedimientos se planteaba la posible incompatibilidad de dicha regulación con los artículos 14 (igualdad sin discriminación) y 39 CE (protección integral de los hijos con independencia de su filiación, y de las madres cualquiera que sea su estado civil), habida cuenta de que los progenitores –en su abrumadora mayoría mujeres– de las familias monoparentales recibían la misma prestación que cada uno de los progenitores de las familias biparentales. Numerosos recursos interpuestos contra las resoluciones del INSS que aprobaban la prestación legalmente prevista interesaban que se reconociera el derecho de las afectadas a disfrutar, además, de la que hubiera correspondido al segundo progenitor, en caso de existir. Por regla general, reclamaban concretamente que se les abonase el doble de la prestación económica que se les había concedido por el INSS: 32 semanas en lugar de 16, argumentando que los hijos de familias monoparentales tenían derecho a ser cuidados por su progenitor durante el mismo tiempo que eran atendidos entre los dos progenitores en las familias biparentales.

El primer procedimiento dictaminado por esta Fiscalía y el primero en el que recayó sentencia del Tribunal Constitucional fue la C.I. 6694/23. En principio, el criterio de la Fiscalía fue que en el auto que planteaba la cuestión de inconstitucionalidad los juicios de aplicabilidad y de relevancia estaban mal formulados por insuficiente justificación, y que procedía desestimar el recurso porque no había vulneración del artículo 14 CE, argumentando: (i) que se alegaba una discriminación por indiferenciación, sobre la base de pretender que todos los progenitores, pertenecieran a una familia monoparental o biparental, percibieran la misma prestación por nacimiento y cuidado del menor; (ii) Que de existir una inconstitucionalidad sería por omisión, por no existir una regulación especial para las familias monoparentales, de modo que la posible exigencia constitucional de una regulación específica para la mayor protección de las familias mono-

parentales solo podía ser satisfecha por el Legislador; (iii) que la prestación del artículo 177 LGSS es contributiva, a favor del progenitor trabajador por cuenta ajena que reúna los requisitos establecidos en el artículo 178 LGSS, y se concede a quien ha cotizado y según el importe por el que se ha cotizado, lo que determinaría que, a igual cotización, el progenitor en una familia monoparental percibiría el doble de prestación que si forma parte de una familia biparental; iv) en las familias biparentales la madre (o primer progenitor) solo tienen derecho a cuidar de los hijos durante 16 semanas, sin posibilidad de añadir las 16 correspondientes al otro progenitor, ni siquiera en el caso de que este no tenga derecho a la suspensión del contrato de trabajo prevista en el 48.4, o no tenga derecho a la prestación del 177 LGSS; v) aun en el caso de que los dos progenitores de una familia biparental tengan el derecho del artículo 48.4 ET, el segundo progenitor debe compartir las primeras 6 semanas con el primero, luego entre ambos progenitores, suponiendo que decidan alterna las otras 10 semanas, solo suman 26 y no 32 semanas de cuidado del menor.

En esencia, estos mismos argumentos habían sido sostenidos por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo al estimar un elevado número de recursos de casación para la unificación de doctrina que el INSS o el MF habían interpuesto contra otras tantas resoluciones de Tribunales Superiores de Justicia que eran favorables a la pretensión de las demandantes, o al rechazar los que interponían estas últimas contra las sentencias desestimatorias.

El 6 de noviembre el Tribunal Constitucional dictó la STC 140/2024 declarando inconstitucionales los artículos 48.4 ET y 177 LGSS; y añadiendo (FJ 7) que mientras el legislador no los reformase procedía conceder a los progenitores de familias monoparentales 10 semanas más de la prestación del artículo 177 LGSS. En esencia, el Tribunal centraba la cuestión en la protección del interés superior del menor desde el punto de vista de la naturaleza de la prestación precisamente orientada a su cuidado durante los primeros meses de vida, sin perjuicio de matizar que las seis primeras semanas se vinculaban más bien, en el espíritu de la norma, a la recuperación de la madre. Por ello entendía que la distinción entre el menor nacido en una familia monoparental y el nacido en una familia biparental, en cuanto a la posibilidad de recibir la atención de su o sus progenitores, no era compatible con la exigencia constitucional de no discriminación por razón de nacimiento. Aunque la precisión relativa a la finalidad de las seis primeras semanas conducía a estimar que el derecho de la madre de familia monoparental solo podía extenderse a diez semanas más de las que en principio le reconocía la ley declarada inconstitucional.

El Tribunal fue dando traslado al MF de las otras cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre las mismas normas para que informase sobre la extinción del procedimiento por pérdida de objeto, y la Fiscalía se ha mostrado lógicamente favorable a esa decisión. En 2024 se dio traslado de la CI 3595/2023, emitiendo la Fiscalía su dictamen en diciembre. Ya en el ejercicio de 2025 se despacharon otras dos.

Hasta que se dictó la STC 140/2024, la Fiscalía había informado los RRAA 6078/23, 1880/24, 1845/24 y 1084/24, planteados por las madres de familias monoparentales contra sentencias que desestimaban su petición de ampliación de la prestación del artículo 177 LGSS. Por las razones que ya se han explicado, básicamente centradas en la naturaleza técnico-jurídica de la prestación controvertida, el/la fiscal se oponía al otorgamiento del amparo.

Tras el dictado de la STC 140/2024, la Fiscalía, acatando como es obvio el criterio del Tribunal Constitucional, pasó a informar favorablemente esta *serie* de recursos de amparo (según la información facilitada por el Tribunal son más de 80 los admitidos a trámite) interpuestos contra resoluciones que no concedían la ampliación de la prestación del artículo 177 LGSS.

En suma, el total de procedimientos de amparo sobre esta materia despachados por la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional en 2024 ha sido de treinta: 6078/23, 1880/24, 1845/24, 1084/24 (en que se pedía la desestimación del recurso) y los núm. 644/24, 2016/24, 2068/24, 7107/23, 943/24, 1328/2024, 2226/24, 612/24, 869/24, 4166/23, 5477/23, 4976/24, 5437/24, 2149/24, 1640/24, 1235/24, 5743/23, 3366/24, 4882/24, 693/24, 874/24, 2287/24, 3143/24, 1969/24, 4613/23, y 2306/24, con solicitud de otorgamiento del amparo.

Ahora bien, la aplicación del FJ 7 de la STC 140/2024, que, como queda dicho, había reconocido el derecho de las demandantes a disfrutar de diez semanas complementarias de prestación, planteó a esta Fiscalía ciertas dudas respecto de los efectos del otorgamiento del amparo en cada caso, puesto que en la totalidad de los procedimientos se impugnaban tanto las resoluciones denegatorias del INSS como las resoluciones judiciales posteriores desestimatorias de la pretensión de la madre solicitante (no así, en muchos casos y lógicamente, las estimatorias), de modo que podía darse –y de hecho se daba con frecuencia– la circunstancia de que alguna de esas resoluciones judiciales (aunque posteriormente anuladas a petición del INSS en una instancia judicial superior) hubieran ya acogido la pretensión de la recurrente en términos idénticos a los que luego le reconoció el Tribunal Constitucional.

La Fiscalía viene entendiendo que, definido por la STC 140/2024 el contenido del derecho fundamental lesionado (el derecho a disfrutar de diez semanas complementarias de prestación) cualquier controversia jurídica entablada mediante un recurso de la demandante sobre la posibilidad de disfrutar o no de un período superior ha de quedar y resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, puesto que el reconocimiento en sede judicial ordinaria de una mejor posición no puede quedar excluido por la jurisdicción constitucional, que le estaría impidiendo acceder a una resolución más favorable a sus intereses no forzosamente incompatible con la reparación del derecho vulnerado en los términos en que lo delimita la citada STC 140/2024. Que el Tribunal haya establecido cómo debe aplicarse la norma para respetar el derecho fundamental de la recurrente no permite, a nuestro juicio, impedir una aplicación más favorable, puesto que en tal caso el Tribunal no solo estaría actuando como legislador, sino controlando además de oficio y *a priori* la aplicación de la ley ordinaria. Sin embargo, tras una primera serie de sentencias en las que, cualquiera que fuera la pretensión de la demandante y del MF, el Tribunal retrotraía las actuaciones al momento de la resolución administrativa, posteriormente tiende a declarar la firmeza de aquella resolución judicial que, en su caso, haya coincidido con el criterio de la STC 140/2024, prescindiendo de cualquier otra consideración.

– En el ámbito laboral se plantearon algunas otras cuestiones de interés, como la C.I. 2486/24, sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 12.2 LGSS por discriminación por razón de discapacidad y vulneración del principio de igualdad del artículo 14 CE respecto de los hijos con discapacidad de los trabajadores autónomos; o la CI 7324/23, relativa al artículo 60.1 de la misma ley, también por posible contradicción con el artículo 14 CE, a propósito del complemento de la pensión de jubilación o incapacidad permanente por haber tenido dos o más hijos, en cuanto impone más requisitos a los hombres que a las mujeres; pero ambas se frustraron en el trámite preliminar de admisión, por defectos en su planteamiento. Lo mismo ocurrió con tres cuestiones (CC.II. 593, 594, y 7368/23), pero por notoriamente infundadas, que se referían a un problema recurrentemente planteado y ya resuelto por el Tribunal, cual es el de la exigencia legal de cumplimiento de determinados requisitos formales para que las parejas de hecho puedan generar el derecho a la pensión de viudedad, a cuyo efecto el artículo 221.2, párrafo segundo LGSS exige la acreditación de la preexistencia de la pareja de hecho mediante inscripción registral o escritura pública. Fueron inadmiti-

das por AATC 101 y 102/2024, de 22 de octubre, y 89/2024, de 24 de septiembre.

#### 2.3.3.5 *Militar*

La Jurisdicción Militar no suele constituir una fuente copiosa de conflictos en sede constitucional. En 2024 es digno de reseñar el RA 7493/2023, aunque su máximo interés viene dado por tratarse de un supuesto de aplicación de la reciente doctrina, ya citada, de la STC 72/2024. La controversia nuclear residía, en efecto, desde el punto de vista constitucional, en que el Tribunal de casación habría procedido a valorar de nuevo la prueba practicada en el juicio oral, modificando en función de esa nueva valoración el *factum* de la sentencia recurrida, anulándola para además ordenar la celebración de nuevo juicio ante un órgano judicial con composición diferente.

La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional apoyó la pretensión de amparo. La sentencia de casación revocaba el fallo absolutorio por apreciar una lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del acusador –Abogado del Estado–, cuando realmente dicho acusador no había invocado la tesis de que el acusado absuelto pudiera ser cooperador necesario por omisión del delito, como sostenía la propia Sala del Tribunal Supremo, que tampoco justificaba razonadamente su afirmación de que los argumentos de la sentencia recurrida no eran suficientes, racionales y lógicos y resultaban «insuficientes para excluir la participación punible (…) en los referidos delitos». Pero, además, la sentencia de casación justificaba su decisión de no solo anular la sentencia, sino ordenar además la celebración de un nuevo juicio, porque «plenamente consciente de las severas limitaciones existentes cuando se trata de revisar en vía de casación un pronunciamiento absolutorio, como ocurre en el presente caso», el acusado debía ser oído para que el tribunal con distinta composición valorase «todos los aspectos que han sido debatidos en el presente proceso, ante la eventualidad de que una sentencia correctamente motivada en Derecho pudiera calificar como punible la actuación del [absuelto] descrita en los hechos probados». Una vez más se invocaba contra reo el derecho a no ser condenado sin ser oído, o, como gráficamente lo hemos descrito, el inexistente derecho a ser bien condenado.

El asunto está pendiente de sentencia al cerrar esta edición de la Memoria.

#### 2.3.3.6 *Parlamentario*

Cabría decir que los RR.AA. 4403/2024, 4589/2024, 5062/2023 (resuelto por STC 109/2024, de 9 de septiembre) y 5084/2023 (resuelto por STC 110/2024, de 9 de septiembre) forman parte de una auténtica serie, originada en la insistencia de los órganos rectores del Parlamento de Cataluña en facilitar la participación en las votaciones de algunos de sus miembros que no concurren personalmente porque, hallándose huidos de la Justicia a raíz de su imputación penal por su participación en el *procés*, temen que su asistencia presencial pueda dar lugar a su detención y puesta a disposición judicial. El Tribunal estima reiteradamente la pretensión de amparo formulada por otros miembros de la Cámara– con informe a favor de la Fiscalía, sobre la base de que ese tipo de ausencia, dada su motivación real, no justifica reglamentariamente el voto no presencial– pero pese a la reiteración de este criterio los órganos parlamentarios concernidos han continuado planteándolos, lo que, ha dado lugar a una sucesión de sentencias con un contenido similar.

El R.A 8238-2022 y los RRAA 2024/2024 y 2151/2024 no guardaban, a diferencia del anterior, relación directa con aquellos concretos hechos ocurridos en Cataluña en otoño de 2017 o la situación legal de sus artífices, pero sí con su motivación y contexto político. El primero impugnaba los acuerdos por los que la Mesa del Parlamento Catalán había admitido a trámite una serie de propuestas de resolución de los grupos parlamentarios independentistas sobre la independencia de Cataluña, y los dos últimos el acuerdo de 20 de febrero de 2024 por el que la misma Mesa admitió una Proposición de Ley de Declaración de Independencia de Cataluña promovida por el mecanismo de la iniciativa legislativa popular (ILP). La Fiscalía interesó la estimación de todos ellos. Respecto de la iniciativa legislativa popular citada, pusimos además de manifiesto que el Tribunal acababa de declarar nula su admisión en el procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas núm. 2159/2024. Mediante SSTC 154/2024 y 156/2024, de 16 diciembre, el Tribunal resolvió en términos exactamente coincidentes con la pretensión del MF.

Fuera de ese concreto contexto, otros recursos relativos al ámbito parlamentario autonómico, como el R.A. 1896-2023, también procedente del Legislativo catalán, o el RA 1750/2023, promovido por los diputados que integraban el Grupo Popular en el Parlamento de La Rioja, cuestionaban decisiones de los órganos rectores de las Cámaras que a juicio de los actores cercenaban su *ius in officium* o impedían su pleno ejercicio.

A nivel estatal, el RA 843-2021 planteaba la cuestión de si, al tramitar como proyecto de ley un Real Decreto-ley convalidado, era preceptivo que el Gobierno facilitase al Congreso de los Diputados los informes que han de acompañar a los proyectos de ley propiamente dichos. En sintonía con la posición del MF, la STC 10/2024, de 18 de enero, desestimó el amparo, negando la existencia de esa obligación.

Está pendiente de resolver el RA 878/2023, que interpusieron varios diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los acuerdos de la Mesa que ampliaron por septuagésima primera vez el plazo de enmiendas al articulado de un proyecto de ley que se tramitaba por el procedimiento de urgencia. Los demandantes alegaban una restricción de su derecho de participación en las funciones legislativas (*ius in officium*) y la Fiscalía apoyó su demanda, por entender que en los acuerdos impugnados se constataba una absoluta falta de justificación de la necesidad de esa sucesiva prórroga del plazo de enmiendas. Aún no hay sentencia.

#### 2.3.3.7 *Electoral*

Durante el año 2024 se produjeron cuatro procesos electorales: elecciones al Parlamento de Galicia (18 de febrero), al Parlamento del País Vasco (21 de abril), al Parlamento de Cataluña (12 de mayo), y al Parlamento Europeo (9 de junio).

Estos procesos se caracterizaron por la escasa litigiosidad electoral. En las elecciones vascas no se presentó recurso electoral alguno; en las gallegas un recurso de amparo electoral (RA 584/2024) que fue inadmitido por providencia de 31 de enero de 2024 al no apreciar el Tribunal la especial trascendencia constitucional del caso; con ocasión de las elecciones catalanas se presentó, igualmente, un único recurso de amparo electoral (RA 2784/2024) inadmitido también mediante providencia de 23 de abril de 2024, en este caso por manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo; y en relación con las elecciones al Parlamento de la Unión Europea se formularon dos recursos de amparo electoral (RR.AA. 3624/2024 y 3741/2024), asimismo inadmitidos (providencias de 22 y 23 de mayo) al apreciar el Tribunal la manifiesta inexistencia de lesión.

## 2.4 **La proyección externa de la Fiscalía. Comunicación y actividad institucional. Especial referencia a la formación**

Ya se ha referido anteriormente la necesidad de potenciar la presencia de esta Fiscalía y su actividad más allá del ámbito estrictamente jurisdiccional. También se ha puesto de manifiesto el efecto perturbador que supone que las decisiones adoptadas por este órgano pueden chocar con el sentido de las actuaciones llevadas a cabo por otras unidades del Ministerio Fiscal ante la jurisdicción ordinaria, en inevitable perjuicio del principio de unidad de actuación que consagra el artículo 124 CE.

Pero aparte de mejorar la coordinación interna, es también importante que el conjunto de la ciudadanía pueda acceder de manera fácil a una información transparente e imparcial acerca de las posiciones y las decisiones que esta Fiscalía adopta en una materia tan sensible como es la protección de los derechos fundamentales o la preservación de los principios y valores que configuran aspectos fundamentales de la convivencia. Eso implica cuidar la relación con los justiciables y la necesidad de una relación correcta con los medios de comunicación, que constituyen la vía de enlace principal con la opinión pública.

### 2.4.1 La relación con los justiciables y los profesionales que les asisten

La referencia a los profesionales del derecho que cotidianamente actúan en el ámbito procesal en el que opera esta Fiscalía exige comenzar este apartado con una expresa felicitación, acompañada de los mejores deseos de éxito y la más sincera oferta de colaboración, al nuevo Presidente del Consejo General de la Abogacía.

Ya se ha explicado al comentar las cifras estadísticas que una de las fuentes principales de nuestro contacto con los justiciables son las peticiones para que el MF interponga recurso de súplica contra las providencias de inadmisión de los recursos de amparo. En realidad, el margen de maniobra de esta Fiscalía en esa tesitura es francamente escaso, no solo porque esas decisiones son fruto de un análisis y filtrado dentro del propio Tribunal que presenta pocas probabilidades de error, sino porque, además, la gran mayoría de ellas consisten en la apreciación de falta de especial trascendencia constitucional de recurso, que, el Tribunal considera que le corresponde en exclusiva.

No obstante, en 2024 el número de comunicaciones recibidas ascendió a 74. Todas obtuvieron una respuesta detallada explicando los motivos de la decisión adoptada por la Fiscalía. Y conviene aclarar que dichas respuestas no son en ningún caso formularias ni de mera cortesía, sino que van precedidas de un estudio individualizado a cargo del/ de la fiscal correspondiente, y que, una vez preparado un borrador de respuesta basado en las conclusiones de su análisis, la contestación es revisada y firmada por el Fiscal Jefe.

En realidad, se da la paradoja de que estos «escritos de parte» funcionan como una especie de recursos de apelación o instrumentos de aclaración frente a las decisiones de inadmisión que dicta el Tribunal. Es la Fiscalía quien se ve al final «motivándolas». Ya hemos advertido en ediciones anteriores de la Memoria que el modelo de objetivación del recurso de amparo surgido de la reforma de la LOTC en 2007 no ha acabado de ser asimilado por buena parte de los ciudadanos, que conciben su demanda de amparo como el ejercicio de un derecho a la reparación efectiva de los derechos fundamentales que consideran vulnerados. De ahí que, en estos casos, hagamos un esfuerzo dirigido a aportar una visión didáctica y lo más clara y documentada posible.

Fuera de ese marco concreto, la comunicación con los ciudadanos presenta un espectro muchísimo más heterogéneo: peticiones, denuncias, quejas, o incluso simples comentarios que muchas veces no pueden hallar solución en esta Fiscalía. Pese a todo, siempre damos respuesta. Aunque solo sea para explicar que no podemos asumir, como es obvio, una tarea de defensa y representación de los intereses individuales, sin perjuicio de nuestra preceptiva intervención cuando la ley lo indica, con arreglo a criterios basados en consideraciones de interés general.

### 2.4.2 La relación con los medios de comunicación

Es obvio que los focos de interés y los objetivos sobre la difusión de las actuaciones de este órgano no siempre coinciden con el objeto de interés o curiosidad de los medios de comunicación o de los periodistas; pero esa es la consecuencia inevitable de un enfoque distinto: nos preocupa más la dimensión jurídica de nuestra labor –cómo afecta a los derechos y garantías de nuestros conciudadanos– que su lectura en clave política o su capacidad para generar titulares. Con todo, esta Fiscalía sigue y seguirá atendiendo en la medida de sus posibilidades directamente, y en su defecto a través del gabinete

de comunicación de la Fiscalía General del Estado, todas aquellas demandas de información o consultas acerca de nuestra actuación en los procedimientos constitucionales que formule cualquier medio o periodista acreditado como tal, con dos únicas limitaciones: la Fiscalía facilita información sobre lo que ha hecho, no anticipaciones ni previsiones de actos futuros; y la Fiscalía ofrece información, no valoraciones, hipótesis o juicios sobre las actuaciones de otros operadores jurídicos, de otros órganos o instituciones, o del propio Tribunal Constitucional.

Sobre la base de lo anterior, todos nuestros dictámenes formulados en los procedimientos en los que intervenimos, una vez presentados al Tribunal y puestos a disposición de las partes, quedan abiertos al conocimiento público, con las lógicas excepciones derivadas de la protección del derecho a la intimidad o los datos de los implicados, de la normal tramitación del procedimiento, o del específico deber de reserva que pueda afectar a determinados hechos o situaciones.

### 2.4.3 La relación institucional con el Tribunal Constitucional

En el plano jurisdiccional, la interacción de la Fiscalía con el Pleno, las Salas y las Secciones del Tribunal se desenvuelve en términos de respetuosa relación procesal. Nos esforzamos en elaborar informes bien fundados y pretensiones razonablemente motivadas.

En paralelo, la relación institucional se desenvuelve en términos de fructífera colaboración a todos los niveles, tal y como reiteradamente se ha hecho constar en las sucesivas daciones de cuenta anuales a través de esta Memoria. Dentro del ejercicio aquí examinado, aparte de diversos encuentros y reuniones de trabajo que se enmarcan en la actividad cotidiana, se pueden reseñar algunos acontecimientos puntuales que lo ponen de manifiesto: la visita al Tribunal, el 26 de enero, de los fiscales de 62.ª promoción, alumnos del CEJ, acompañados por el Fiscal Jefe de esta Fiscalía; la participación del propio Fiscal Jefe en el acto anual de recuerdo y homenaje al presidente emérito Excmo. Sr. D. Francisco Tomás y Valiente, con ocasión del aniversario de su vil asesinato por la banda terrorista ETA (14 de febrero); la asistencia de una nutrida representación de la Fiscalía, el 4 de marzo, a la celebración por el Tribunal del Día de la Mujer, que en esta ocasión contó con la intervención de una magistrada de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América; la concurrencia al acto de toma de pose-

sión del nuevo Magistrado del TC el Excmo. Sr. D. José María Macías Castaño, que tuvo lugar el día 6 de septiembre, etc.

La tercera y no menos importante dimensión en la que se desarrolla la relación entre la Fiscalía y el Tribunal podría calificarse de operativa, y se concreta en una continua sucesión de contactos informales, que en muchos casos no implican siquiera un protocolo de representación institucional, sino que se entablan a diferentes niveles en los que se resuelven cuestiones que cabría calificar de «intendencia», que permite que Tribunal y Fiscalía mantengan la capacidad de interlocución y coordinación que facilita la eficacia de la actuación diaria.

### 2.4.4 Relación con otros órganos del Ministerio Fiscal

Continúa siendo un objetivo de esta Fiscalía ir logrando una mayor y mejor penetración en el conjunto del Ministerio Fiscal de los parámetros generales de interpretación del derecho con arreglo a las pautas constitucionales.

A estos efectos, es justo reconocer que la Fiscalía General del Estado ha desplegado en los últimos tiempos algunas iniciativas dirigidas a afrontar ese problema en algunos ámbitos concretos, trasladando a esta Fiscalía o a su jefatura alguna cuestión sobre el posible abordaje constitucional de determinadas decisiones o convocando reuniones con ese mismo objeto. En todos los casos esta Fiscalía ha mantenido siempre la misma posición: nuestro lugar en la toma de decisiones del Ministerio Fiscal está al final, no por encima. Pero tampoco por debajo: sería contrario al más elemental sentido común que el criterio especializado de un órgano del Ministerio Fiscal se viera condicionado, en el ámbito de su especialidad, por el criterio de otros órganos que, al fijar sus propias pautas de actuación en un momento anterior, no han tomado en consideración esos parámetros de análisis especializado. De ahí que resulte imprescindible seguir profundizando en la creación y desarrollo de herramientas de intercambio de información, coordinación y debate interno.

La disponibilidad de este órgano a esos efectos es absoluta, y se materializa en actuaciones concretas: seguimos esforzándonos en hacer llegar a los distintos órganos del Ministerio Fiscal información cumplida y actual de todas las resoluciones del Tribunal Constitucional que pueden afectar al desempeño de las funciones de los fiscales, participamos en encuentros o reuniones organizados por otras unidades del Ministerio Fiscal que consideran útil nuestra posible aporta-

ción (así, en junio de 2024 el Fiscal jefe de esta Fiscalía tomó parte en las jornadas de fiscales especialistas en delitos económicos), etc.

Y pretendemos seguir creciendo en esa misma dirección. La Fiscalía General del Estado ha acogido nuestra propuesta de celebrar el próximo mes de mayo de 2025 en el Pazo de Mariñán un encuentro de fiscales encargados del despacho de las cuestiones de inconstitucionalidad en las fiscalías territoriales, con el objetivo de avanzar hacia una red de fiscales especialistas en materia constitucional que facilite el acceso de todos los miembros de la carrera fiscal a las herramientas de conocimiento y los elementos de decisión en materia constitucional.

### 2.4.5 Especial referencia a la formación

Ese es el mismo propósito que alimenta cada año la participación de esta Fiscalía en el módulo de formación inicial de las nuevas promociones. Pero también queremos dar un paso más: hemos propuesto sustituir ese módulo por intervenciones puntuales en los distintos momentos de programa de formación, de manera que la incorporación de conocimientos y criterios relativos a la específica tutela de los derechos fundamentales se inserten en el contexto práctico en el que los fiscales han de hacer efectiva su garantía. Ese enfoque nos resultará más complicado desde el punto de vista organizativo, pero creemos que será mucho más útil y efectivo para la formación de los nuevos compañeros.

En materia de formación continuada, esta Fiscalía también mantiene su presencia y actividad en la medida de lo posible. Este año una fiscal codirigió un curso sobre Investigación tecnológica y derechos fundamentales, y otra compañera intervino en otro sobre Los procesos de familia y la violencia de género. Sin embargo, la actividad formativa más destacable fue la ya citada celebración, entre los meses de septiembre y noviembre, de tres estancias semanales de fiscales en la propia Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, que les permitió conocer de primera mano nuestro trabajo diario y participar directamente en él. Desde el punto de vista de este órgano constituyó un rotundo éxito, en cuanto nos permitió cumplir con creces el objetivo marcado: trasladar sin formalidades, adaptaciones ni filtros, la experiencia en vivo y en directo de una actividad todavía muy desconocida y enormemente relevante del Ministerio Fiscal.

## 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, siendo la única institución que vela por la integridad de los fondos públicos de las diferentes 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 Ministerio Fiscal forma parte del Pleno de la Institución (artículo 21.1).

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.

En años anteriores hemos hecho referencia a la situación excepcional generada por la crisis sanitaria y las consecuencias producidas en la prestación del servicio, especialmente 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.

Durante el año al que se refiere la memoria el grupo de trabajo creado para estudiar la eventual regulación del teletrabajo en el Tribunal de Cuentas, a partir del informe aprobado por el Pleno del Tribunal en su sesión del 27 de julio de 2023, elaboró un texto definitivo que fue aprobado por el Pleno del Tribunal en la sesión ordinaria del mes de enero del año en que se redacta la memoria.

El proceso de notificación telemática instaurado por la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal entró en funcionamiento en enero del pasado año, después de la realización de sesiones formativas y reuniones con responsables de la sección de enjuiciamiento y del departa-

mento de digitalización y tecnologías de la información para conseguir su adaptación a la particular estructura de la Fiscalía.

Para ello fue necesario modificar 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 identifican debidamente el acto procesal objeto de notificación, que de esta manera puede ser trasladado por la secretaría de Fiscalía al/a la fiscal encargado/a 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/la fiscal recibe la notificación.

La implantación del visado del Fiscal Jefe de los dictámenes de los fiscales –validación en la terminología informática–, se realiza sin ninguna complicación, sin perjuicio de la necesidad de adaptarse al cumplimiento de los plazos procesales.

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.

Continúa la sustitución del expediente en papel por el expediente digital y gradualmente se van solventado los problemas detectados sobre la forma de registro y la denominación de cada uno de los trámites procesales.

## 3.2 **La Fiscalía del Tribunal de Cuentas**

En el análisis de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas (en adelante, 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 2024 la plantilla de la FTCu estaba integrada, a 31 de diciembre, por el Fiscal Jefe, el Teniente Fiscal y cuatro fiscales, de los que dos compañeras están en destacamento temporal, habiéndose jubilado un fiscal y encontrarse otro en comisión de servicios como se refirió en la memoria anterior.

#### 3.2.1.1 *Organización del trabajo*

La organización del trabajo no ha tenido variación a lo largo del periodo a que se contrae la presente memoria.

Los miembros de la plantilla despachan los asuntos de fiscalización procedentes de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas 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, 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, pues es 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 provisional.

### 3.2.2 Subdirección Técnica

A 31 de diciembre de 2024, la plantilla de dicha Subdirección estaba integrada por una funcionaria del Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas; un funcionario del Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas, por atribución temporal de funciones durante cuatro meses; y una funcionaria del Cuerpo Superior de Letrados del Tribunal de Cuentas.

### 3.2.3 Unidad de apoyo

A 31 de diciembre de 2024 integraban dicha Unidad, dos funcionarios del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y una funcionaria del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad.

Tanto los componentes de subdirección técnica como los integrantes de la unidad de apoyo se ocupan de estudiar los proyectos de informe de fiscalización (PIF) del Tribunal y de los OCEx cuando se les solicita, 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 2024 cinco eran las funcionarias que integraban la plantilla de la Secretaría de la Fiscalía: cuatro del Cuerpo General Administrativo, responsable de la oficina –una de ellas con funciones de secretaria–; tres del Cuerpo General Administrativo y otra 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.

#### 3.2.4.1 *Organización del trabajo de la secretaría*

Durante 2024 no ha habido novedad en el reparto de trabajo. Así, una funcionaria asume la dirección de la oficina y el despacho de los asuntos procedentes de los OCEx y cada una de las tres funcionarias

el despacho de los asuntos procedentes de cada uno de los Departamentos de enjuiciamiento.

Por su parte, la agente 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, que gozan de buena iluminación e insonorización, se hallan ahora en tres plantas, 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.

Los espacios de los que disponemos son dignos y adecuados a pesar de estar dispersos, como les sucede a otros departamentos del Tribunal.

### 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 España [2] 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.

La realización de dicha actividad fiscalizadora se lleva a cabo a través de un procedimiento cuya tramitación en la Fiscalía no está

[2] Las CCAA en las que no están constituidos OCEx son Cantabria, Extremadura, La Rioja y Murcia.

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 de la Fiscalía 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.

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). Durante el pasado año se firmó el convenio con el Consello de Contas de Galicia (11 de septiembre de 2024) y se iniciaron conversaciones con los responsables de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha que previsiblemente cristalizarán en la firma de un nuevo convenio a lo largo del presente año.

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 de la Fiscalía 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 de este programa 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 y 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 2024 se aprobaron 53 proyectos de fiscalización, cifra superior a la del año anterior en que se aprobaron 50.

1. Fiscalización de la actividad de la Empresa de Transformación Agraria, S.A, S.P (TRASA) como medio propio, ejercicios 2021 y 2022.
2. Fiscalización de las contabilidades de las elecciones al Parlamento de Cantabria, de 28 de mayo de 2023.
3. Fiscalización de las contabilidades de las elecciones a las Cortes de Castilla la Mancha, de 28 de mayo de 2023.
4. Fiscalización de las contabilidades de las elecciones a la asamblea de Extremadura, de 28 mayo 2023.
5. Fiscalización de las contabilidades de las elecciones al parlamento de la Rioja, de 28 de mayo de 2023.
6. Fiscalización de las contabilidades de las elecciones a la Asamblea Regional de Murcia, de 28 de mayo de 2023.
7. Fiscalización del «Consorcio Barcelona Supercomputing Center-Centro Nacional de supercomputación (BSC-CNS), ejercicios 2015 a 2022.
8. Fiscalización del proceso de integración del Instituto Español de Oceanografía y del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (CESIC), desde el 1 de abril de 2021 hasta el 30 junio de 2022.
9. Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2021.

10. Fiscalización de Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Rioja, ejercicio 2021.

11. Fiscalización de los Planes de actuación de ámbito local por incendio forestales de los municipios de la CCAA de Extremadura, ejercicio 2022.

12. Fiscalización de la Cuenta General de la CCAA de Extremadura, ejercicio 2021.

13. Fiscalización de la actuación de la sociedad estatal de participaciones industriales en el procedimiento de aprobación de operaciones de respaldo público temporal del fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas, FCPJ.

14. Fiscalización de la Cuenta General de Ceuta, ejercicio 2021.

15. Fiscalización operativa del impacto del trabajo a distancia en la gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, periodo 2020-2022.

16. Fiscalización de las cuentas anuales de los Partidos Políticos, ejercicio 2020.

17. Fiscalización de la Cuenta General de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2021.

18. Fiscalización de la Cuenta General del Estado, ejercicio 2022.

19. Fiscalización de los gastos derivados de la actividad asistencial prestada por medios ajenos, su planificación y control y de la gestión de las listas de espera del hospital Clínico Universitario Virgen de la Arrixaca (Murcia) y del complejo hospitalario Universitario de Badajoz, ejercicio 2022.

20. Fiscalización del sistema de control aplicado en la gestión de premios por la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas, S.M.E.S.A., ejercicio 2022.

21. Fiscalización de la contratación de paradores de Turismo de España, S.M.E., SA, ejercicios 2020– 2021.

22. Fiscalización de las actuaciones de seguimiento y evaluación del plan estatal de vivienda 2018-2021, realizada por los órganos de la Administración General del Estado.

23. Fiscalización del sector público local, ejercicio 2022.

24. Fiscalización del programa 467 G «Investigación y desarrollo de la Sociedad de la información» (2015-2022).

25. Fiscalización del programa 231 A «Plan Nacional sobre drogas», ejercicio 2022.

26. Fiscalización ayudas en concepto de acción social concedidas por los ayuntamientos de municipios de más de 100.000 habitantes, ejercicio 2021.

27. Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones incluidas en los informes de fiscalización aprobados en el 2021, relativos a la Sociedad Mercantil Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A., M.P. y al Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación E.P.E.

28. Fiscalización Biblioteca Nacional de España, ejercicio 2021-2022.

29. Fiscalización del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, ejercicio 2021.

30. Fiscalización del programa 413 «Competitividad de la Industria Agroalimentaria y Calidad Alimentaria», ejercicio 2021-2022.

31. Fiscalización contratación celebrada por la Dirección General del Agua, las Confederaciones Hidrográficas y la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, 2020-2021.

32. Fiscalización subvenciones gestionadas por el Instituto de Salud Carlos III, especialmente las relacionadas con el COVID−19, ejercicio 2020-21.

33. Fiscalización de la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social, ejercicio 2022.

34. Fiscalización procedimientos de gestión y control implantados por la fundación biodiversidad, F.S.P., para la ejecución del plan de recuperación transformación y resiliencia, ejercicio 2021-2022.

35. Fiscalización del Consorcio Centro Sefardí – Israel, ejercicio 2022.

36. Fiscalización medidas implantadas por municipios con población entre 100.000 y 200.000 habitantes para la protección del informante, ejercicio 2023.

37. Fiscalización de los efectos de la COVID−19 sobre los ingresos de los Ayuntamientos de CCAA sin órgano de control externo propio.

38. Fiscalización del cumplimiento del principio de transparencia por los partidos políticos, ejercicios 2024.

39. Fiscalización del seguimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe de Fiscalización de la fundación del Teatro Real, F.S.P., ejercicio 2018 y 2019.

40. Fiscalización de la asistencia a los municipios prestada por la Diputaciones Provinciales de la CCAA de Castilla la Mancha, ejercicio 2022.

41. Fiscalización de la Cuenta General del resto de las cuentas anuales del sector público de la CCAA de la Región de Murcia 2022.

42. Fiscalización de la Cuenta General de la CCAA de Cantabria, ejercicio 2022.

43. Fiscalización de la Cuenta General de CCAA de la Rioja, ejercicio 2022.

44. Fiscalización de los procedimientos de gestión implantados por la entidad pública empresarial Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía, M.P., para la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia situación a 31 de diciembre 2022.

45. Fiscalización de la gestión por Renfe viajeros, S.M.E., S.A., de las ayudas para el fomento del uso de transporte público ferroviario en el tercer cuatrimestre de 2022 a 2023.

46. Fiscalización de las actuaciones realizadas por las entidades locales beneficiarias de las subvenciones convocadas en el 2021 destinadas al fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas, en el marco del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia.

47. Fiscalización del programa para ayuda alimentaria a los desfavorecidos y lucha contra la pobreza infantil.

48. Fiscalización del consorcio público Instituto de Astrofísica de Canarias, ejercicio 2022.

49. Fiscalización de las actuaciones realizadas por los Ayuntamientos beneficiarios de las subvenciones convocadas correspondientes al 2021 destinadas a la transformación digital y modernización de las administraciones de las entidades locales en el marco del plan de recuperación y transformación y resiliencia, ejercicios del 2021 al 2023.

50. Fiscalización del consorcio Casa de América, ejercicio 2020-21.

51. Fiscalización sobre las medidas de ahorro y eficiencia energética en el ámbito local.

52. Fiscalización del Sector Público Autonómico, ejercicio 2021.

53. Fiscalización nota sobre la liquidación de los programas del área de gasto 4 «actuaciones de carácter económico» de los Presupuestos Generales del Estado.

La intervención del Ministerio 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 2024**

| If. Aprobados | Sin observaciones | Observac. | Sin Resp. | Respons. Contabl. | Respons. Penal | Respons. Tributaria |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 53 | 31 | 22 | 35 | 18 | 1 | 1 |

### 3.3.3 La intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora de los OCEx

Como se ha indicado anteriormente, la intervención de la Fiscalía 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 2024**

| | |
|---|---|
| Tribunal Vasco de Cuentas Públicas | 14 |
| Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears | 12 |
| Sindicatura de la Generalitat de Catalunya | 33 |
| Consello de Comptes de la CA de Galicia | 23 |
| Cámara de Cuentas de la CA de Madrid | 10 |
| Cámara de Comptos de la CA de Navarra | 22 |
| Audiencia de Cuentas de la CA de Islas Canarias | 25 |
| Cámara de Cuentas de Andalucía | 28 |
| Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana | 40 |
| Consejo de Cuentas de la CA de Castilla y León | 15 |
| Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias | 10 |
| Cámara de Cuentas de Aragón | 9 |
| Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha | 3 |
| Total | 244 |

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 2024**

| If aprobados | Sin responsabilidad | Responsabilidad contable | Responsabilidad penal | Otra responsabilidad |
|---|---|---|---|---|
| 244 | 206 | 38 | 0 | 0 |

Se ha producido una pequeña disminución 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 2023, que alcanzaron el número de 257.

### 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, al encargarse 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 EUROSAI, el Tribunal de Cuentas interviene en el Foro Regional para el Desarrollo de Capacidades, así como en la Plataforma de INTOSAI para la Cooperación Regional.

El conjunto de las actividades desarrolladas obliga a destacar la complejidad y cantidad de temas que aborda el equipo de profesiona-

les del Tribunal de Cuentas dedicado a las relaciones internacionales, cuya preparación y laboriosidad merece 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.

Por su parte, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas realizó las siguientes actividades:

El día 12 de marzo de 2024 el Fiscal Jefe de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y la Fiscal General de Cuentas de la República de Panamá firmaron un Memorando de Entendimiento entre ambas instituciones.

La posibilidad de formalizar ese instrumento de cooperación fue planteada por primera vez en una reunión telemática mantenida por ambas instituciones el día 21 de junio de 2021.

La posterior formulación de una carta de intenciones por la Fiscalía de Cuentas de Panamá abrió un proceso de redacción que, tras el sucesivo intercambio de borradores, culminó en un texto que plasma, en el marco del derecho vigente en cada uno de los dos Estados, el mutuo interés de las dos instituciones en establecer un ámbito de cooperación.

El Memorando de Entendimiento se encuentra dirigido a promover la colaboración académica y técnica entre las instituciones firmantes, coordinando sus respectivas actuaciones para fortalecer el desempeño de las funciones que tienen atribuidas.

En concreto, el Memorando identifica las siguientes cinco áreas de cooperación:

a. Programas formativos del Instituto de Formación y Perfeccionamiento Académico de la Fiscalía General de Cuentas de Panamá.

b. Programas relativos a las técnicas de investigación.

c. Programas académicos sobre el manejo de los fondos y bienes públicos.

d. Intercambio de expertos para el desarrollo de programas y la proposición de proyectos de interés para los firmantes.

e. Otras definidas de común acuerdo por las instituciones firmantes.

## 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 (S de 31 de enero de 1991) como del TS (S 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), en los siguientes términos:

– Es necesaria, porque los órganos de enjuiciamiento contable están obligados a actuar para resolver las contiendas que, por reparto, le son encomendadas a través de las pretensiones deducidas por las partes.

– Es improrrogable, porque su competencia es la determinada por la Ley sin que sea procedente someterla a la voluntad de las partes.

– Es exclusiva, porque conoce de todas las cuestiones que se susciten respecto de las materias que le están atribuidas sin interferencia de los demás órdenes jurisdiccionales o de potestades ajenas. Dirimir las contiendas sobre responsabilidad contable en vía jurisdiccional es una función estatal atribuida en exclusiva a los órganos de la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas.

– Es plena porque conoce en su totalidad de las cuestiones de hecho y de derecho, siendo única en su orden y sin perjuicio de los recursos de casación y revisión, en determinados supuestos, ante el Tribunal Supremo.

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.

La tramitación de dicha fase previa es diferente en uno y otro tipo de proceso, pues, mientras que en el juicio de cuentas dicha tramitación es responsabilidad del propio Consejero que realizó la fiscalización de la que dimanan los indicios generadores de responsabilidad contable, en el procedimiento de reintegro por alcance corre a cargo del Delegado Instructor designado por la Comisión de Gobierno del TCu a propuesta de la Sección de Enjuiciamiento.

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 | 74 | 85 |
| Dpto. 2 | 77 | 74 |
| Dpto. 3 | 74 | 74 |
| Total | 225 | 233 |

**PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE**

| Órgano | Incoados | Archivados |
|---|---|---|
| Dpto. 1 . . . . . | 65 | 53 |
| Dpto. 2 . . . . . | 50 | 51 |
| Dpto. 3 . . . . . | 48 | 51 |
| Total . . . . . | 163 | 155 |

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 MF 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 2024, 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 2024 ascendió a 419 y como el número de asuntos resueltos ha sido de 426, puede concluirse que ha habido una disminución de asuntos pendientes de 7, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

**MOVIMIENTO GENERAL DE ASUNTOS**

| Órgano | Pendientes 1/01/2024 | Ingresados 2024 | Resueltos 2024 | Pendientes 31/12/2024 |
|---|---|---|---|---|
| Sala Justicia . . . . . | 21 | 31 | 38 | 14 |
| Dpto. 1 . . . . . | 103 | 139 | 138 | 104 |
| Dpto. 2 . . . . . | 149 | 127 | 125 | 151 |
| Dpto. 3 . . . . . | 56 | 122 | 125 | 53 |
| Total . . . . . | 329 | 419 | 426 | 322 |

### 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 1/01/2024 | Ingresadas 2024 | Resueltas 2024 | Pendientes 31/12/2024 |
|---|---|---|---|---|
| Dpto. 1 . . . . . | 24 | 74 | 85 | 13 |
| Dpto. 2 . . . . . | 20 | 77 | 74 | 23 |
| Dpto. 3 . . . . . | 12 | 74 | 74 | 12 |
| Total . . . . . | 56 | 225 | 233 | 48 |

En el siguiente cuadro se reflejan las diligencias preliminares según su procedencia, de las cuales 25 procedieron de informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas, 47 de informes de fiscalización de los OCEx, 75 de informes de otras Instituciones Públicas y 10 de otra procedencia, y además se recogen las diligencias preliminares iniciadas como consecuencia del ejercicio de la acción pública que ascienden a 68.

**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 . . . . | 10 | 19 | 22 | 22 | 1 | 74 |
| Dpto. 2 . . . . | 6 | 18 | 26 | 23 | 4 | 77 |
| Dpto. 3 . . . . | 9 | 10 | 27 | 23 | 5 | 74 |
| Total . . . . | 25 | 47 | 75 | 68 | 10 | 225 |

En 2024 se aprecia una sensible disminución de las cifras en relación con el año anterior en que fueron 336, debiendo destacar que la mayor disminución se produjo en las diligencias preliminares procedentes de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, que pasaron de 67 en 2023 a 25 en 2024 y las procedentes de los OCEx, que pasaron de 85 a 47.

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 MF o del Abogado del Estado, o a petición de ambos conjuntamente y, en el caso de los OCEx, a instancia del MF 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 . . . . . | 8 | 11 | 6 |

**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 . . . . . | 47 | 0 |

**CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES RESUELTAS POR SU ORIGEN**

| Órgano | Sección Fiscalización | OCEx | Otras Instituciones Públicas | Acción Pública | Otras | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Dpto. 1 . . . . | 12 | 21 | 31 | 19 | 2 | 85 |
| Dpto. 2 . . . . | 10 | 20 | 22 | 20 | 2 | 74 |
| Dpto. 3 . . . . | 9 | 13 | 12 | 20 | 20 | 74 |
| Total . . . . | 31 | 54 | 65 | 59 | 24 | 233 |

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 ha continuado durante el año 2024, 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 duplicidad 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 1/01/2024 | Ingresadas 2024 | Resueltas 2024 | Pendientes 31/12/2024 |
|---|---|---|---|---|
| Dpto. 1 . . . . . | 4 | 22 | 19 | 7 |
| Dpto. 2 . . . . . | 5 | 23 | 20 | 8 |
| Dpto. 3 . . . . . | 3 | 23 | 20 | 6 |
| Total . . . . . | 12 | 68 | 59 | 21 |

### 3.4.2.3 *Actuaciones previas*

Se entiende que procede promover la responsabilidad contable una vez constatada 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 desarrolla 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 2024 se inicia-

ron 120 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:

| | |
|---|---|
| 2022 | 297 |
| 2023 | 148 |
| 2024 | 120 |

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 ascendió a 136, de las cuales 29 fueron positivas y 107 negativas. El número de liquidaciones efectuadas fue inferior al del año 2023 en que se efectuaron 196 liquidaciones, disminución que es consecuencia del menor número de asuntos ingresado a lo largo del último año.

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 por Alcance se inicia con independencia de cuál sea el contenido del Acta de Liquidación y ello porque el contenido del Acta no es vinculante ni para el Departamento al que corresponde su conocimiento ni para el MF 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 2024 se iniciaron 163 procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo resueltos un total de 155, tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

**PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE**

| Órgano | Pendientes 1/01/2024 | Ingresados 2024 | Resueltos 2024 | Pendientes 31/12/2024 |
|---|---|---|---|---|
| Dpto. 1 . . . . . | 79 | 65 | 53 | 91 |
| Dpto. 2 . . . . . | 129 | 50 | 51 | 128 |
| Dpto. 3 . . . . . | 44 | 48 | 51 | 41 |
| Total . . . . . | 252 | 163 | 155 | 260 |

Los procedimientos de Reintegro en fase declarativa son los que a continuación se expresan:

**PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA**

| Órgano | Pendientes 1/01/2024 | Ingresados 2024 | Resueltos 2024 | Pendientes 31/12/2024 |
|---|---|---|---|---|
| Dpto. 1 . . . . . | 26 | 60 | 50 | 36 |
| Dpto. 2 . . . . . | 62 | 44 | 45 | 63 |
| Dpto. 3 . . . . . | 12 | 42 | 44 | 10 |
| Total . . . . . | 100 | 146 | 139 | 109 |

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 |
|---|---|
| 2022 | 217 |
| 2023 | 194 |
| 2024 | 146 |

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**

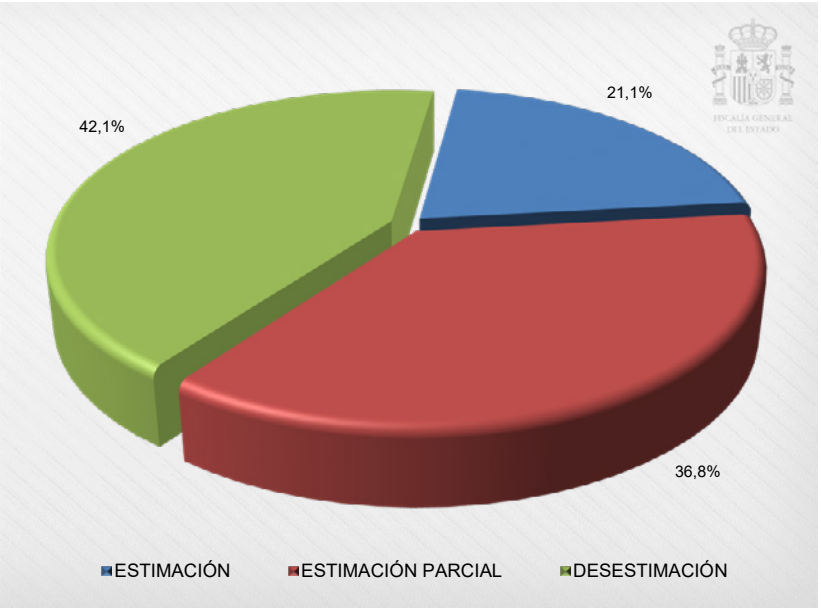
| | Autos | Sentencias | Decretos | Total |
|---|---|---|---|---|
| Dpto. 1 . . . . . | 46 | 4 | 0 | 50 |
| Dpto. 2 . . . . . | 35 | 10 | 0 | 45 |
| Dpto. 3 . . . . . | 39 | 5 | 0 | 44 |
| Total . . . . . | 120 | 19 | 0 | 139 |

Del número total de sentencias dictadas por los tres Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, 8 fueron desestimatorias, 7 fueron estimatorias parciales de la demanda y 4 la estimaron en su integridad. En el siguiente cuadro se expresa por Departamentos.

**SENTENCIAS AÑO 2024**

| | Dpto. 1.º | Dpto. 2.º | Dpto. 3.º | Total |
|---|---|---|---|---|
| Estimatoria total . . . . | 2 | 0 | 2 | 4 |
| Estimatoria parcial . . | 0 | 6 | 1 | 7 |
| Desestimatoria . . . . . | 2 | 4 | 2 | 8 |
| Total . . . . . | 4 | 10 | 5 | 19 |

Las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal fueron estimadas en su integridad en el 21,05% de los casos; parcialmente lo fueron en el 36,84% alcanzando el 42,10% 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 determinantes de las discrepancias, extremo este 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 57,89%.

Las actuaciones jurisdiccionales tramitadas para exigir responsabilidad contable fueron muchas más que las que se terminaron por sentencia, ya que 120 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 cono-

cen 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 . . . . . | 6 | 5 | 4 | 15 |
| Sector Público Autonómico . . . . . | 14 | 13 | 14 | 41 |
| Sector Público Local . . . . . | 40 | 26 | 24 | 90 |
| Admón. Seguridad Social . . . . . | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total procedimientos . . . . . | 60 | 44 | 42 | 146 |

### 3.4.2.4.2 Procesos de Ejecución

A lo largo de 2024 se inicia la ejecución de 15 sentencias dictadas en procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo archivados definitivamente, por haber concluido la ejecución 16 procedimientos de dicha clase.

**PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DE EJECUCIÓN**

| Órgano | Pendientes 1/01/2024 | Ingresados 2024 | Resueltos 2024 | Pendientes 31/12/2024 |
|---|---|---|---|---|
| Dpto. 1 . . . . . | 53 | 5 | 3 | 55 |
| Dpto. 2 . . . . . | 67 | 4 | 6 | 65 |
| Dpto. 3 . . . . . | 32 | 6 | 7 | 31 |
| Total . . . . . | 152 | 15 | 16 | 151 |

#### 3.4.2.5 *Juicio de Cuentas*

La evolución de los Juicios de Cuentas a lo largo de 2024 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 2024 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 | 18 |
| Recursos del art. 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas | 0 |
| Recursos del art. 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas | 11 |
| Recursos del art. 54.1 a) de la Ley 7/1988 | 1 |
| Recursos de Queja | 1 |
| Piezas de Abstención | 0 |
| Total recursos ingresados | 31 |

La evolución de este dato en los tres últimos años es la que a continuación se expresa:

**RECURSOS**

| Año | Número |
|---|---|
| 2022 | 39 |
| 2023 | 42 |
| 2024 | 31 |

Del número total de recursos tramitados en 2024 fueron resueltos por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 38, quedando pendientes 14.

**RESUELTOS EN 2024**

| | |
|---|---|
| Recursos de Apelación | 22 |
| Sentencias | 12 |
| Autos | 9 |
| Decretos | 1 |
| Recursos del art. 48.1 de la Ley 7/88 | 14 |
| Recursos del art. 46.2 de la Ley 7/1988 | 0 |
| Recursos del art. 54.1 a) de la Ley 7/1988 | 0 |
| Recursos de Queja y Otros (recusación) | 2 |
| Pieza de Abstención | 0 |
| Total | 38 |

| | |
|---|---|
| Recursos de Apelación | 11 |
| Recursos del art. 48.1 de la Ley 7/88 | 2 |
| Recursos del art. 46.2 de la Ley 7/88 | 0 |
| Recursos del art. 54.1 y 41.4 de la Ley 7/88 | 1 |
| Recursos de Queja y Otros (recusación) | 0 |
| Pieza de Abstención | 0 |
| Total | 14 |

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 Ministerio Fiscal en la actividad jurisdiccional

La intervención del MF 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 2024, el MF ha interpuesto 21 demandas, seis más que el año anterior.

El importe total de las cantidades reclamadas es de 1.196.754,18€.

La evolución de este dato en los últimos tres años es la que a continuación se expresa:

**DEMANDAS**

| Año | Número |
|---|---|
| 2022 | 17 |
| 2023 | 15 |
| 2024 | 21 |

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.

A finales de 2022 se celebró la audiencia preliminar. El juicio se celebró en el mes de noviembre del año 2023, y en el mismo se practicaron las pruebas, pero no se formularon las conclusiones, trámite que la Consejera decidió que se hiciera por escrito.

Por auto de 4 de abril de 2024 se denegó la solicitud de suspensión del procedimiento planteada por la representación procesal de los codemandados y se acordó la apertura del trámite de presentación de conclusiones escritas, trámite que fue oportunamente evacuado por las partes demandantes y demandadas y por providencia de 29 de mayo el Departamento declaró 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, el Departamento 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 MF 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 de dos meses y diez días 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 y las objeciones que plantea el auto de la Consejera del Tribunal de Cuentas sobre la adecuación de la Ley Orgánica de Amnistía a la normativa nacional pueden ser resueltas mediante la interpretación jurídica que se haga de dicha ley por el propio Tribunal de Cuentas o, de estimarlo necesario, planteando la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad.

#### 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 MF, 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 la Fiscalía 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 MF 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, la Fiscalía no puede quedar apartada 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 del MF 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 |
|---|---|
| 2022 | 179 |
| 2023 | 117 |
| 2024 | 108 |

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. El número de las diligencias preprocesales ha descen-

dido de forma significativa gracias al 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 ya no se da traslado a la Fiscalía.

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 |
|---|---|---|---|---|
| 2022 | 179 | 114 | 73 | 12 |
| 2023 | 117 | 71 | 49 | 9 |
| 2024 | 108 | 71 | 31 | 15 |

## 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 memoria:

1. Sentencia núm. 1 de fecha 6 de febrero de 2024.

Recurso de Apelación núm. 28/2023, procedimiento de Reintegro núm. C−179/2021 sector público local (C.P.L.G.D.L.R.S.U en la provincia de León).

La Sala analiza la naturaleza, extensión y límites del recurso de apelación en el ámbito de la jurisdicción contable y aplica su doctrina acerca de la defectuosa técnica de reproducir en apelación las alegaciones que los recurrentes efectuaron a lo largo de la tramitación del procedimiento de instancia.

2. Sentencia núm. 2 de fecha 6 de febrero de 2024.

Recurso de Apelación núm. 35/2023, procedimiento de Reintegro núm. C99/2022 sector público autonómico (Informe Fiscalización subvenciones concedidas Consejerías y Agencias de la Junta de Andalucía. Ejercicios 2017/18 R.D.E.T.D.A. – R, Andalucía).

La Sala se refiere a la congruencia y debida motivación que han de reunir las resoluciones jurisdiccionales para satisfacer el principio de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24 de la Constitución y aplica la doctrina sobre el principio de carga de la prueba previsto en

el artículo 217 de la LEC –aplicable en la primera instancia contable– y la jurisprudencia sobe el error en la valoración de la prueba que es seguida reiteradamente por la Sala de Justicia.

3. Sentencia núm. 3 de fecha 14 de marzo de 2024.

Recurso de Apelación, rollo núm. 19/2023 interpuesto contra la Sentencia 3/2023, de 17 de marzo de 2023, dictada en el procedimiento de Reintegro por Alcance núm. B–114/2021, sector público estatal (Agencia EFE, SAU, SME, Madrid).

La Sala estima el recurso del Ministerio Fiscal en este punto y revoca la sentencia de instancia que fijaba la fecha de conocimiento de los hechos en el día de la citación para la práctica de la liquidación provisional por parte de la delegada instructora, pues considera que ha quedado acreditado en autos que el interesado tuvo conocimiento de los informes que contenían los hechos determinantes de la responsabilidad contable con anterioridad.

4. Sentencia núm. 4 de fecha 6 de mayo de 2024.

Recurso de apelación núm. 1/2024, interpuesto contra la Sentencia núm. 5/2023, de 21 de junio, dictada en el procedimiento de Reintegro por Alcance núm. B–123/2021, del ramo de Administración de Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. «Activa Mutua 2008», Mutua Colaboradora Seguridad Social núm. 3, Madrid).

La Sala aplica su reiterada doctrina respecto a la valoración de la prueba en la fase de instancia, por la que se establece (sentencias 3/2023, de 22 de marzo; 13/2022, de 22 de septiembre; 6/2015, de 11 de noviembre; y 26/2017, de 13 de julio) que fijar los hechos y valorar los medios de prueba corresponde al Departamento de instancia, sin perjuicio de que el órgano *ad quem* pueda corregir la ponderación llevada a cabo por el Juez *a quo* (sentencias 3/2023, de 22 de marzo, 4/2015, de 2 de julio, y 17/2019, de 8 de octubre) si la valoración conjunta del material probatorio se ha realizado de forma ilógica, arbitraria o contraria a las máximas de experiencia o a las normas de la sana crítica, sin que puedan prevalecer meras alegaciones de parte.

5. Sentencia núm. 5 de fecha 30 de abril de 2024.

Recurso de Apelación núm. 8/2024, procedimiento de Reintegro núm. C58/2023 Ramo: sector público autonómico (Informe de Fiscalización 5/2021 relativo a Fundació Institut de Formació Continua de la Universitat de Barcelona IL–3 UB Cataluña).

La sentencia analiza si en el caso enjuiciado se omitió el juicio de previsibilidad requerido, es decir, si el demandado no previó debiendo hacerlo o previendo no tomó las medidas necesarias y adecuadas para evitar el evento, todo ello en el contexto del descuido inexcusable en atención a las responsabilidades encomendadas, a la denominada esfera técnica del caso y concluye que no puede imputarse a una negligencia grave del demandado la salida injustificada de fondos como supuesto de responsabilidad contable conforme al artículo 49.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

6. Sentencia núm. 6 de fecha 11 de junio de 2024.

Recurso de Apelación núm. 33/22, interpuesto contra la Sentencia 2/2022, de 24 de junio, dictada por la Excma. Sra. Consejera de Cuentas del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento en los autos del procedimiento de Reintegro por Alcance núm. A141/20, del ramo sector público autonómico (Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, Fundación Pública Andaluza «ANDALUCÍA EMPRENDE», Comunidad Autónoma de Andalucía).

La sentencia recoge la doctrina según la cual el tribunal *ad quem* sólo podrá entrar a valorar la práctica de las diligencias probatorias practicadas con infracción de la regulación específica de las mismas, fácilmente constatable; o aquellas pruebas cuya valoración sea notoriamente errónea, esto es, cuya valoración se revele como equivocada sin esfuerzo; o cuando existan razones suficientes para considerar que la valoración de la misma contradice las reglas de la sana crítica, hecho que cabe advertir en supuestos graves y evidentes de desviación que la hagan totalmente ilógica u opuesta a las máximas de la experiencia. Aplicando dicha doctrina y después de realizar una valoración conjunta y ponderada de la totalidad de los medios de prueba practicados en la primera instancia, la Sala modifica la valoración de la prueba efectuada por la Consejera de instancia, al entender que la misma resulta notoriamente errónea.

7. Sentencia núm. 7 de fecha 11 de junio de 2024.

Recurso de Apelación núm. 4/2024, procedimiento de Reintegro núm. C–1046/2022, del ramo sector público local. (Informe de Fiscalización Ejercicio 2018-Ayuntamiento de Valle de Bardají, Aragón).

La sentencia desestima el recurso del Ministerio Fiscal pues considera que en su argumentación incurre en la indebida equiparación entre pagos diversos, unos en concepto de salario, y otros por dietas y pagos a la Seguridad Social y que no resulta aceptable tal equipara-

ción, por cuanto para los primeros consta acreditada la prestación y por tanto son pagos debidos, mientras que para los otros el juzgador de instancia utiliza un criterio racional diferenciado, pues las dietas requieren un soporte documental que acreditaría su misma existencia y, respecto a los importes referidos a pagos a la Seguridad Social no corresponde su abono a la trabajadora.

8. Sentencia núm. 8 de fecha 13 de junio de 2024.

Recurso de Apelación, rollo núm. 5/2024, interpuesto contra la Sentencia 8/2023, de 21 de noviembre, dictada en el procedimiento de Reintegro por Alcance núm. B–137/16-09, sector público autonómico (Consejería de Empleo-Ayudas socio-laborales a la prejubilación –«Saldauto Sevilla, S.A.L.», Andalucía).

La sentencia analiza la condición de cuentadantes de los codemandados y la ausencia de dicha condición en la empresa, poniendo de manifiesto que la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2011 ha declarado que la responsabilidad contable surge en el contexto de la encomienda a ciertas personas de la gestión de fondos públicos y que extenderla a cualquier persona, sería equiparable a una responsabilidad civil de terceros frente a la Administración Pública. Establecida de forma inequívoca por la jurisprudencia como beneficiarias de las ayudas las empresas, y no los trabajadores, no concurren en los tres codemandados las condiciones para ser declarados gestores o cuentadantes por su ausencia de capacidad de decisión para la disposición de los fondos.

9. Sentencia núm. 9 de fecha 22 de julio de 2024.

Recurso de apelación núm. 9/23, interpuesto contra la Sentencia núm. 8/2022, de 16 de diciembre, dictada en el procedimiento de Reintegro por Alcance núm. C–197/2021, del ramo de sector público local (Ayuntamiento de Marracos, Zaragoza).

La sentencia se refiere a la situación de los herederos del responsable contable en cuanto al pago de los intereses y considera que el presente caso el *dies a quo* es la fecha en que las sucesoras del declarado responsable contable directo aceptaron la herencia, pues fue en ese momento cuando le sucedieron con toda la plenitud de derechos que el ordenamiento jurídico les confiere para defender los intereses inherentes a su posición de herederas del responsable contable por alcance, y como *dies ad quem* la fecha de dictarse la sentencia de primera instancia.

10. Sentencia núm. 10 de fecha 22 de julio de 2024.

Recurso de apelación núm. 27/2023, interpuesto contra la Sentencia núm. 4/2023, de 4 de abril, dictada en el procedimiento de Reintegro por Alcance núm. C–196/2021, del ramo de sector público local (Informe de Fiscalización del Sector Público Aragonés, Ejercicio 2017. Ayuntamiento de Valle de Bardají, Aragón).

La sentencia desestima el recurso y declara que respecto a los pagos de salarios a la secretaria interventora que denunció el Ministerio Fiscal, consta acreditada en autos la prestación de sus servicios por lo que no puede apreciarse alcance en los fondos municipales.

11. Sentencia núm. 11 de fecha 17 de octubre de 2024.

Recurso de apelación núm. 26/23, interpuesto contra la Sentencia núm. 10/2022, de 19 de diciembre, dictada por la Excma. Sra. Consejera de Cuentas del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento en los autos del procedimiento de Reintegro por Alcance núm. A34/2020, del ramo sector público local (Ayuntamiento de Ambite, Madrid).

La sentencia, respecto a la infracción de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las diligencias de investigación y de prueba, aplica el reiterado criterio doctrinal y jurisprudencial de la Sala de Justicia que establece que, para poder realizar una nueva valoración de la prueba practicada, sería necesario que se detectase un error patente y claro en la apreciación de la prueba por parte de la juzgadora *a quo*, circunstancia esta que no concurre en el supuesto aquí enjuiciado.

12. Sentencia núm. 12 de fecha 17 de octubre de 2024.

Recurso de apelación núm. 39/2023, interpuesto contra la Sentencia núm. 4/2023, de 8 de mayo, dictada en el procedimiento de Reintegro por Alcance núm. B–93/2020, del ramo de sector público autonómico (Informe de Fiscalización de regularidad del grupo «C., S.A.», «P., S.A.» y otras dos empresas. Ejercicio 2015, Andalucía).

La sentencia desestima el recurso tras resumir el contenido de la sentencia recurrida y las pretensiones de las partes, aplicando la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional y por la propia Sala de Justicia, respecto a los requisitos de valoración de la prueba en primera instancia. Asimismo, aplica la doctrina elaborada por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas en lo referente a los elementos configuradores de la responsabilidad contable y, en particular, a la necesidad de que concurra un daño real, efectivo y evaluable económicamente en los fondos públicos.

# 4. FISCALÍA DE LA AUDIENCIA NACIONAL

## 4.1 **Introducción**

La elaboración de una memoria anual por parte de las distintas Fiscalías es un ejercicio fundamental que responde tanto a exigencias legales como a principios de transparencia, rendición de cuentas y mejora institucional. Este documento, regulado en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, particularmente en su artículo 9, establece la obligación de la FGE de presentar anualmente al Gobierno un informe sobre su actividad, el estado de la criminalidad y la aplicación del derecho en el ámbito de su competencia.

La memoria se hace, por tanto, necesaria no solo para nutrir la información que en su momento requiera la Fiscalía General del Estado, sino también porque constituye un mecanismo esencial de control y supervisión democrática sobre el Ministerio Fiscal, institución clave en el sistema judicial español. Aunque la Fiscalía es independiente en su actuación, está vinculada al principio de legalidad e imparcialidad y sometida al imperio de la ley y al escrutinio público. Este informe permite a los poderes del Estado y a la ciudadanía a la que servimos conocer de primera mano las actividades realizadas, los recursos empleados y las dificultades enfrentadas por los fiscales en el ejercicio de sus funciones. Sin esta rendición de cuentas, la opacidad podría erosionar la confianza en una institución que tiene como misión la defensa de la legalidad, los derechos de los ciudadanos y el interés público tutelado por la ley.

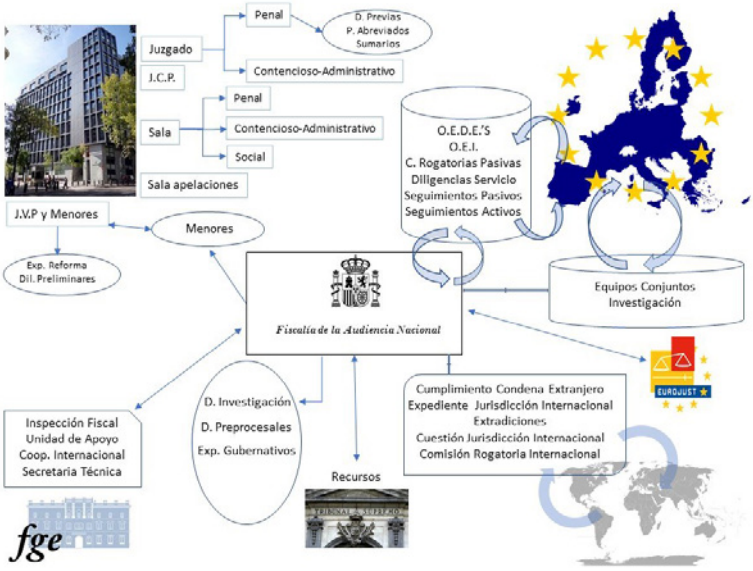
Entre las bondades de la memoria anual destaca su carácter informativo y analítico. Por un lado, ofrece datos estadísticos detallados sobre el volumen de asuntos tramitados (delitos investigados, procedimientos judiciales, diligencias preprocesales, etc.), lo que permite evaluar la carga de trabajo y la eficacia del Ministerio Fiscal. Por otro, incluye un análisis cualitativo que identifica tendencias delictivas y evalúa la respuesta institucional frente a ellas. Este ejercicio reflexivo no solo visibiliza el papel de la Fiscalía, sino que también refuerza su independencia funcional al poner de manifiesto su actuación y las carencias que puedan afectar su labor. Al hacerlo público, se fomenta un debate social y político sobre cómo fortalecer su autonomía y dotarla de los recursos necesarios para cumplir su mandato constitucional (artículo 124 de la Constitución Española).

De cara al futuro, la memoria anual es un instrumento estratégico para la modernización y adaptación de la Fiscalía. Al recopilar y analizar datos año tras año, se construye una base histórica

que permite planificar políticas públicas en materia de justicia, ajustar la formación de los fiscales a las nuevas realidades delictivas y proponer reformas legislativas cuando sea necesario. Asimismo, al ser un documento accesible, incrementa la legitimidad de la institución ante la sociedad, consolidándola como garante del Estado de Derecho.

En resumen, la memoria anual de la Fiscalía no es un mero trámite burocrático, sino una herramienta de transparencia, evaluación y proyección que fortalece su rol en el sistema judicial español y asegura su evolución en un contexto de retos crecientes.

**Panorámica de la Fiscalía de la Audiencia Nacional**




## 4.2 Organización y funcionamiento de la Fiscalía: instalaciones, plantilla y distribución del trabajo

### 4.2.1 La plantilla actual y sus necesidades

La Fiscalía es un organismo vivo que evoluciona con y como el entorno que la rodea, de tal manera que el trabajo que tiene encomendado se ve incrementado año tras año. Así lo podemos ver en los diversos delitos que son de su competencia: terrorismo, delincuencia

socioeconómica, crimen organizado, menores, vigilancia penitenciaria, cooperación internacional, y en las jurisdicciones contencioso-administrativa y social.

La plantilla, como se ha dicho en otras ocasiones, se mantiene constante en su composición desde hace bastantes años por lo que, a fin de evitar reiteraciones, y dada la ausencia de cambios, nos remitimos a lo dicho en memorias anteriores respecto a la necesidad de incrementar la plantilla en al menos tres fiscales más. No puede obviarse el hecho de que este incremento deviene necesario para abordar en mejores condiciones el volumen de trabajo atribuido a cada uno de los miembros de este órgano, además de estar en mejores condiciones para abordar el constante aumento en complejidad y número de asuntos que el futuro, indefectiblemente, nos tiene preparados.

### 4.2.2 Organización: Servicios específicos de la Fiscalía

La Fiscalía se organiza por servicios y coordinaciones, manteniéndose los explicitados en memorias anteriores y a los que nos remitimos a fin de evitar la lectura reiterativa de un documento que debe ser una carta de presentación de las potencialidades de una Institución esencial en el marco del Poder Judicial español.

### 4.2.3 Distribución del trabajo

Se ha mantenido, salvo necesidades puntuales, la distribución objetiva del trabajo establecida durante los años anteriores, demostrándose, de esta manera, el mejor aprovechamiento del conocimiento de los fiscales en cada área, así como el uso racional de los materiales puestos a nuestra disposición por la Fiscalía General y el Ministerio de Justicia.

### 4.2.4 Instalaciones de la Fiscalía

La sede de la calle Génova (plantas 8.ª y 9.ª) es la sede la Jefatura y de la mayoría de los servicios de la Fiscalía, compartiéndose con los órganos judiciales la Sala de Juntas de la 10.ª planta.

En la calle Goya (planta 1.ª), se encuentran los servicios administrativos de Vigilancia Penitenciaria y Menores, aunque el Ministerio de Justicia tiene en proyecto el traslado de esta sede a otro edificio permanente y definitivo en el Paseo de la Castellana.

El personal auxiliar (gestores, tramitadores y auxilio judicial) dispone de espacio suficiente para desempeñar dignamente sus tareas, tal como se requiere por la Inspección de Trabajo.

### 4.2.5 La digitalización

La digitalización ha transformado profundamente el funcionamiento de la Fiscalía y el sistema judicial español, optimizando procesos, reduciendo tiempos y mejorando la accesibilidad. Uno de los avances más significativos ha sido la implementación del expediente judicial electrónico, que ha sustituido progresivamente los voluminosos legajos en papel. Este sistema permite a fiscales, jueces y demás operadores jurídicos acceder de forma inmediata a la información de los casos desde cualquier ubicación, eliminando la dependencia de archivos físicos y agilizando la tramitación. Plataformas como Lexnet o los distintos sistemas de gestión procesal (*Minerva, Fortuny* o *Atenea* para la jurisdicción de menores) han centralizado los expedientes, facilitando la consulta, el seguimiento y la interoperabilidad entre órganos judiciales.

El uso cotidiano de herramientas como el correo electrónico y las videoconferencias ha revolucionado la comunicación. Los fiscales ya no necesitan desplazarse constantemente para coordinarse con juzgados o cuerpos policiales; las reuniones virtuales mediante plataformas como Microsoft Teams o Zoom han permitido ahorrar tiempo y recursos. Esto ha sido especialmente útil durante la pandemia de COVID−19, cuando las videoconferencias se convirtieron en esenciales para celebrar vistas orales o tomar declaraciones a distancia, garantizando la continuidad del servicio público.

Asimismo, los escáneres y conversores de PDF han simplificado la digitalización de documentos antiguos, integrándolos al expediente electrónico. Las redes compartidas y el acceso a plataformas en la nube han mejorado la colaboración entre fiscales y otros agentes, permitiendo el intercambio seguro y eficiente de información sensible. Las grabaciones digitales de declaraciones, por su parte, han sustituido los sistemas de transcripción manual, ofreciendo mayor precisión y disponibilidad inmediata para su consulta o revisión.

La firma electrónica en la nube ha sido otro hito, permitiendo a los fiscales validar documentos desde cualquier dispositivo con seguridad jurídica, reduciendo trámites burocráticos y desplazamientos innecesarios. Estas herramientas han incrementado la pro-

ductividad y han dotado al sistema de mayor transparencia y trazabilidad.

En el ámbito de la Fiscalía, el sistema informático *Fortuny* ha supuesto un salto cualitativo. Diseñado específicamente para las necesidades de los fiscales, *Fortuny* centraliza la gestión de procedimientos, facilita el seguimiento de asuntos y mejora la coordinación interna. Este sistema ha incrementado la eficiencia al permitir un registro ordenado de las actuaciones, la generación automática de documentos y el acceso rápido a estadísticas procesales, lo que optimiza la planificación y la toma de decisiones. Junto a *Fortuny*, la implementación del visor Horus ha sido clave para la visualización integral del expediente judicial. Horus ofrece una interfaz que unifica la información digitalizada, permitiendo a los fiscales revisar de forma clara y completa todos los documentos, resoluciones y evidencias asociadas a un caso. Sin embargo, en procedimientos más antiguos, donde no toda la documentación está digitalizada, se complementa con datos almacenados en la nube (Cloud), garantizando la continuidad del acceso a la información histórica.

Sin embargo, este proceso no ha estado exento de desafíos, especialmente por la brecha tecnológica vinculada a la edad de muchos usuarios. Fiscales y funcionarios de mayor edad, habituados a métodos tradicionales, han tenido que adaptarse a través de formación específica impulsada por el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado. Los programas de capacitación y la usabilidad progresiva de las herramientas han permitido superar estas barreras, logrando una integración efectiva. En este punto no podemos de dejar de agradecer la impagable labor de ayuda, apoyo y colaboración demostrada por la Unidad de Apoyo de la FGE y de la Secretaría de Gobierno de la Audiencia Nacional, sin cuya colaboración, todo el trayecto hasta ahora andado hubiese sido más complejo y dificultoso.

En conclusión, las nuevas tecnologías han modernizado la Fiscalía y el Poder Judicial en España, mejorando la eficiencia, reduciendo costes y fortaleciendo la accesibilidad a la justicia.

### 4.3 **Estadísticas generales**

En el este apartado se procederá, de forma somera, a indicar una serie de datos estadísticos que hacen referencia a la fiscalía y que no pueden ser objeto de obtención y consulta a través de *Fortuny*.

### 4.3.1 Procedimientos incoados en la Audiencia Nacional: Comparativa

Como en años anteriores, la Fiscalía de la Audiencia Nacional tiene asignado el despacho del mayor porcentaje de diligencias previas incoadas durante 2024 en los Juzgados Centrales de Instrucción (703 de 783, lo que supone un 89,78% de las mismas).

| | Fiscalía Ordinaria | Fiscalía Antidroga | Fiscalía Anticorrupción | |
|---|---|---|---|---|
| DP | 703<br>89,78% | 50<br>6,39% | 30<br>3,83% | 783 |

### 4.3.2 Estadísticas 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 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Totales . . | 180 | 205 | 242 | 117 | 97 | 91[3] | 87 | 103 | 125 |

Incremento del 21,36% respecto al año anterior.

En Expedientes de Extradición y Órdenes Europeas de Detención el total de comparecencias celebradas en los 6 juzgados centrales de instrucción alcanza la cifra de 1.147, lo que supone un incremento del 11,90% respecto a 2023.

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Totales . . | 1137 | 886 | 1031 | 937 | 695 | 860 | 965 | 1025 | 1147 |

#### 4.3.2.2 *Calificaciones*

Los escritos de acusación elaborados por esta Fiscalía durante los años 2016 a 2024 tienen la siguiente distribución:

[3] «Este dato corrige el dato erróneo de 97 que consta publicado en dicha anualidad en la memoria del año pasado».

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Totales . . | 108 | 85 | 73 | 77 | 56 | 62 | 37 | 46 | 59 |

La cifra de escritos de acusación presentados es un 28,26% superior a la del año anterior (59 en el 2024 frente a los 46 en el 2023), 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.

#### 4.3.2.3 *Vistas orales*

Incluidos juicios, apelaciones, extradiciones y euroórdenes.

| Vistas orales |
|---|
| 351 |

A continuación, veremos las asistencias a estas vistas desglosadas en función de distintos parámetros:

1.º Asistencia en Sala por juicios y por otro tipo de vistas ante las mismas, incluyendo las que han sido celebradas por más de un fiscal.

| Juicios orales | Otras vistas |
|---|---|
| 119 | 232 |

| | |
|---|---|
| Extradiciones | 186 |
| Apelaciones | 19 |
| Acta exploración/Revisiones | 4 |
| Art. 504 /505 | 12 |
| Previo pronunciamiento | 4 |

| | |
|---|---|
| Otras | 7 |
| Total | 232 |

En un análisis comparativo con el año anterior observamos un 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 |

Incremento del 18,18%.

2.º Vistas juicios orales por delitos mediante la diferenciación de cuatro grandes grupos: terrorismo, falsificación de moneda y tarjetas de crédito, crimen organizado, delitos socioeconómicos y restantes infracciones criminales.

| Grupo | Juicios | Otros | Total |
|---|---|---|---|
| Patrimoniales y socioeconómicos | 38 | 57 | 95 |
| Otros-contra la libertad | 7 | 52 | 59 |
| Terrorismo | 42 | 17 | 59 |
| Otros-contra el patrimonio | 2 | 28 | 30 |
| Terrorismo yihadista | 22 | 7 | 29 |
| Otros | 2 | 22 | 24 |
| Otros-asesinato | | 19 | 19 |
| Otros-lesiones | 1 | 11 | 12 |
| Falsedades | 3 | 9 | 12 |
| Otros-contra seguridad colectiva | 1 | 10 | 11 |
| Otros-corona | 1 | | 1 |

| Grupo | Juicios | Otros | Total |
|---|---|---|---|
| Total . . . . . | 119 | 232 | 351 |

#### 4.3.2.4 *Sentencias*

Sentencias año 2024: 69.

1. Sentencias terrorismo año 2024: 40.

1.1 Sala de lo Penal: 31.
1.2 Sala de Apelaciones: 4.
1.3 Juzgado Central de Menores: 5.

1.1 Sala de lo Penal: 31.

ETA: 10.
Yihadista: 18.
Otros: 3.

| | ETA | Yihadista | Otros | Total |
|---|---|---|---|---|
| Absolutorias . . . . . | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Condenatorias . . . . . | 10 | 18 | 2 | 30 |
| Total . . . . . | 10 | 18 | 3 | 31 |

| | |
|---|---|
| Sin víctimas . . . . . | 26 |
| Con víctimas . . . . . | 5 |
| Total . . . . . | 31 |

Acusados: 49.

| | ETA | Yihadista | Otros | Total |
|---|---|---|---|---|
| Condenados . . . . . | 18 | 29 | 2 | 49 |
| Absueltos . . . . . | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Total . . . . . | 18 | 29 | 3 | 50 |

1.2 Sala de Apelaciones: 4.

| | Yihadista | Otros |
|---|---|---|
| Condenatorias . . . . . | 3 | 1 |

Acusados: 9.

| | Yihadista | Otros |
|---|---|---|
| Condenados . . . . . | 8 | 1 |

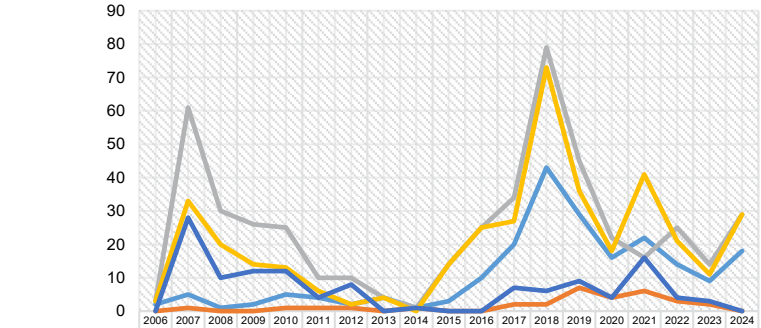
1.3 Juzgado Central de Menores: 5.

Terrorismo Yihadista: 5.
Acusados: 7.

**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 |

EVOLUCIÓN SENTENCIAS TERRORISMO YIHADISTA




| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sentencias | 2 | 5 | 1 | 2 | 5 | 4 | 2 | 4 | 1 | 3 | 10 | 20 | 43 | 29 | 16 | 22 | 14 | 9 | 18 |
| Absolutorias | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 7 | 4 | 6 | 3 | 2 | 0 |
| Imputados | 3 | 61 | 30 | 26 | 25 | 10 | 10 | 4 | 1 | 14 | 25 | 34 | 79 | 45 | 22 | 16 | 25 | 14 | 29 |
| Condenados | 3 | 33 | 20 | 14 | 13 | 6 | 2 | 4 | 0 | 14 | 25 | 27 | 73 | 36 | 18 | 41 | 21 | 11 | 29 |
| Absueltos | 0 | 28 | 10 | 12 | 12 | 4 | 8 | 0 | 1 | 0 | 0 | 7 | 6 | 9 | 4 | 16 | 4 | 3 | 0 |

2. Sentencias otros delitos año 2024: 29.

2.1 Sala de lo Penal: 28.

| | Condenatorias | Absolutorias | Total |
|---|---|---|---|
| Moneda | 2 | | 2 |
| Otros | 20 | 4 | 24 |
| Tarjetas | 2 | | 2 |
| Total | 24 | 4 | 28 |

| | Condenados | Absueltos | Total |
|---|---|---|---|
| Moneda | 4 | 1 | 5 |
| Otros | 181 | 27 | 208 |
| Tarjetas | 2 | | 2 |
| Total | 187 | 28 | 215 |

2.2 Sala de apelaciones: 1.

| | Condenatorias | Total |
|---|---|---|
| Otros. . . . . | 1 | 1 |

| | Condenados | Total |
|---|---|---|
| Otros. . . . . | 6 | 6 |

## 3. Indultos.

| Informes | Indultos |
|---|---|
| Informe no concesión de indultos . . . . . | 12 |
| Informe concesión parcial . . . . . | 2 |
| Solicitud de diligencias . . . . . | 9 |
| Total . . . . . | 23 |

## 4. Recursos de casación.

| Interpuesto por las partes | Interpuesto por el M. Fiscal |
|---|---|
| 15 | 1 |
| Total: 16 | |

## 5. Expedientes gubernativos.

| | 2024 |
|---|---|
| Denuncias. . . . . | 66 |
| Carta interno. . . . . | 1 |
| Solicitud asilo. . . . . | 1 |
| Comunicaciones. . . . . | 1 |
| Total . . . . . | 69 |

## 4.4 Descripción de la actividad de la Fiscalía por órdenes jurisdiccionales

La investigación por delitos de terrorismo –en lo que atañe al 2024– representa un 25,16 % de las diligencias previas tramitadas (197 de 783 incoadas en la Audiencia Nacional).

## 4.5 Terrorismo

El terrorismo representa un 28,02% de todas las diligencias previas incoadas en esta Fiscalía durante este año 2024 (197 de 703), porcentaje inferior al del año 2023 que fue del 35,07%.

| | Terrorismo yihadista | Terrorismo ETA | Otros grupos | Total |
|---|---|---|---|---|
| DP . . . . . | 170 | 21 | 6 | 197 |
| PA. . . . . | 16 | 2 | 3 | 21 |
| S . . . . . | 10 | 0 | 2 | 12 |
| Total . . . . . | 196 | 23 | 11 | 230 |

Porcentaje DP terrorismo yihadista (170/197) 86,29%.
Porcentaje DP terrorismo ETA (21/197) 10,65%.
Porcentaje DP terrorismo otros grupos (6/197) 3,04%.

| | |
|---|---|
| D. Previas terrorismo . . . . . | 197 |

Diligencias previas de terrorismo incoadas en la Audiencia Nacional (sumando las tres fiscalías que intervienen en este órgano central):

197/783 → 25,16%

Diligencias previas de terrorismo incoadas en la Fiscalía (referidas solo a la Fiscalía de la Audiencia Nacional):

197/703 → 28,02%

## 4.6 La actividad de investigación de la criminalidad organizada y socioeconómica

| | Falsificación moneda y tarjeta de crédito | Patrimoniales y socioeconómicos |
|---|---|---|
| DP | 3 | 294 |
| PA | 0 | 6 |
| S | 0 | 0 |
| Total | 3 | 300 |

Operaciones policiales

| | |
|---|---|
| Falsificación, tenencia y distribución de moneda falsa | 134 |
| Falsificación de tarjeta y estafas bancarias *online* | 338 |

Detenidos.

| | |
|---|---|
| Falsificación, tenencia y distribución de moneda falsa | 105 |
| Falsificación de tarjeta y estafas bancarias *online* | 690 |

Nacionalidad detenidos por falsificación, distribución y tenencia de moneda falsa (Año 2024).

| Nacionalidad | Núm. detenidos | % |
|---|---|---|
| España | 65 | 62 |
| China | 10 | 9,5 |
| Perú | 9 | 8,5 |
| Rumanía | 6 | 5,7 |
| Cuba | 4 | 3,8 |
| Portugal | 3 | 2,8 |
| Rep. Dominicana | 3 | 2,8 |
| Marruecos | 2 | 1,9 |
| Italia | 1 | 1 |
| Colombia | 1 | 1 |
| Guinea | 1 | 1 |
| Total | 105 | 100% |

Nacionalidad detenidos por falsificación de tarjeta y estafas bancarias *online* (año 2024).

| Nacionalidad | Núm. detenidos | % |
|---|---|---|
| España | 436 | 63 |
| Rep. Dominicana | 33 | 4,9 |
| Rumanía | 29 | 4,3 |
| Colombia | 23 | 3,4 |
| Perú | 20 | 2,8 |
| Venezuela | 11 | 1,6 |
| Resto nacionalidades | 138 | 20 |
| Total | 690 | 100% |

Falsificación de moneda.

| | |
|---|---|
| Grupos investigados | 3 |
| Grupos desarticulados total o parcialmente | 1 |
| Detenidos | 8 |

Falsificación de tarjetas y estafas bancarias *online.*

| | |
|---|---|
| Grupos investigados | 18 |
| Grupos desarticulados total o parcialmente | 6 |
| Detenidos | 58 |

| Nacionalidad | Núm. detenidos | % |
|---|---|---|
| España | 51 | 88,1 |
| Marruecos | 2 | 3,4 |
| Rep. Dominicana | 2 | 3,4 |
| Uruguay | 1 | 1,7 |
| Italia | 1 | 1,7 |
| Albania | 1 | 1,7 |
| Total | 58 | 100% |

Evolución de la actividad criminal en delincuencia organizada.

Detenidos por la falsificación de moneda, falsificación de tarjeta y estafas bancarias *online* en delincuencia organizada. Evolución 2018-2024.

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Falsificación, tenencia y distribución de moneda . . . . . | 22 | 30 | 16 | 16 | 15 | 1 | 8 |
| Falsificación de tarjeta y estafas bancarias *online* . . . . . | 62 | 52 | 121 | 35 | 140 | 186 | 58 |

## 4.7 **Redes de inmigración clandestina y trata de seres humanos**

En estos delitos es necesario resaltar que la competencia de la Audiencia Nacional va dirigida a investigar los aparatos de captación que se desarrollan en el extranjero o aquellas redes que poseen ramificaciones en nuestro país, y en las que el destino de las personas objeto del tráfico ilícito es nuestro territorio nacional, por eso el número de procedimientos instruidos en este órgano judicial no es elevado. Aunque la previsión contenida en el artículo 570 quater.3 CP ha permitido extender el ámbito competencial de estas investigaciones y su atribución a la Audiencia Nacional en virtud del artículo 65.1.e) LOPJ. Sin embargo, una redefinición de las competencias de la Audiencia Nacional en esta materia sería adecuado por encontrarnos en un órgano especializado en la lucha contra la criminalidad organizada.

Esta asunción competencial ha traído como consecuencia que las unidades policiales especializadas en esta materia centralicen sus importantes investigaciones, debidamente coordinadas por la Fiscalía, en los órganos judiciales instructores de la Audiencia Nacional, lo que explica que desde 2012 se hayan incoado más de 50 investigaciones específicas sobre esta materia en los diferentes juzgados centrales de instrucción.

En la actualidad, y como consecuencia de los parámetros usados para la asunción competencial, se están tramitando 5 procedimientos que tienen como base organizaciones criminales que, además de la falsificación de documentos para facilitar la entrada en nuestro país de distintas personas víctimas de estas, las dedican a la explotación sexual y laboral.

## 4.8 **Delitos contra la Corona, los altos organismos de la nación y la forma de gobierno**

La actividad judicial en esta tipología delictiva se ha centrado en la investigación de acciones consistentes en quema de fotografías de los Reyes y demás miembros de la Familia Real, además de otros comportamientos injuriosos susceptibles de ser calificadas jurídicamente como delitos de injurias a la Corona del artículo 490.3 y/o 491 CP. Igualmente se ha procedido a la apertura de causas por hechos similares a los indicados pero dirigidos al Gobierno de la Nación, Parlamento y otros órganos de relevancia constitucional.

Como se indicó en memorias anteriores, la línea jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derecho Humanos (Sentencia de 13 de marzo de 2018 en el caso Stern Taulats y Roura Capellera c. España) ha producido una drástica reducción de estos procedimientos, por primar la libertad de expresión y la crítica contra los poderes del Estado frente a su persecución penal, por muy gruesas o incluso desafortunadas que puedan ser esas manifestaciones. Por ello la Fiscalía ha procedido a incoar Diligencias de Investigación tras la recepción de atestados y denuncias de particulares y entidades (públicas y privadas) a los fines de hacer un previo juicio de lo puesto en conocimiento y concretar si se cumplen los parámetros jurisprudenciales mencionados.

Contra la Corona-Instituciones.

| | | |
|---|---|---|
| Diligencia de investigación . . . . . | Art. 504 (contra las instituciones) . . . | 2 |
| Diligencia de investigación . . . . . | Injurias contra la Corona . . . . . | 5 |

## 4.9 **La jurisdicción penal internacional**

La reforma llevada a cabo por LO 1/2014 de 13 de marzo, de modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ha limitado considerablemente la persecución de los delitos cometidos en el extranjero al margen de los principios de personalidad activa (art. 23.2 LOPJ) y real o de defensa (art. 23.3 LOPJ). El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la reforma operada considerando que la normativa aprobada no infringe los derechos contemplados en la Constitución (Sentencia 140/2018 de 20 de diciembre). Por ello el número de procedimientos incoados

es limitado, pudiéndose reseñar que en la actualidad están en tramitación (en distintas fases) 3 procedimientos: «Genocidio de Ruanda», «Contra distintos miembros de la Administración de Guinea Ecuatorial» y «Compraventa de diamantes de Sierra Leona» –estando pendiente en la Sala de lo Penal para ver si en la misma concurren los requisitos de la prescripción–. Hay que señalar que el caso mencionado en la Memoria del año anterior «Denuncia contra un miembro del Frente Polisario» ha sido archivado por prescripción por el Tribunal Supremo en mayo de 2024.

### 4.10 **Menores**

Por las características especiales de esta sección, tanto el tratamiento de sus procedimientos como los medios telemáticos usados para su tramitación, son distintos a los demás de la Fiscalía de la que forma parte: no utiliza *Fortuny*, sino *Minerva* (en la actualidad se está implantando la aplicación *Atenea*, que sustituirá a la anterior) al ser la parte instructora en las diligencias relativas a menores de edad penal. Los problemas detectados durante el año anterior se han ido solucionado: así, se ha creado Cloud que permite la transmisión de los expedientes a las partes del proceso, y de igual forma se ha está trabajando con la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia en la implementación de la agenda de señalamientos y el sistema de grabación audiovisual eFidelius en la Fiscalía Central de Menores, que permite la creación y modificación de señalamientos de forma integrada con *Atenea*, la gestión de calendario y la grabación de los actos y vistas judiciales que se lleven a cabo en esta sección de menores, garantizando su integridad y fidelidad, hecho que tendrá lugar en el primer semestre de 2025.

La implantación de *Minerva* (arriba mencionado) desde septiembre de 2022, ha mejorado la funcionalidad de la sección de menores, si bien su rendimiento no lo es al 100%, pues se siguen tramitando en papel distintas piezas separadas (las restrictivas de derechos fundamentales del artículo 23.3, la de agente encubierto informático del artículo 282 *bis* LECrim, la de responsabilidad civil del artículo 16.4 y la de medidas cautelares del artículo 28.4) y OEDEs).

Continuando la mejora del servicio público de justicia en esta sección, se han habilitado salas físicas para la toma de declaraciones, para lo que ha sido esencial el acuerdo con la Secretaría de Gobierno de la AN y el soporte de la Unidad de Apoyo de la FGE.

Incoación de Diligencias preliminares.

| | |
|---|---|
| 2018 | 14 |
| 2019 | 5 |
| 2020 | 6 |
| 2021 | 9 |
| 2022 | 8 |
| 2023 | 26 |
| 2024 | 47 |

| Delito | |
|---|---|
| Contra la libertad sexual (cometido en el extranjero) . . . . . | 10 |
| Lesiones (cometido en el extranjero). . . . . | 4 |
| Terrorismo de carácter yihadista . . . . . | 32 |
| Pornografía Infantil . . . . . | 1 |
| Total . . . . . | 47 |

Este año se ha producido un incremento del 80,76% con respecto al anterior que, sumado al producido en 2023, nos sitúa en un aumento del 150%.

Expedientes de reforma incoados en 2024.

| Delito | |
|---|---|
| Terrorismo de carácter yihadista . . . . . | 27 |
| Contra la libertad sexual (cometido en el extranjero) . . . . . | 7 |
| Lesiones (cometido en el extranjero). . . . . | 2 |
| Pornografía Infantil . . . . . | 1 |
| Otros. . . . . | 1 |
| Total . . . . . | 38 |

Conversión a expediente de reforma.

| Delito | |
|---|---|
| Carácter yihadista. . . . . | 26 |
| Contra la libertad sexual (cometido en el extranjero) . . . . . | 7 |
| Lesiones . . . . . | 2 |
| Total . . . . . | 35 |

Sentencias.

| | |
|---|---|
| Condenatorias | 5 |

| | |
|---|---|
| Delito de adoctrinamiento terrorista | 3 |
| Delito de integración en organización terrorista y tenencia de explosivos | 1 |
| Delito de auto-adoctrinamiento terrorista y enaltecimiento del terrorismo | 1 |

– Imposición de medidas de internamiento en régimen cerrado seguidas de libertad vigilada: 5.
– Órdenes Europeas de Detención y Entrega de menores pasivas: 3.
– Menores cumpliendo medidas: 9.
– OID/OEDE en vigor: 1.

### 4.11 **Víctimas**

La Fiscalía tiene encomendada la protección de las víctimas del delito, tal como se establece en los siguientes marcos legales: el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (art. 3.10 EOMF); Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito (art. 24.1 LEVD); Ley de Enjuiciamiento Criminal en su art. 773 LECrim). Como instrumento interno mencionaremos la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 8/2005, de 26 de julio que establece el deber de información, tutela y protección de las víctimas en el proceso penal.

Respecto a la evolución normativa en la protección de las víctimas de terrorismo, hasta el año 2011 no se dictó una norma que recogiese con carácter general y especial a estas víctimas, lo que tuvo lugar con la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo, y su reglamento, el Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre, que marcaron un hito al establecer este marco legal específico.

Posteriormente, la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima, amplió la protección a todas las víctimas del delito, trascendiendo el ámbito del terrorismo.

El artículo 5 LEVD, desarrollado en el artículo 27 del Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre (REV), define la función tuitiva del Ministerio Público, y en relación a las víctimas del terrorismo, la Oficina de Asistencia a las Víctimas de la Audiencia Nacional

(OAVD) desempeña un papel fundamental, proporcionando información detallada sobre el estado de los procedimientos judiciales.

### 4.11.1 Coordinación para la protección y tutela de las víctimas en delitos de terrorismo

Durante el año 2024, se ha dado respuesta a las solicitudes presentadas por víctimas de atentados terroristas a través de diversos canales, incluyendo la Oficina de Asistencia a las Víctimas de la Audiencia Nacional, asociaciones de víctimas y la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior. Asimismo, se han mantenido comunicaciones telefónicas y reuniones presenciales con las víctimas para abordar sus inquietudes.

La naturaleza de las consultas planteadas ha abarcado un amplio espectro de cuestiones, pudiendo clasificarlas en:

– Información sobre procedimientos judiciales: es significativo el número de víctimas que ha solicitado información sobre el estado de procedimientos relacionados con atentados perpetrados por la organización terrorista ETA. Estas solicitudes se refieren a casos en los que los presuntos autores no han sido juzgados, ya sea por desconocimiento de su identidad, insuficiencia de pruebas, desconocimiento de su paradero o archivo por prescripción delictiva.

– Trámites de indemnización: se han recibido consultas sobre los procedimientos para obtener indemnizaciones, en cuyo caso la Fiscalía se ha coordinado con la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, entidad competente para informar a las víctimas y gestionar los trámites administrativos.

– Informes para la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo: se han elaborado informes a solicitud de la Dirección General del Ministerio del Interior relacionados con peticiones de reconocimiento de la condición de víctima del terrorismo. Estos informes son esenciales para que los ciudadanos puedan acceder a las indemnizaciones correspondientes.

– Indemnizaciones fijadas en sentencia: se han atendido solicitudes para obtener indemnizaciones por daños físicos y psicológicos, especialmente cuando la cuantía supera los límites legales establecidos y existe sentencia condenatoria.

– Información sobre diligencias de investigación: se han proporcionado datos sobre diligencias de investigación, tanto en España como en el extranjero, y su posterior judicialización, un requisito clave para iniciar el expediente administrativo de indemnización.

## 4.12 Coordinación para la averiguación de los delitos sin resolver de ETA, GRAPO y demás organizaciones terroristas

Conforme a la línea de actuación que define esta coordinación, ya expuesta en anteriores memorias, se han continuado los trabajos de análisis de los efectos procedentes de Francia y relacionados con ETA recibidos en esta Fiscalía.

Durante 2024 y, como novedad, se han comenzado a registrar como diligencias de investigación preprocesales las solicitudes policiales para el estudio de los sellos. Se han registrado un total de 5 asuntos, 2 están archivas y 3 siguen vivas.

2 Sellos de ETA.

3 Sumarios (pedidos por las FCSE para su estudio y análisis).

## 4.13 Extradiciones y OEDES

### 4.13.1 Extradiciones pasivas

| | |
|---|---|
| Procedentes de Europa | 155 |
| Resto del mundo | 277 |

Se han incoado en el año 2024 un total de 432 expedientes de extradición pasiva, frente a los 362 que se incoaron en 2023, lo que supone un incremento de 19,33% en asuntos iniciados y tramitados.

| | |
|---|---|
| Autos de Sala | 198 |

Del total de autos dictados por las distintas secciones, solo se han recurrido 87. Los autos dictados por el Pleno de la Sala al resolver los Recursos de Súplica interpuestos en Expedientes de Extradición de esta Fiscalía.

| | |
|---|---|
| Confirmatorios del Auto | 76 |
| Estimatorios en parte | 3 |
| Estimatorios totales | 5 |
| Pendiente de deliberación | 3 |

Los países que más reclamaciones extradicionales han efectuado a España:

| | |
|---|---|
| Perú | 63 |
| Rusia | 31 |
| Reino Unido | 30 |
| Suiza y México | 26 |

### 4.13.2 Órdenes europeas de detención

Durante el año 2024, se han incoado 853 OEDES, cifra que supone un incremento de 9 asuntos frente a las 753 de 2023.

| | |
|---|---|
| 2024 | 853 |
| 2023 | 753 |
| 2022 | 744 |

En total se han dictado 381 resoluciones por las Secciones de la Sala de lo Penal al resolver los distintos recursos de apelación contra autos accediendo a la entrega de las personas reclamadas. No ha habido ningún auto del Pleno de la Sala de lo Penal en este año relativo a OEDES.

Por su parte, los juzgados centrales de instrucción han dictado 359 Autos favorables a la entrega al haberse manifestado el consentimiento a la misma por la persona reclamada o no darse los supuestos de denegación, ya sea para cumplir en España o porque no procede la entrega al país reclamante.

En 2024 se ha vuelto a producir un cambio respecto a los países que más OEDES han emitido:

| | |
|---|---|
| Italia | 130 |
| Francia | 118 |
| Alemania | 111 |
| Rumania | 92 |

## 4.14 **Cooperación Internacional estadísticas generales**

Este año se ha puesto en funcionamiento una nueva aplicación informática por la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia denominada Portal e-Edes, (E-evidence-

digital-exchange-sytem) para la transmisión y recepción electrónica, a través de e-Codex, de las OEIs, herramienta que facilita el intercambio electrónico transfronterizo de instrumentos de cooperación jurídica europea entre Estados miembros.

Los instrumentos legales que se incorporan son:

- Orden Europea de Investigación (OEI).
- Notificación de la Intervención de Telecomunicaciones (NIT).
- Comisiones Rogatorias (CR).

Principales funcionalidades:

1. Plantillas para la creación de documentos y mensajes.
2. Bandejas de entrada y salida.
3. Gestión del flujo de intercambio.

| | |
|---|---|
| Comisión Rogatoria Pasiva | 35 |
| Seguimiento Pasivo | 21 |
| Dictamen de Servicio | 15 |
| Orden Europea de Investigación | 276 |
| Rec. Mutuo Pasivo | 18 |
| Auxilio Judicial | 4 |
| Orden Europea de Investigación Activa | 1 |
| Total | 370 |

A) Comisiones rogatorias pasivas.

| | |
|---|---|
| Delitos contra el orden público | 1 |
| Delitos contra la patrimonio. | 12 |
| Delitos contra el intimidad. | 3 |
| Delitos contra la libertad | 2 |
| Delitos contra la libertad sexual / que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil | 3 |
| Homicidio /asesinato | 2 |
| Lesiones | 4 |
| Otros. | 5 |
| Pertenencia a organización criminal | 1 |
| Terrorismo/pertenencia a organización terrorista (Y y no Y) | 1 |
| Trata de seres humanos | 1 |
| Total | 35 |

B) Expedientes de seguimientos pasivos.

| | |
|---|---|
| Delitos contra el patrimonio | 9 |
| Homicidio /asesinato | 1 |
| Otros | 10 |
| Terrorismo/pertenencia a organización terrorista (Y y no Y) | 1 |
| Total | 21 |

C) Dictámenes de servicio.

| | |
|---|---|
| Delitos contra el patrimonio | 4 |
| Delitos contra la comunidad internacional | 1 |
| Delitos contra la libertad sexual / que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil | 1 |
| Homicidio/asesinato | 3 |
| Otros | 3 |
| Terrorismo/pertenencia a organización terrorista (Y y no Y) | 2 |
| Trata de seres humanos | 1 |
| Total | 15 |

D) Órdenes europeas de investigación pasivas.

| | |
|---|---|
| Delitos contra el orden público | 1 |
| Delitos contra el patrimonio | 91 |
| Delitos contra la intimidad | 6 |
| Delitos contra la libertad | 9 |
| Delitos contra la salud pública / que incluye tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento | 2 |
| Delitos informáticos | 2 |
| Homicidio/asesinato | 51 |
| Lesiones | 1 |
| Otros | 24 |
| Pertenencia a organización criminal | 65 |
| Terrorismo/pertenencia a organización terrorista (Y/no Y) | 16 |
| Trata de seres humanos | 8 |
| Total | 276 |

E) Reconocimiento mutuo pasivo y auxilio judicial.

| | Reconocimiento Mutuo Pasivo |
|---|---|
| Delitos contra el patrimonio | 5 |
| Delitos informáticos | 1 |
| Falsedades documentales | 1 |
| Homicidio/asesinato | 4 |
| Lesiones | 1 |
| Otros | 1 |
| Pertenencia a organización criminal | 3 |
| Trata de seres humanos | 2 |
| Total | 18 |

| | Auxilio Judicial |
|---|---|
| Delitos contra el patrimonio | 3 |
| Homicidio/asesinato | 1 |
| Total | 4 |

Este año 2024 también se ha registrado una Orden Europea de Investigación Activa.

| | |
|---|---|
| Delitos contra el orden público | 1 |

F) Eurojust.

En el marco de este órgano de coordinación, se han realizado las siguientes reuniones:

| Lugar de reunión / organizador | Motivo |
|---|---|
| La Haya (Países Bajos). | Reunión de coordinación entre autoridades nacionales de Francia, Alemania y España, relacionada con los casos de referencia ID 73119-ID 73489. Se trata de un caso en el que se investiga un presunto delito de fraude y participación en una organización criminal. El caso está judicializado en el Juzgado Central de Instrucción núm. 6. |

| Lugar de reunión / organizador | Motivo |
|---|---|
| La Haya (Países Bajos). | Reunión de coordinación con autoridades nacionales de España y Bélgica relacionada con el caso de referencia ID 82166. Se trata de un caso en el que se investiga un presunto delito de tráfico de diamantes «de sangre». |
| La Haya (Países Bajos). | 35.ª Reunión de la Red para la investigación y el enjuiciamiento del genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra los días 16 y 17 de abril de 2024. La reunión es una iniciativa conjunta de Eurojust, Estado Unidos (EE. UU.) y Genocide Network. |
| La Haya (Países Bajos). | 36.ª Reunión de la Red para la investigación y el enjuiciamiento del genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra, los días 12 al 14 de noviembre de 2024. |
| La Haya (Países Bajos). | Reunión de la Red de Terrorismo en Eurojust. |
| Irak. | CT JUST, Strengthening International Judicial Cooperation in Criminal Matters and Combating Terrorism. COOP 61/2024. |

### 4.14.1 Actividades relativas a cooperación internacional

En esta área se han realizado las siguientes reuniones:

| Lugar de reunión / organizador | Motivo |
|---|---|
| Granada/España. | Reunión del Grupo de Cooperación antiterrorista de las Fiscalías de España, Francia, Marruecos y Bélgica. |
| Luxemburgo. | Vista oral el día 19 a las 9:30 horas asunto prejudicial C−314/23. |
| Barcelona. | Celebración del Acto Nacional del Día de las Escuadras 2024. |
| La Valetta (Malta). | Actividad 3.3.9 «Workshop on Foreign Terrorist Fighters and migration Flow: a glance at the challenges posed in Iraq and North Africa», «Taller sobre combatientes terroristas extranjeros y migración: una mirada a los desafíos planteados en Irak y el Norte de África». |
| Cádiz. | II Jornada sobre recuperación de activos en la lucha contra el crimen organizado. |
| Chipre. | Actividad 3.3.12 Prisiones: un lugar de reforma y rehabilitación. La contribución de los profesionales penitenciarios en la investigación de delitos de terrorismo cometidos desde las cárceles. Reunión de Expertos en gestión penitenciaria. |
| Sigüenza (Guadalajara). | Seminario «Directores de Institutos de Formación Judicial de la Liga de Estados Árabes y actores de la Formación de lucha contra el terrorismo». |

| Lugar de reunión / organizador | Motivo |
|---|---|
| Vitoria-Gasteiz (Álava). | Conferencia internacional de Naciones Unidas sobre víctimas del Terrorismo. La educación como herramienta de prevención, consolidación de la paz y empoderamiento de las víctimas del terrorismo. |
| León. | Jornadas Especialistas Criminalidad Informática. |
| Málaga. | CT-JUST, para la actividad 3.3.15 «Taller sobre los desafíos duales de los flujos de refugiados y los combatientes terroristas extranjeros en Oriente Medio y Europa». |
| Luxemburgo. | Asunto prejudicial C–481/23 Santas. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. |
| Valencia. | Jornadas de menores en Valencia. |

### 4.14.2 Estadísticas de Cooperación Internacional

#### 4.14.2.1 *Equipos conjuntos de investigación*

La Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los Equipos Conjuntos de Investigación en el ámbito de la UE (ECI), transpuso al ordenamiento jurídico español los mecanismos necesarios para su establecimiento en el ámbito de la Unión Europea. Esta legislación posibilita la realización de investigaciones transfronterizas en el territorio de uno o varios Estados miembro, mediante la constitución de un grupo *ad hoc* compuesto por representantes de los Estados participantes. El objetivo primordial de esta figura jurídica es incrementar la eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada.

No obstante, tanto la normativa española como la Decisión Marco 2002/465/JAI, de 13 de junio de 2002, enfatizan la primacía de la lucha contra el terrorismo, otorgando prioridad a la constitución de ECI con esta finalidad específica.

En consonancia con dicha prioridad, el artículo 3 de la Ley 11/2003 designa a los miembros de las carreras judicial y fiscal destinados en la Audiencia Nacional como autoridades competentes para la adopción de acuerdos relativos a la constitución de ECI en materias de su competencia exclusiva, cuando participen en dichos equipos. La función de autoridad competente en el caso de que intervengan fiscales en el marco de sus diligencias actuando como jefes de equipo, recaerá exclusivamente en el Fiscal Jefe.

En 2024 solo se ha participado en un equipo conjunto de investigación como continuación al del año 2023 (ver cuadro) que se constituyó

con las autoridades de Alemania y Francia en el marco de las Diligencias Previas núm. 57/22 del Juzgado Central de Instrucción núm. 6.

| Fecha | Estado | Delito | Hechos |
|---|---|---|---|
| 17/05/23 | Francia, Alemania y España. | Estafa-malversación-blanqueo de capitales. | 4.500 víctimas de estafa piramidal cometida presuntamente por empresa denominada Juicy Fields. |
| 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. |

#### 4.14.2.2 *Cumplimiento de condenas dictadas en el extranjero y cesiones de jurisdicción (CEX y CJI)*

– Sala de lo Penal (CJI).

Cesión de Jurisdicción Internacional: 3.

– Sala de lo Penal/Servicio Común de Ejecutorias (CEX, AJI, EJI).

Expedientes de Jurisdicción Internacional (EJI): 9.
Entradas: 57 (CEX, EJI).
Informes emitidos: 18 (CEX, EJI).

#### 4.14.2.3 *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 la aplicación *Fortuny*. Por ello se mantienen reuniones periódicas con la Subdirección General de Calidad de los Servicios Digitales, Ciberseguridad y Operaciones para que su puesta en funcionamiento tenga lugar con el nuevo sistema informático *Atenea*, que vendrá a sustituir a *Fortuny*. Su implementación evitará el trámite externo de los escritos, agilizando las respuestas al órgano solicitante.

| | 2024 | 2023 | 2022 |
|---|---|---|---|
| Expedientes registrados . . . . . | 168 | 130 | 128 |
| Expedientes para informe . . . . . | 586 | 408 | 401 |

Autos de reconocimiento mutuo y ejecución en España.

Se han dictado 79 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 32 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 6 meses de prisión.

En la actualidad existen 450 procedimientos pendientes de informe y/o de resolución judicial.

| | |
|---|---|
| Reconocimiento | 79 |
| Auto no reconocimiento | 32 |

| | |
|---|---|
| Archivo | 105 |

## 4.15 **Vigilancia Penitenciaria**

| Cod | Descripción | Terrorismo | No Terrorismo | Total |
|---|---|---|---|---|
| G01 | Permiso salida petición CP | 396 | 317 | 713 |
| G02 | Recurso contra denegación permiso | 254 | 323 | 577 |
| G03 | Recurso alzado contra sanciones | 114 | 124 | 238 |
| G05 | Recurso sobre la clasificación de grado | 305 | 300 | 605 |
| G06 | Libertad condicional anticipada art. 196 RP | 30 | 19 | 49 |
| G07 | Libertad condicional extranjeros art. 197 RP | 0 | 0 | 0 |
| G08 | Redención ordinaria | 56 | 17 | 73 |
| G09 | Redención extraordinaria | 58 | 18 | 76 |
| G10 | Queja interv. Comunicaciones | 174 | 146 | 320 |
| G11 | Exp. arrestos fin de semana/arres | 0 | 0 | 0 |
| G12 | Medidas de seguridad internamiento en centro | 2 | 4 | 6 |
| G14 | Refundición condena | 21 | 24 | 45 |
| G15 | Aprobaciones propuestas art. 100.2 | 174 | 28 | 202 |
| G17 | Revocación l. Condicional | 16 | 7 | 23 |
| G18 | Modificación condiciones l. Condicional | 93 | 57 | 150 |
| G19 | Expedientes relativos libertad condicional | 7 | 4 | 11 |

| Cod | Descripción | Terrorismo | No Terrorismo | Total |
|---|---|---|---|---|
| G21 | Resoluciones del art. 60 CP | 2 | 4 | 6 |
| G22 | Régimen general art. 36 y 78 | 32 | 2 | 34 |
| G23 | Exp. Trabajos en beneficio de la comunidad | 0 | 2 | 2 |
| G25 | Autorización aislamiento | 2 | 3 | 5 |
| G26 | Limitación régimen art. 75 | 80 | 72 | 152 |
| G27 | Medidas coercitivas | 161 | 261 | 422 |
| G28 | Petición o quejas | 350 | 322 | 672 |
| G30 | Abono prisión provisional | 12 | 5 | 17 |
| G31 | Procedimiento genérico del penado | 0 | 0 | 0 |
| G33 | Régimen art. 90 CP | 238 | 111 | 349 |
| G34 | Libertad vigilada pospenitenciaria (plv) | 211 | 174 | 385 |
| G35 | Suspensión permiso de salida | 17 | 19 | 36 |
| G36 | Indulto particular | 1 | 1 | 2 |
| G37 | Ingreso en centro penitenciario | 0 | 0 | 0 |
| G39 | Medidas sanitarias | 5 | 7 | 12 |
| G40 | Solicitud de audiencia | 0 | 0 | 0 |
| G41 | Libertad definitiva | 0 | 0 | 0 |
| | | 2.811 | 2.371 | 5.182 |

Recursos de Apelación interpuesto por MF.

| | Terrorismo | No terrorismo | Total |
|---|---|---|---|
| Desfavorables | 3 | 7 | 10 |

Recursos de Apelación interpuesto por el interno.

| | Terrorismo | No terrorismo | Total |
|---|---|---|---|
| Favorables | 2 | 2 | 4 |
| Desfavorables | 21 | 87 | 108 |
| Archivo | 1 | 0 | 1 |
| Desiste | 0 | 4 | 4 |
| Total | 24 | 93 | 117 |

Progresiones a tercer grado de internos de otros delitos.

| | |
|---|---|
| Segundo grado (100.2) | 1 |
| Tercer grado | 32 |
| Tercer grado (art. 86.4) | 2 |
| Tercer grado (art. 82) | 2 |
| Total | 37 |

Progresiones a tercer grado de internos de ETA.

| | |
|---|---|
| Segundo grado (100.2) | 1 |
| Tercer grado | 33 |
| Total | 34 |

## 4.16 **Diligencias de investigación y diligencias preprocesales**

### 4.16.1 Diligencias de investigación

Una de las metas prioritarias de esta fiscalía es la implementación de una solución informática integral para la gestión de estos procedimientos, que permita la ejecución de todo el proceso en una única aplicación. El sistema *Fortuny*, actualmente en uso, presenta limitaciones sustanciales, circunscribiéndose al registro de asuntos y la elaboración de informes, sin contemplar la funcionalidad de envío para firma con validez digital, ni el traslado del expediente tras su judicialización.

Adicionalmente, la imposibilidad de llevar a cabo la toma de declaraciones mediante dicha plataforma exige la exploración de alternativas. En este sentido, se evalúa la viabilidad del sistema de grabación eFidelius, siguiendo el modelo adoptado en el procedimiento de menores.

La propuesta de implementación de eFidelius será presentada durante el primer semestre de 2025 a la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado y al Centro de Innovación, Fiscalía, Toxicológico y Medicina Legal de la Subdirección General de Impulso e Innovación de los Servicios Digitales de Justicia, con el fin de iniciar

un estudio exhaustivo. Se realizará un seguimiento continuo del proceso, con el objetivo de identificar y desarrollar soluciones futuras.

Durante 2024 se han incoado 84 diligencias de investigación (12 menos que el año anterior), lo que nos sitúa en un decrecimiento porcentual del −12,50%, debiéndose destacar algunos datos estadísticos de interés:

| Delito | Subgrupo | Total |
|---|---|---|
| Terrorismo. | ETA | 12 |
| | Yihadista | 6 |
| | Atentado terrorista art. 573 | 1 |
| Organización criminal/ Crimen Organizado. | Falsificación de documento público. | 1 |
| | Blanqueo | 4 |
| | Estafa art. 248 | 2 |
| | Contra la hacienda | 1 |
| | Apropiación indebida. | 1 |
| | Prevaricación y cohecho | 1 |
| | Fraude y falsificación | 1 |
| | Delitos informáticos. | 1 |
| Contra la Corona-Instituciones. | Art. 504 (contra las instituciones) | 2 |
| | Injurias contra la corona. | 5 |
| | Contra la corona (quema fotos) | 2 |
| Otros. | Piratería | 1 |
| | Delito contra los ciudadanos extranjeros art. 318 | 1 |
| | Abuso sexual a una menor | 1 |
| | Denuncias varias | 30 |
| | Agresión sexual en el extranjero | 7 |
| | Denegación extradición | 1 |
| Delitos cometidos en el extranjero. | Delitos cometidos en el extranjero. | 2 |
| Olaf. | Contra la salud publica. | 1 |
| Total | | 84 |

| | |
|---|---|
| Total año actual 2024 | 84 |
| Total año 2023 | 96 |
| Diferencia. | 12 |
| Porcentaje. | −12,50 % |

| Delitos agrupados | |
|---|---|
| Terrorismo | 19 |
| Socioeconómicos-crimen organizado | 12 |
| Contra la corona-instituciones | 9 |
| Delito cometido en el extranjero | 2 |
| Olaf | 1 |
| Otros | 41 |
| Total | 84 |

| Causas de archivo | |
|---|---|
| Remisión a Fiscalía provincial | 8 |
| Reenvío al juzgado | 6 |
| Judicializadas por la Fiscalía AN | 10 |
| Archivo normal | 47 |
| Total | 71 |

| Estado actual global | |
|---|---|
| DIP archivadas | 71 |
| DIP en trámite | 13 |
| Total | 84 |

### 4.16.2 Diligencias preprocesales

| | |
|---|---|
| DIP archivadas | 13 |
| DIP en trámite | 0 |
| Total | 13 |

## 4.17 **Jurisdicciones Contencioso-administrativa y Social**

La sección de la fiscalía ante estas jurisdicciones interviene en los procedimientos que prevén la participación del Ministerio Fiscal en cumplimiento de la misión de defensa de la legalidad, de los derechos

de los ciudadanos y del interés público tutelado en la Ley, velando por la independencia de los tribunales y procurando ante estos la satisfacción del interés social (art. 124 CE).

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 nueva versión de *Atenea* (que sustituye al anterior) 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.

| | 2024 | 2023 |
|---|---|---|
| Datos Generales | 1.691 | 1.702 |
| Contencioso Administrativo | 1.411 | 1.415 |
| Social | 154 | 138 |
| Diligencias Preprocesales | 8 | 12 |
| Comisiones Asistencia Jurídica Gratuita | 118 | 137 |

### 4.17.1 Área de contencioso-administrativo

| Contencioso-administrativo | | 2024 | 2023 |
|---|---|---|---|
| | | 1.411 | 1.415 |
| Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. | | 387 | 333 |
| Secciones Contencioso-Administrativo Audiencia Nacional. | | 468 | 529 |
| Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. | Alegaciones. | 128 | 44 |
| | Vistas. | 0 | 0 |
| | Otros. | 37 | 96 |
| Secciones Contencioso-Administrativo Audiencia Nacional. | Alegaciones. | 28 | 33 |
| | Vistas. | 0 | 0 |
| | Otros. | 32 | 62 |
| Dictámenes. | | 110 | 42 |
| Vistas. | | 0 | 2 |
| Dictámenes. | | 115 | 144 |
| Dictámenes. | | 106 | 130 |

### 4.17.2 Área de social

| Jurisdicción Social | | 2024 | 2023 |
|---|---|---|---|
| Datos Generales. | | 154 | 138 |
| Competencias. | | 26 | 50 |
| Derechos Fundamentales. | Vistas. | 40 | 25 |
| | Dictámenes. | 22 | 7 |
| Conflictos Colectivos. | Vistas. | 5 | 3 |
| | Dictámenes. | 13 | 6 |
| Impugnación Convenios Colectivos. | Vistas. | 21 | 22 |
| | Dictámenes. | 16 | 19 |
| Despidos Colectivos. | Vistas. | 4 | 1 |
| | Dictámenes. | 1 | 0 |
| Otros. | Vistas. | 4 | 2 |
| | Dictámenes. | 2 | 3 |

### 4.17.3 Diligencias preprocesales

| Diligencias preprocesales | 2024 | 2023 |
|---|---|---|
| Contencioso Administrativo. . . . . | 7 | 10 |
| Social . . . . . | 1 | 2 |

## 4.18 Consideraciones y valoraciones de interés en los distintos supuestos competencia de esta Fiscalía de la Audiencia Nacional y del órgano judicial donde se residencia

### 4.18.1 Terrorismo

Durante un extenso período, el terrorismo ha constituido el núcleo principal de las competencias asignadas a este órgano judicial, el cual, además, ha sido responsable de la investigación y persecución de redes criminales de gran envergadura y delitos socioeconómicos de notable trascendencia social. No obstante, el terrorismo, debido a sus características intrínsecas, ha destacado como el aspecto más visible, al representar un ataque directo no solo al sistema constitucional de

convivencia democrática, sino también a valores fundamentales consagrados en la legislación internacional, tales como la vida, la dignidad humana y la diversidad.

El Estado, a través de sus organismos especializados en el análisis de este fenómeno, ha llevado a cabo evaluaciones continuas con el fin de determinar las estrategias más eficaces para combatirlo garantizando, en todo momento, el respeto a los derechos y libertades, pilares inalienables de nuestra sociedad.

En este contexto, la acción conjunta de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, junto con la labor de jueces y fiscales, ha permitido la erradicación de fenómenos terroristas endémicos en nuestro país, que han infligido un profundo daño y sufrimiento. Se logró la desarticulación de los GRAPO y, de manera crucial, la derrota de la organización terrorista ETA, empleando la ley como instrumento esencial de respuesta. De igual forma, se ha desmantelado a los Grupos de Resistencia Gallega.

En la actualidad, en esta categoría, persiste únicamente el terrorismo yihadista, que presenta características distintas y, por consiguiente, requiere sistemas de lucha y estrategias de afrontamiento diferenciadas del que conocemos como terrorismo nacional.

La coordinación antiterrorista tiene como objetivo establecer criterios de actuación para los fiscales en las áreas de prevención, investigación, instrucción y juicio oral, así como promover reuniones operativas para el análisis de amenazas presentes y futuras. Como se indicó en memorias precedentes, se ha implementado un sistema de archivos para el almacenamiento de información relacionada con el terrorismo, el cual facilita la obtención de datos estadísticos, la elaboración de perfiles de investigados, la identificación de vínculos entre investigaciones, el seguimiento de la evolución de operativos y el análisis de jurisprudencia relativa a los nuevos tipos penales específicos.

Durante 2024 no se han registrado en nuestro país actuaciones terroristas con víctimas, lo que pone de manifiesto la alta especialización y eficacia de nuestros cuerpos y fuerzas de seguridad.

El terrorismo, junto con la radicalización y el extremismo violento, se manifiesta como un fenómeno dinámico y mutable, que ha experimentado una profunda transformación en los últimos años. Se ha transitado de un terrorismo de origen nacional a uno de carácter internacional. Mientras que el primero ha sido neutralizado a través de la acción policial y judicial, el segundo, debido a su naturaleza global e interconectada, se ha consolidado como la principal amenaza terrorista.

El siguiente gráfico ilustra el número de detenidos en terrorismo internacional y yihadismo en España y en el extranjero, lo que evidencia la constante profesionalidad de los cuerpos policiales en la lucha contra esta lacra.

**LUCHA CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL**

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 01/01 31/12 | 01/01 31/12 | 01/01 31/12 | 01/01 17/08 | 01/01 31/12 |
| Detenidos terrorismo yihadista . . . . | 38 | 40 | 53 | 29 | 88 |
| En España. . . . . | 37 | 39 | 46 | 19 | 81 |
| En otros países . . . . . | 1 | 1 | 7 | 10 | 7 |
| Detenidos otros grupos terroristas . . | 4 | 5 | 1 | 3 | 9 |

| Total detenidos terrorismo yihadista | Total detenidos otros grupos terroristas |
|---|---|
| 178 | 20 |

**LUCHA CONTRA EL TERRORISMO YIHADISTA**

| Años | Núm. de operaciones en España | Núm. de detenidos en España | Núm. de operaciones en otros países | Núm. de detenidos en otros países |
|---|---|---|---|---|
| (desde atentados 11M) 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 |

| Años | Núm. de operaciones en España | Núm. de detenidos en España | Núm. de operaciones en otros países | Núm. de detenidos en otros países |
|---|---|---|---|---|
| 2020 | 23 | 37 | 1 | 1 |
| 2021 | 22 | 39 | 1 | 1 |
| 2022 | 27 | 46 | 4 | 7 |
| 2023 | 43 | 78 | 6 | 13* |
| 2024 | 49 | 81 | 4 | 7 |
| Totales | 455 | 1.116 | 59 | 146 |

* «Los datos relativos a 2023 reflejados en la tabla no son coincidentes con los publicados en el texto memorial del año pasado respecto a ese periodo temporal, respondiendo la discordancia a que los mismos no estaban actualizados cuando fueron recopilados del enlace del Ministerio del Interior».

Esta tipología delictiva demanda un paradigma de lucha renovado, que integre los conocimientos adquiridos hasta la fecha (y que posibilitaron la derrota y disolución de ETA), con los recursos avanzados que la tecnología proporciona, permitiendo perfeccionar técnicas de información y operativas. No obstante, este nuevo escenario no puede ni debe circunscribirse exclusivamente al ámbito nacional, sino que, en virtud de nuestra integración en la Unión Europea, debe involucrar a esta y a sus Estados miembros. Se considera que los fundamentos de la lucha contra estos delitos deberían estructurarse en torno a cuatro pilares:

1. La prevención, que desarrolle las líneas estratégicas necesarias para detectar e impedir la aparición, desarrollo y expansión del terrorismo y de los extremismos violentos, abordando sus causas subyacentes.
2. La protección, que configure las líneas básicas precisas para salvaguardar la seguridad y protección de la sociedad, los ciudadanos, las instituciones e intereses nacionales, reduciendo la vulnerabilidad de los objetivos potencialmente sensibles frente al terrorismo y al extremismo violento.
3. La persecución, que establezca las líneas principales de actuación para la detección e investigación de los terroristas y extremistas violentos, impidiendo la planificación y ejecución de sus acciones, actuando también contra sus redes de apoyo, logística y financiación, y garantizando su puesta a disposición judicial.
4. La preparación de la respuesta, orientada a minimizar las consecuencias de una acción terrorista, asegurando el máximo apoyo a las víctimas, reparando el daño infligido y restableciendo la normalidad mediante la ejecución de acciones y planes previstos para una pronta

recuperación, extrayendo las lecciones aprendidas a fin de optimizar futuras acciones de respuesta.

A modo de conclusión, se trasladan una serie de reflexiones que pueden servir como punto de partida en las venideras intervenciones, a saber:

1. La radicalización yihadista en España se ha caracterizado por un rejuvenecimiento de los individuos radicalizados.
2. Los entornos virtuales han desempeñado un papel fundamental como catalizadores del proceso de radicalización.
3. Los conflictos internacionales y las crisis geopolíticas han ejercido una notable influencia en la radicalización yihadista en España.
4. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha enfocado su lucha contra esta tipología delictiva en el 'discurso del odio', especialmente en las redes sociales.
5. Comportamientos que enaltecen o justifican actos terroristas no deben resultar amparados en derechos fundamentales como la libertad de expresión o ideológica.
6. Para que un discurso sea penalmente relevante, debe constituir una incitación, al menos indirecta, a la violencia.
7. Un discurso penalmente relevante debe generar una situación de riesgo para las personas o derechos de terceros, o para el propio sistema de libertades.
8. La lucha contra el terrorismo exige un enfoque multidimensional que incluya tanto medidas de seguridad como estrategias de prevención y desradicalización.
9. La cooperación internacional es indispensable para combatir eficazmente el terrorismo yihadista.
10. Es necesario un equilibrio entre las medidas de seguridad y el respeto a los derechos fundamentales para asegurar una lucha eficaz contra el terrorismo.

### 4.18.2 Evolución de la delincuencia socioeconómica, trata de seres humanos y delitos de jurisdicción internacional en España en 2024

Como se ha señalado en memorias precedentes y conviene reiterar en esta, un porcentaje significativo de estos delitos, subsumibles en el apartado c) del artículo 65.1 LOPJ son tramitados por la Fiscalía de la Audiencia Nacional, en su calidad de órgano del Ministerio Fiscal

integrado en la estructura del citado tribunal y, por ende, competente para intervenir en los procesos por hechos tipificados como «defraudaciones y maquinaciones para alterar el precio de las cosas que tengan grave repercusión para la seguridad del tráfico mercantil, o para la economía nacional, o causen un perjuicio patrimonial a una generalidad de personas en el territorio de más de una Audiencia».

Otro porcentaje, de mayor repercusión mediática debido a su trascendencia sociopolítica es tramitado por la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, ya sea por haber intervenido previamente en la fase de diligencias de investigación, o por haber sido asignados expresamente por el FGE en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.4 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Esta posible doble atribución a dos órganos especiales encuentra su cauce de distribución en los mecanismos internos de la Fiscalía, específicamente en la Instrucción 1/1996, de 15 de enero, sobre competencias y organización de la Fiscalía especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción.

**Estadísticas comparativas con las otras fiscalías especiales**

| | Fiscalía AN | Fiscalía Antidroga | Fiscalía Anticorrupción | Total |
|---|---|---|---|---|
| Diligencias Previas. . . | 703<br>89,78% | 50<br>6,39% | 30<br>3,83% | 783 |

| Terrorismo | Falsificación moneda y tarjeta de crédito | Patrimoniales y socioeconómicos | Injurias contra la Corona | Otros |
|---|---|---|---|---|
| 197 | 3 | 294 | 3 | 206 |

Descontado el terrorismo, las causas de orden socioeconómico atribuidas a la Fiscalía de la Audiencia Nacional suponen un 37,93% de todas las diligencias previas incoadas en la Audiencia Nacional (297 de 783), a las que hay que sumar (como se ha explicitado al inicio de esta memoria) todas las demás competencias de la Fiscalía de la AN, lo que eleva el porcentaje de lo tramitado por nuestra fiscalía al 89,78%.

Se procede a continuación, mediante un mero esbozo, a la exposición de los fenómenos delictivos abordados por esta Fiscalía, aportando su contexto, su evolución y desafíos:

#### 4.18.2.1 *Delincuencia socioeconómica*

1. Contexto

La crisis económica y social ha impactado en el aumento de este tipo de delincuencia, incluyendo delitos como:

– Estafas: fraudes *online*, inversiones piramidales, *phishing*.
– Apropiación indebida: desvío de fondos por parte de empleados o administradores.
– Delitos contra la propiedad intelectual: piratería, falsificaciones.
– Blanqueo de capitales: ocultación del origen de fondos ilícitos.

2. Evolución en 2024, se detectan las siguientes notas:

– Los delitos relacionados con criptomonedas y activos digitales han experimentado un aumento exponencial, presentando desafíos para la investigación y persecución.
– Se observa un incremento sustancial de fraudes electrónicos y estafas en línea, con sofisticación creciente en técnicas de *phishing* y *malware*.
– Una mayor incidencia en los sectores más vulnerables: las personas de avanzada edad y los colectivos en situación de precariedad son los más afectados.

3. Desafíos:

– Dificultad para la investigación y persecución de estos delitos.
– Adaptación de las estrategias de prevención a las nuevas tecnologías.

4. Impacto de la globalización:

– La globalización económica facilita la comisión de delitos transfronterizos, lo que exige una mayor coordinación internacional en la investigación y persecución.
– Se constata un aumento en la delincuencia económica organizada con ramificaciones en diversos países y diversos sectores económicos.

5. Adaptación legislativa y judicial:

– La respuesta legislativa y judicial se ha enfocado en la actualización de normativas para abordar los nuevos desafíos de la delincuencia socioeconómica.

– Se observa un esfuerzo por fortalecer la especialización de jueces y fiscales en la investigación y persecución de delitos económicos complejos.

#### 4.18.2.2 *Trata de seres humanos*

1. Evolución de la Trata de Seres Humanos en 2024:

– Aumento de la explotación laboral:

• Se observa un incremento significativo en casos de trata con fines de explotación laboral, especialmente en sectores como la agricultura, la construcción y el servicio doméstico.
• La precariedad laboral y la economía sumergida facilitan la ocultación de estas prácticas.

– Expansión de la explotación sexual en entornos digitales:

• Las redes sociales y plataformas en línea se han convertido en herramientas clave para la captación y explotación sexual de víctimas.
• La pornografía en línea y el cibersexo presentan nuevos desafíos para la detección y persecución de estos delitos.

– Mayor diversidad de víctimas:

• Se constata una mayor diversidad en el perfil de las víctimas, incluyendo a hombres, mujeres y niños de diversas nacionalidades.
• Existe un aumento en la trata de menores, y en la utilización de estos para la comisión de delitos.

2. Incremento de la Trata con fines de criminalidad forzada:

– Las organizaciones criminales utilizan cada vez más la trata para forzar a las víctimas a cometer delitos, como el tráfico de drogas o la falsificación de documentos.
– Este tipo de trata presenta una gran dificultad a la hora de ser detectada y perseguida.

3. Mayor visibilidad y denuncia:

– Las campañas de sensibilización y la mayor concienciación social han contribuido a un aumento en la denuncia de casos de trata.
– El aumento de las denuncias no significa necesariamente un aumento de los delitos, sino una mayor visibilidad de los mismos.

4. Desafíos y dificultades:

4.1 Complejidad de la investigación transnacional:

– Las redes de trata operan a nivel internacional, lo que dificulta la investigación y la cooperación entre países.
– La obtención de pruebas y la identificación de las víctimas en otros países presentan obstáculos significativos.

4.2 Dificultad en la identificación de víctimas:

– Las víctimas suelen estar sometidas a un fuerte control y manipulación, lo que dificulta su identificación y la obtención de su testimonio.
– El miedo a represalias y la falta de confianza en las autoridades son obstáculos adicionales.

4.3 Falta de recursos especializados:

– La lucha contra la trata requiere recursos especializados, incluyendo personal policial, judicial y de apoyo a las víctimas.
– La falta de recursos y la necesidad de formación continua dificultan la eficacia de la respuesta.

4.4 Vacíos legales y dificultades en la persecución penal:

– La legislación debe adaptarse a las nuevas formas de trata y garantizar una persecución penal efectiva.
– La obtención de condenas y la reparación del daño a las víctimas son desafíos importantes.

4.5 Necesidad de una mayor coordinación interinstitucional:

– La lucha contra la trata requiere la colaboración de diversas instituciones, incluyendo fuerzas de seguridad, servicios sociales y organizaciones no gubernamentales.
– La falta de coordinación y la fragmentación de la respuesta dificultan la eficacia de las acciones.

#### 4.18.2.3 *Delitos de jurisdicción internacional*

1. Contexto:

España tiene competencia para investigar y perseguir delitos de jurisdicción internacional (en los términos indicados en párrafos anteriores de conformidad a lo dispuesto en la LOPJ) como:

– Genocidio: exterminio sistemático de un grupo nacional, étnico o religioso.

– Crímenes de lesa humanidad: ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil.

– Crímenes de guerra: graves infracciones del derecho internacional humanitario cometidas en un conflicto armado.

2. Evolución en 2024:

– Investigaciones abiertas: se continúan las investigaciones abiertas en años anteriores por delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra. Su lenta tramitación responde a la necesidad de la cooperación internacional, que en ocasiones es burocrática y está sometidas a los avatares políticos de los países a donde se tramitan, que suelen ser donde se cometieron los hechos.

– Cooperación internacional: se ha reforzado la colaboración con otros países para la persecución de estos delitos. Así puede verse en las relaciones establecidas entre distintos Estados para investigar los crímenes cometidos con ocasión de la invasión de Ucrania.

3. Desafíos:

– Limitaciones legales y jurisprudenciales:

• Las reformas legislativas han restringido el alcance de la jurisdicción universal en España, exigiendo vínculos de conexión más fuertes con el territorio español.

• La interpretación restrictiva de estos vínculos por parte de los tribunales dificulta la instrucción de casos complejos.

– Dificultades en la recopilación de pruebas:

• La investigación de delitos cometidos en otros países presenta desafíos logísticos y diplomáticos para la obtención de pruebas.

• La falta de cooperación de algunos Estados dificulta la recopilación de testimonios y documentos.

– Complejidad de los casos:

• Los delitos de jurisdicción universal suelen involucrar crímenes de lesa humanidad, genocidios y crímenes de guerra, que requieren una investigación exhaustiva y especializada.

• La complejidad de estos casos exige una gran cantidad de recursos y conocimientos especializados.

– Necesidad de cooperación internacional:

• La eficacia de la jurisdicción universal depende de la cooperación con otros países y organismos internacionales.

• La falta de cooperación y la disparidad en los sistemas legales dificultan la investigación de los hechos.

#### 4.18.2.4 *Conclusiones y propuestas de mejora*

1. Delincuencia socioeconómica:

– Reforzar la formación de las fuerzas de seguridad, de jueces, fiscales y magistrados en la investigación de estos delitos.

– Implementar medidas para la protección de las víctimas y la recuperación de los daños causados.

– Fomentar la cooperación público-privada para la prevención de estos delitos.

– Establecer una unidad dentro de la Audiencia Nacional con expertos en informática forense, análisis de datos y criptomonedas. Esta unidad colaboraría con otros organismos nacionales e internacionales para investigar y perseguir delitos financieros en línea.

– Desarrollar campañas de educación y sensibilización dirigidas a la ciudadanía y a los profesionales del sector financiero sobre los riesgos de los delitos económicos.

2. Trata de seres humanos:

– Incrementar la inversión en campañas de sensibilización y prevención.

– Mejorar la coordinación entre las diferentes administraciones implicadas.

– Fortalecer la asistencia y protección integral a las víctimas, estableciendo un fondo para proporcionarles asistencia integral, incluyendo alojamiento, atención médica, apoyo psicológico y asesoramiento legal. Este fondo se financiaría con fondos públicos y donaciones privadas.

– Colaborar con las plataformas en línea para identificar y eliminar contenidos relacionados con la trata de seres humanos, como anuncios de explotación sexual.

– Desarrollar campañas de sensibilización dirigidas a colectivos vulnerables, como migrantes y personas en situación de pobreza, sobre los riesgos de la trata de seres humanos.

– Establecer acuerdos de cooperación con países de origen y tránsito de víctimas de trata para intercambiar información, repatriar víctimas y perseguir a los traficantes.

– Apoyar proyectos de desarrollo en países de origen para abordar las causas de la trata.

3. Delitos de jurisdicción internacional:

– Ratificación de los instrumentos internacionales.

– Modificar la legislación para establecer criterios claros y precisos sobre la aplicación de la jurisdicción universal.

– Garantizar que la legislación sea compatible con el derecho internacional y los tratados de derechos humanos.

– Promover la cooperación con la Corte Penal Internacional en la investigación y persecución de delitos de lesa humanidad, genocidios y crímenes de guerra.

– Apoyar la labor de la Corte Penal Internacional en la lucha contra la impunidad.

– Desarrollar programas de formación especializados para jueces y fiscales sobre derecho penal internacional, derechos humanos y derecho humanitario.

– Promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas con otros países.

#### 4.18.2.5 *La ciberdelincuencia*

Este apartado se trata de forma independiente por cuanto es transversal a los delitos anteriormente expuestos. A través de la ciberdelincuencia se cometen delitos de terrorismo (hoy en día el mundo ciber es donde se produce la mayoría de los hechos detectados como de terrorismo yihadista e internacional) y además constituye el medio ideal para concebir y llevar a cabo toda una serie de delitos relacionados con la economía y el patrimonio.

A lo largo del año 2024 se han tramitado diversos procedimientos por delitos de ciberterrorismo del artículo 573.2 CP y por ciberdelitos contra Instituciones del Estado. Casi todos los procedimientos se encuentran en fase de investigación y la mayoría están bajo el secreto de las actuaciones. Respecto a años anteriores, se ha producido un incremento de este tipo de infracciones penales que afectan a las estructuras esenciales del Estado y lo ponen en peligro, atacando el funcionamiento político y económico del mismo. El aumento de estos ataques ha propiciado que, en los respectivos servicios de información de la Guardia Civil y la Policía Nacional, así como de las policías autonómicas con competencias en esta materia, se hayan creado Unidades especiales de Ciberterrorismo con la finalidad de perseguir eficazmente esta tipología delictiva.

#### 4.18.2.5.1 Evolución de la Ciberdelincuencia en 2024

– Sofisticación de los ataques:

• Se observa un incremento en la complejidad de los ciberataques, con el uso de inteligencia artificial y aprendizaje automático para la creación de *malware* y *phishing* más sofisticados.
• Los ataques de *ransomware* se han vuelto más selectivos y dañinos, dirigidos a infraestructuras críticas y empresas con alta capacidad de pago.

– Expansión del cibercrimen transnacional:

• Las redes de cibercrimen operan a nivel global, lo que dificulta la identificación y persecución de los responsables.
• La utilización de criptomonedas y la *deep web* facilitan el anonimato y la ocultación de las actividades delictivas.

– Aumento de la ciberdelincuencia en dispositivos móviles:

• El uso masivo de dispositivos móviles ha generado nuevas vulnerabilidades, con un aumento en los ataques de *malware* y *phishing* dirigidos a los mismos.
• Los delitos relacionados con la suplantación de identidad y el robo de datos personales en aplicaciones móviles han experimentado un crecimiento significativo.

#### 4.18.2.5.2 Delitos en aumento

– Fraude electrónico y estafas en línea:

• El *phishing*, el *pharming* y otras técnicas de ingeniería social se utilizan para obtener información personal y financiera de las víctimas.
• Las estafas en línea relacionadas con la venta de productos y servicios falsos han aumentado considerablemente.

– *Ransomware* y ataques a Infraestructuras críticas:

• Los ataques de *ransomware* se han vuelto más frecuentes y dañinos, afectando a hospitales, instituciones gubernamentales y empresas de servicios públicos.
• Los ataques a infraestructuras críticas, como redes eléctricas y sistemas de transporte, representan una grave amenaza para la seguridad nacional.

– Delitos relacionados con criptomonedas:

• El fraude y el robo de criptomonedas han aumentado debido a la falta de regulación y la volatilidad de estos activos.
• El blanqueo de capitales a través de criptomonedas representa un desafío para las autoridades.

#### 4.18.2.5.3 Nuevos delitos

– *Deepfakes* y desinformación:

• La creación y difusión de *deepfakes*, vídeos y audios manipulados, se utiliza para la difamación, la extorsión y la desinformación.
• La manipulación de la información en línea representa una amenaza para la democracia y la estabilidad social.

– Delitos relacionados con el metaverso:

• El desarrollo del metaverso ha generado nuevas formas de delitos, como el robo de identidad virtual y el fraude en la compraventa de bienes virtuales.
• La falta de regulación en estos entornos virtuales dificulta la persecución de estos delitos.

– Ataques a la inteligencia artificial:

• Se han detectado ataques dirigidos a sistemas de inteligencia artificial, ya sea para manipular sus resultados, o para robar los datos con los que han sido entrenados.
• Esta tipología de delitos presenta una gran complejidad a la hora de ser investigados.

#### 4.18.2.5.4. Vulnerabilidad del sistema legal español

– Falta de especialización y recursos:

• La investigación y persecución de delitos cibernéticos requieren conocimientos especializados y recursos tecnológicos avanzados.
• La falta de personal especializado y la obsolescencia de los equipos dificultan la eficacia de la respuesta judicial.

– Dificultad en la recopilación de pruebas digitales:

• La volatilidad y la naturaleza transfronteriza de las pruebas digitales dificultan su obtención y conservación.

– Legislación desactualizada:

• La legislación española necesita adaptarse a las nuevas formas de cibercrimen y garantizar una persecución penal efectiva.

• La falta de armonización con la legislación internacional dificulta la cooperación y la persecución de delitos transfronterizos.

– Falta de cooperación internacional efectiva:

• Aunque existe cooperación internacional, esta no es lo suficientemente ágil como para perseguir a los delincuentes que operan en diferentes países y que se escudan en la lentitud de los procesos internacionales.

#### 4.18.2.5.5 Conclusiones y propuestas

– Refuerzo de la especialización judicial y fiscal:

• Formación continua en informática forense, derecho digital y criptomonedas a magistrados, jueces, fiscales y personal adscrito a la administración de justicia de la Audiencia Nacional.

• Implementación de programas de formación obligatorios y periódicos para jueces, fiscales y funcionarios judiciales sobre las últimas tendencias en ciberdelincuencia y las técnicas de investigación más avanzadas.

– Modernización de la legislación penal y procesal:

• Actualización del Código Penal para incluir nuevos tipos delictivos relacionados con el metaverso, la inteligencia artificial y la manipulación de la información en línea (*deepfakes*).

• Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para agilizar la obtención y conservación de pruebas digitales, y para facilitar la cooperación internacional en la investigación de delitos cibernéticos transfronterizos.

– Fomento de la colaboración público-privada:

• Establecimiento de mecanismos de colaboración entre el CGPJ y la FGE y el sector privado (empresas de tecnología, proveedores de servicios de seguridad informática) para el intercambio de información y la detección temprana de ciberataques.

• Creación de un observatorio de ciberdelincuencia con participación de expertos del sector público y privado para analizar las tendencias y proponer medidas de prevención.

– Mayor inversión en recursos tecnológicos y humanos:

• Asignación de mayores recursos presupuestarios a la Audiencia Nacional para recursos humanos (magistrados y fiscales) y materiales para la adquisición de equipos informáticos forenses de última generación y para la contratación de personal técnico especializado.

• Implementación de programas de concienciación y formación dirigidos a la ciudadanía sobre los riesgos de la ciberdelincuencia y las medidas de prevención.

#### 4.18.2.5.6 Compromiso con la seguridad digital

La creciente complejidad de la ciberdelincuencia exige un esfuerzo concertado de todos los actores sociales para salvaguardar la seguridad en el ámbito digital. La Fiscalía española, consciente de esta realidad, mantiene un firme compromiso con la protección de los ciudadanos frente a estas amenazas. Este compromiso se materializa desde la designación de una Fiscal de Sala de Criminalidad Informática en 2011 colocada al frente de una Unidad especializada que coordina la actuación de las fiscalías provinciales y promueve la unificación de criterios de actuación en todo el territorio nacional del Ministerio Fiscal, fortaleciendo de esta manera la respuesta legal frente a la ciberdelincuencia, con el objetivo de conseguir un entorno digital seguro para todos los ciudadanos.

Es preciso resaltar, que la colaboración entre los diferentes actores sociales es imprescindible para combatir de manera eficaz este tipo de delincuencia. La cooperación entre el sector público y el privado, los proveedores de servicios de internet y la ciudadanía, son indispensables para hacer frente a los desafíos que plantea la ciberdelincuencia.

a) La sección de menores de la Fiscalía

En el escenario actual, marcado por la persistente amenaza del terrorismo yihadista y el auge de la ciberdelincuencia, la protección de la sociedad, y en particular de los menores, se erige como una prioridad ineludible. En este contexto, la sección de menores de la Fiscalía de la Audiencia Nacional desempeña un papel crucial en la prevención y persecución de delitos que amenazan la seguridad nacional y la integridad de los menores.

1. La captación y radicalización en línea: una realidad apremiante

La vulnerabilidad de los menores ante la propaganda extremista y las nuevas formas de captación en línea es una preocupación creciente. Su acceso a internet y redes sociales los expone a contenidos que promueven la radicalización y el reclutamiento para actividades terroristas, así como a delitos relacionados con la ciberseguridad que ponen en riesgo la seguridad nacional.

Los grupos extremistas utilizan tácticas sofisticadas para manipular a los menores, explotando su idealismo y necesidad de pertenencia a un grupo. La difusión de narrativas simplistas y atractivas, que prometen un sentido de identidad y propósito, se realiza principalmente a través de plataformas digitales.

2. La respuesta especializada de la sección de menores

La Fiscalía, consciente de la gravedad de esta problemática, ha fortalecido sus estrategias para prevenir la radicalización y el reclutamiento de menores, así como para combatir los delitos de ciberseguridad que amenazan la seguridad nacional.

Entre sus líneas de actuación destacan:

a) Investigación y persecución de delitos de terrorismo yihadista y ciberdelitos que afectan a la seguridad nacional cometidos por menores, incluyendo la captación, el adoctrinamiento, la financiación y la participación en actividades ilícitas.

b) Colaboración con fuerzas de seguridad del Estado para detectar y prevenir la radicalización de menores y la comisión de ciberdelitos.

c) Intervención especializada con la participación de profesionales especializados, como psicólogos y educadores, para trabajar con menores radicalizados o involucrados en ciberdelitos.

3. Un enfoque integral y preventivo

La sección de menores de la Fiscalía adopta un enfoque integral que combina la investigación y persecución penal con la prevención, la sensibilización y la formación. Se hace hincapié en la reeducación y resocialización de los menores infractores.

4. Retos y desafíos en la era digital

La lucha contra el terrorismo yihadista y la ciberdelincuencia juvenil a ella relacionada, plantea desafíos complejos que requieren

una respuesta multidisciplinar y constante, consolidándose por su experiencia como un actor clave en esta lucha.

5. Conclusiones y proyección futura

La sección de menores desempeña un papel esencial en la protección de los menores y la seguridad nacional. Es fundamental seguir fortaleciendo sus capacidades y la coordinación con otras instituciones.

Además, se destaca la labor de la sección en la atención de delitos cometidos por menores españoles en el extranjero, aplicando estrategias de educación y concienciación para prevenir conductas delictivas.

b) Sección de Vigilancia penitenciaria

La sección de vigilancia penitenciaria de la Fiscalía de la Audiencia Nacional desempeña un papel determinante en la lucha contra el terrorismo, asegurando el respeto a los derechos de los internos, la protección de los derechos de las víctimas y la correcta actuación de las autoridades administrativas.

La sección de vigilancia penitenciaria y la prevención del terrorismo:

Esta sección tiene encomendada la supervisión de la ejecución de penas privativas de libertad y medidas de seguridad, así como la garantía de los derechos de los internos. En el ámbito de la lucha contra el terrorismo, su labor se centra en:

1. Control y seguimiento de internos por terrorismo:

La sección supervisa el cumplimiento de las penas impuestas por delitos de terrorismo, incluyendo el régimen de prisión, las medidas de seguridad, las progresiones de grado, los permisos y las actividades de reinserción.

2. Prevención de la radicalización en prisión:

Colabora con las autoridades penitenciarias en la implementación de programas de prevención de la radicalización y detección de conductas extremistas, con especial atención a los internos condenados por terrorismo.

3. Intervención en la ejecución penal:

Interviene en los procedimientos de clasificación de los internos, permisos de salida y libertad condicional, velando por la seguridad

pública y previniendo la puesta en libertad de personas que puedan suponer un riesgo terrorista.

4. Conclusiones:

La sección de vigilancia penitenciaria es un actor fundamental en la lucha contra el terrorismo, la aplicación de la ley y la protección de los derechos de las víctimas. Su labor garantiza la seguridad de la sociedad y el respeto a los derechos de los internos, por lo que es un instrumento esencial para construir una sociedad justa y segura.

La coordinación con otras instituciones es crucial para el éxito en la lucha contra el terrorismo.

Propuesta de futuro:

Para potenciar la labor de esta sección de la Fiscalía, sería interesante la adscripción a la misma de unidades especializadas (de los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado) en la prevención de la radicalización y el seguimiento de internos por terrorismo. Las mismas contarían con personal altamente cualificado en materia de terrorismo, radicalización y psicología penitenciaria, y trabajarían en estrecha colaboración con las autoridades penitenciarias y la Fiscalía y los juzgados de vigilancia penitenciaria. Esta unidad permitiría una mayor eficacia en la detección y prevención de procesos de radicalización, así como un seguimiento más preciso de los internos condenados por terrorismo, minimizando el riesgo de reincidencia y garantizando la seguridad de la sociedad.

c) Jurisdicciones de lo Contencioso-administrativo y Social

La Fiscalía de la Audiencia Nacional desempeña un papel esencial en la salvaguarda del interés público en las jurisdicciones contencioso-administrativa y social. La sección especializada interviene en los procedimientos tramitados ante los juzgados y tribunales de dichos órdenes jurisdiccionales, ejerciendo las funciones que el Ministerio Fiscal tiene encomendadas en defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y el interés público tutelado por la ley, así como velando por la independencia judicial y la satisfacción del interés social (art. 124 CE).

Asimismo, participa en la jurisdicción europea compareciendo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en aquellos asuntos de su competencia que planteen cuestiones prejudiciales relevantes.

Los actos de comunicación procesal entre los órganos judiciales y la Fiscalía se han realizado a través de Lexnet, dada la ausencia de

implementación de *Fortuny* en los órdenes contencioso-administrativo y social. Entre sus funciones destacaremos las de:

a) Garantizar el cumplimiento de la legalidad mediante la supervisión de la actuación de las Administraciones Públicas, asegurando la correcta aplicación del ordenamiento jurídico.

b) Proteger los derechos e intereses ciudadanos, defendiendo los derechos e intereses de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas conforme a la legislación vigente.

c) Defender el interés general, incluso en ausencia de intereses particulares en litigio.

d) Asumir los retos y desafíos que se plantean en el marco de sus funciones, como:

– La complejidad de la normativa contencioso-administrativa y social exige una constante actualización y especialización.

– La sobrecarga de trabajo que puede dificultar la atención adecuada a todos los procedimientos.

– La limitación de recursos, que pueden afectar a la eficacia de la Fiscalía en la defensa del interés público.

e) Conclusiones:

La Fiscalía de la Audiencia Nacional es un instrumento fundamental para la defensa del interés público en las jurisdicciones contencioso-administrativa y social. Su labor garantiza el cumplimiento de la legalidad, la protección de los derechos ciudadanos y la defensa del interés general.

Es necesario reforzar esta sección para optimizar su desempeño, siendo esencial la coordinación interinstitucional para lograr resultados sostenibles.

## 5. FISCALÍA ESPECIAL ANTIDROGA

### 5.1 **Introducción**

El tráfico de drogas es uno de los delitos más comúnmente cometido en nuestro país y cada vez más de imposible desvinculación con la delincuencia organizada. Según el Informe SOCTA –Evaluación de la Amenaza de la delincuencia Grave y Organizada– publicado por Europol en 2025, el tráfico de drogas sigue siendo una de las principales actividades del crimen organizado en Europa y la amenaza que representan las redes de narcotraficantes ha aumentado y seguirá

haciéndolo: «Utilizando herramientas como la corrupción, la violencia y el blanqueo de dinero, las redes de narcotraficantes desestabilizan la sociedad y socavan la economía legal y la confianza en las instituciones».

Coincide esta escueta descripción con la realidad que enfrenta España, donde la delincuencia organizada sigue estando principalmente vinculada a tráficos ilícitos, de forma que el tráfico de drogas es una amenaza criminal cierta y con un alto potencial para desestabilizar la sociedad. Pues bien, analizando los procedimientos judiciales incoados en nuestro país en 2024, lo que podría parecer en los últimos años una amenaza silenciosa para la sociedad va mostrando efectivamente más potencial de daño, utilizando más violencia y una potente capacidad de corrupción que se ha revelado real y que conduce a un deterioro de la seguridad y una merma de confianza en las instituciones públicas.

En la fecha en que se redacta esta Memoria no podemos contar con datos ciertos y fiables de incautaciones, aunque parecen mantenerse en niveles similares o levemente superiores al año pasado, especialmente de cocaína, cuyas incautaciones siguen estando vinculadas a los puertos de entrada, especialmente Valencia, Barcelona y Algeciras. A las incautaciones en puertos se suman importantes cantidades intervenidas en las embarcaciones objeto de abordaje y, también, en los aeropuertos que vienen siendo utilizados cada vez con mayor frecuencia como vía de entrada de todo tipo se sustancias, también de cocaína.

En todo caso, las estadísticas de incautaciones no son un dato definitivo sobre las cantidades disponibles en el mercado; si lo son, sin embargo, los precios, y el bajo precio de la cocaína implica una gran disponibilidad de esta sustancia.

También son datos reveladores de la amenaza el incesante crecimiento del número de procedimientos por delitos de tráfico de drogas, cuya incoación ha crecido en el conjunto del territorio un 23,21%, y lo que es aún más indicativo de la entidad de la amenaza, se han incrementado en un 32,14% el número de diligencias previas incoadas en los Juzgados Centrales de Instrucción, en el ámbito de la competencia Fiscalía Especial en la Audiencia Nacional. Lo que viene a mostrar este alarmante incremento de causas en la Audiencia Nacional es que el mayor aumento se da en relación con los delitos de tráfico de drogas más graves que serían los que se cometen a través de organización y que afectan al territorio de varias provincias.

En todo caso, la criminalidad organizada relacionada con el narcotráfico no se agota con los procedimientos en la Audiencia Nacio-

nal y muchas diligencias relacionadas por delitos de tráfico de drogas cometidos por organización se investigan en los juzgados territoriales que se tienen que hacer cargo de investigaciones de grandes organizaciones cuando no existen indicios que permitan vincular la operación con varias provincias. El criterio de la «interprovincialidad» es en estos momentos inadecuado para definir los delitos más graves que deberían recaer dentro de la competencia de la Audiencia Nacional.

Esta forma de definición de la competencia de la Audiencia Nacional provoca un retraso en muchos casos en la llegada de las investigaciones a los Juzgados Centrales, de forma que la ausencia inicial de indicios de afectación del delito a varias provincias supone que durante mucho tiempo se investiga en los juzgados territoriales y cuando aparece el dato de posible extensión de la organización por el territorio de otras provincias se produzca la inhibición, en ocasiones con toda la instrucción ya realizada. El daño a las investigaciones que producen estos cambios de competencia en causas complejas y voluminosas es irreversible para la Administración de Justicia y conduce al fracaso, con la consiguiente frustración de todos los implicados en la investigación. En la Fiscalía Antidroga manejamos un Protocolo para la gestión de los informes sobre inhibiciones que trata de paliar alguno de estos negativos efectos.

Nuevamente desde la Fiscalía Antidroga se reclama un análisis cuidadoso de la realidad de la criminalidad organizada en relación con las competencias de la Audiencia Nacional que permita redefinir los criterios de atribución de las competencias para centrar la labor de este órgano especializado en las causas que merecen una investigación centralizada, especializada, confidencial y segura.

En la actualidad se aprecia, especialmente en los juzgados territoriales, una inaceptable lentitud en la tramitación de los procedimientos de especial trascendencia, que lo son precisamente por su complejidad y, en particular, cuando implican a un elevado número de investigados. Esta situación unida al aumento de la criminalidad asociada al narcotráfico en forma de delitos violentos, «vuelcos» –robos violentos de mercancías entre los propios delincuentes– y ajustes de cuentas produce un colapso de los órganos judiciales, especialmente en los mixtos. No se debe olvidar que a la tarea procesal de la investigación se suman en estas causas complicadas labores que exigen decisiones urgentes sobre vehículos y embarcaciones: decomisos, embargos, usos provisionales, encomiendas a la ORGA, realizaciones anticipadas o destrucciones, e intervenciones de terceros de buena fe llamados al proceso.

En la Audiencia Nacional también se advierte sobrecarga en los Juzgados Centrales de Instrucción y en la Salas. Este órgano especial no está en condiciones, con la actual organización y dotación, de asumir con el tiempo y atención que se requiere la instrucción de las causas sobre tráfico de drogas organizado más grave, que se suman al resto de competencias de otro tipo de delitos, también de enorme gravedad.

Aunque los procedimientos son objeto de continuo impulso por el Ministerio Fiscal, en particular en las fiscalías que cuentan con delegado de la Fiscalía Antidroga, en orden a acelerar la instrucción de las causas más complejas y agilizar su tramitación, los procedimientos siguen siendo responsabilidad de los juzgados de instrucción cuya sobrecarga ya ha sido advertida en esta Memoria como un problema endémico que causa daños irreparables a la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. La organización judicial actual no permite realizar operaciones complejas y se han dado casos de falta de Letrados de la Administración de Justicia en número suficiente para la realización, por ejemplo, de veinte entradas y registro simultáneas.

La nueva L.O. 1/2025, de 2 de enero de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia ofrece una oportunidad de especialización idónea para crear secciones de instrucción especializadas en zonas afectadas en materia de delincuencia organizada vinculada al tráfico de drogas.

Efectivamente, la nueva redacción del artículo 88.4 de la LOPJ permite: «Excepcionalmente, el Consejo General del Poder Judicial, con informe de la Fiscalía General del Estado, podrá acordar la agrupación de las Secciones de Instrucción y de las Secciones Únicas de varios partidos judiciales limítrofes, dentro de una misma provincia, siempre que, por razón del incremento de las actividades delictivas de organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas o personas, se produzca un destacado aumento en el volumen de asuntos penales de esta naturaleza en determinadas zonas o períodos.

La modificación singular en estos casos se limitará al periodo de tiempo en que se produzca la coyuntura que la motiva y a la instrucción de los procesos penales relacionados con los tipos delictivos que justifican el establecimiento de esa agrupación…».

Aunque advertimos que la magnífica posibilidad de especializar órganos judiciales en materia de delincuencia organizada puede verse limitada por la falta de dotación presupuestaria que ya apunta la norma. La oportunidad de esta especialización de órganos territoriales es, sin duda, una medida que vendría a paliar los problemas de algunas zonas y provincias como el Campo de Gibraltar, Huelva, Málaga,

Valencia, A Coruña, etc. Los juzgados sobrecargados, en muchos casos mixtos, situados en áreas afectadas especialmente por el tráfico de drogas podrían con esta nueva medida ser relevados de la atención a grandes y complejos procedimientos que deberían atribuirse a las nuevas secciones especializadas. Estas deben ser dotadas con personal especialmente formado y medios suficientes para poder atender debidamente los complejos procedimientos de investigación que requiere la instrucción eficaz de causas contra la delincuencia organizada derivada del narcotráfico. Deberían contar con garantías reforzadas de confidencialidad, seguridad y capacidad de investigación, no solo a través de medidas de investigación tecnológica sino también con posibilidades reales de llevar a cabo investigaciones patrimoniales y delitos de blanqueo vinculados a este tipo de organizaciones.

Sin duda, esta posibilidad camina en la línea de los señalado por la Comisión Europea en su Hoja de ruta 4 para la lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, en la que llama a los Estados miembros, entre otras acciones, «a adaptar la estructura judicial y sus capacidades para la lucha especializada contra el crimen organizado». Junto a esta adaptación organizativa que esperamos que se lleve a efecto con la mayor celeridad posible, nuestro país sigue requiriendo la sustitución de un sistema procesal desfasado, absolutamente inadecuado para la lucha contra la delincuencia organizada. Y no se trata solo de la responsabilidad para la investigación sino la necesidad de revisión de las medidas de investigación tecnológica o de medidas especiales de investigación como el uso de agentes encubiertos, una vez que la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 87/2024, de 4 de junio, en relación con los agentes encubiertos deja patente la posibilidad de mejora en su regulación. Sobre la necesidad de perfeccionar la regulación de esta técnica de investigación, la Fiscalía Antidroga ha elaborado un completo documento y se ha elaborado un completo informe –acogido por el Consejo Fiscal…– siguiendo la misma línea por el Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifican la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, y por la que se regulan los equipos conjuntos de investigación.

[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0641

## 5.2 **Fiscalía Especial Antidroga en la Audiencia Nacional**

### 5.2.1 Incidencias personales y aspectos organizativos

La Fiscalía Especial Antidroga tiene actualmente una plantilla de 15 fiscales, incluidas Fiscal Jefa y Teniente Fiscal, que es en este momento inadecuada para atender debidamente el número y la complejidad de causas y expedientes que corresponden a su competencia, más aún cuando el crecimiento solo del número de diligencias previas es extraordinariamente alarmante, ya que alcanza un porcentaje de incremento del 32,14% este año. Ante esta circunstancia, la Fiscalía cuenta con el refuerzo de un fiscal destacado que da cobertura a un puesto de trabajo adaptado, y ha contado también con otra fiscal destacada desde mediados del mes de octubre, destacamento acordado ante el notable crecimiento del número de expedientes y el señalamiento de uno de los juicios orales más complicado de los últimos años, con 53 acusados y 50 abogados, que fue celebrado en 32 sesiones por dos fiscales que no habían sido los encargados de la instrucción y acusación; este juicio se prolongó durante más de cinco meses y ha finalizado ya en 2025.

La Unidad Policial adscrita a la Fiscalía Antidroga cuenta este año con un nuevo Inspector Jefe como director de la Unidad, además de otro inspector como responsable de la sección operativa y otros 4 funcionarios del CNP y un guardia civil. La Unidad está ubicada en otro edificio que, aunque no está muy apartado, requiere desplazamientos, lo que perjudica la operatividad y la relación más cercana y ágil. Su actividad se centra en gran parte en la ejecución de las comisiones rogatorias (72 en 2024) y órdenes europeas de investigación (52 en 2024), colaborando también con los órganos judiciales, aunque cada vez con mayor frecuencia tramitan investigaciones en las diligencias de investigación de la Fiscalía.

Respecto a la plantilla de funcionarios, la misma se ha visto reforzada al haberse incorporado dos nuevos tramitadores, el último ya en 2025. Sin embargo, el reducido número de funcionarios, las bajas repetidas, la necesidad de frecuentes sustituciones, incorporación de personas de la bolsa de interinos sin formación adecuada y en ocasiones con absoluto desconocimiento del sistema procesal y de los programas informáticos es un problema añadido al funcionamiento de una Fiscalía infradotada, con una plantilla de funcionarios que no alcanzan a manejar y conocer debidamente los procedimientos que tienen encomendados.

### 5.2.2 Medios materiales y proceso de digitalización

La FEAD ocupa la 7.ª planta del edificio de la Audiencia Nacional y la incorporación de dos nuevos fiscales destacados, uno a finales de 2023 y otra en 2024, deja a la Fiscalía en unas condiciones de espacio absolutamente inadecuadas. No hay despachos suficientes para estos nuevos fiscales que deben compartir espacio; y tampoco cuenta con ningún espacio común o de reuniones, por lo que se incumple el artículo 21 del Reglamento de la Carrera Fiscal que exige que las fiscalías con más de 4 fiscales dispongan de una sala polivalente para la celebración de juntas, videoconferencias, etc. Esta situación ha sido expuesta en memorias anteriores.

Aunque la digitalización de la Audiencia Nacional se completó en 2022, en el ejercicio 2024 se ha desarrollado la nueva etapa de digitalización de la Fiscalía. Se trata de la nueva aplicación *Atenea*, cuya implantación se prevé a medio plazo y que superará holgadamente la operatividad de *Fortuny*. En principio, permitirá la gestión de todo tipo de expedientes, siendo un sistema único disponible para todas las fiscalías a nivel nacional e integrada con sistemas de gestión procesal del órgano judicial para facilitar el registro y visualización del expediente judicial electrónico. Ofrece una amplia y completa funcionalidad a los fiscales y a su oficina en el ámbito de gestión y control de expedientes, generación de estadísticas y de actividad del MF, origen de información para el Cuadro de Mandos y Memoria Anual y labores de inspección.

A lo largo de este ejercicio se han producido diversas reuniones con participación de esta Fiscalía Especial con el fin de darle forma definitiva a la nueva aplicación, siempre con vistas a conseguir la máxima operatividad.

### 5.2.3 Actividad de la Fiscalía Especial Antidroga en la Audiencia Nacional

La actividad de la FEAD ha experimentado este año un extraordinario y preocupante crecimiento de forma que las diligencias previas no solo han crecido un 32,16 % con respecto al año anterior, sino que presentan cada vez mayor complejidad, mayor número de personas investigadas y experimentan una litigiosidad exacerbada en cada procedimiento, con un planteamiento inacabable de recursos, solicitudes de pruebas, impugnación de diligencias, de medidas cautelares, uso provisional y destrucción de efectos intervenidos, continuas incidencias en las ejecuciones tanto de penas como en relación con los deco-

misos, tercerías de dominio, de forma que se intensifica también la intervención de los fiscales en informes, comparecencias y recursos.

Este resumen de la actividad de la Fiscalía Antidroga comienza con las diligencias de investigación de la Fiscalía que este año han aumentado notablemente y lo han hecho tanto en cantidad como en relevancia y gravedad de los hechos investigados, de forma que se ha pasado de 41 diligencias de investigación en 2023 a 64 en 2024, alcanzando, tras un descenso notable en el año 2023, los niveles del año 2022. Las diligencias incoadas son cada vez más complejas y han sido el origen de procedimientos de gran notoriedad y relevancia en los Juzgados Centrales. De las 64 diligencias, 23 han sido judicializadas, la mayoría con la interposición de la correspondiente querella en los Juzgados Centrales de Instrucción, 6 han sido remitidas a fiscalías territoriales al no poder concretarse la competencia de la Audiencia Nacional, 19 han sido archivadas y 16 siguen en tramitación en 2025.

La Fiscalía Antidroga ha interpuesto 19 querellas en la Audiencia Nacional, entre ellas, 3 derivadas de diligencias tramitadas tras la presentación de oficios por los Servicios de Investigación internos tanto de la Policía Nacional como de la Guardia Civil, en las que se aprecia corrupción derivada de la participación de miembros de fuerzas de seguridad del Estado en las organizaciones criminales de narcotraficantes o, al menos, una colaboración relevante con las mismas para favorecer la introducción de drogas en territorio nacional. El éxito en la identificación de estos servidores públicos corruptos tras investigaciones largas y complejas revela la mayor idoneidad de la Fiscalía Especial y los Juzgados Centrales para la investigación de estas causas, de muy difícil o imposible abordaje en juzgados con menos medios y menor experiencia en investigación de delitos complejos y en los que, además, se corre el riesgo de filtraciones, interesadas o no, en juzgados locales en los que los propios funcionarios tienen constantes y frecuentes relaciones con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o con sus letrados. En total, 222 personas físicas y 20 personas jurídicas han sido investigadas en diligencias de investigación preprocesal de la Fiscalía Especial Antidroga.

Las diligencias de investigación más habituales han sido, además de las medidas de investigación patrimonial, las entregas controladas y otras técnicas especiales de investigación. En el seno de las diligencias de investigación, la fiscalía ha autorizado 19 entregas controladas y en 10 de ellas se han autorizado la actuación de agentes encubiertos.

Los abordajes en alta mar han determinado la presentación de 11 querellas y es de destacar que en tres de estos abordajes han colabo-

rado barcos de la Armada, cuya intervención fue solicitada y autorizada previamente por la Fiscalía Antidroga tras la comprobación de la falta de medios adecuados por parte de las otras autoridades intervinientes.

En relación con el aumento ya mencionado de las diligencias previas por tráfico de drogas en los Juzgados Centrales, la actividad de la Audiencia Nacional ha crecido alarmantemente desde el punto de vista estadístico: se han incoado 84 diligencias previas nuevas, frente a las 57 de 2023 (50 en 2022) y se han incoado 24 sumarios frente a los 15 de 2023 (19 en el año 2022), mientras ha descendido de 8 a 4 el número de procedimientos abreviados, lo que también muestra la mayor gravedad de los hechos investigados.

Ha aumentado notablemente el número de procedimientos seguidos por blanqueo que pasan de 5 en 2023 a 15 en 2024, lo que porcentualmente supone un crecimiento del 180%, aun teniendo en cuenta las reducidas competencias de la Audiencia Nacional para la investigación del blanqueo.

La carga del trabajo de esta Fiscalía viene determinada no solo por la creciente cantidad de procedimientos sino por la complejidad y la especial litigiosidad de estos, de forma que procede contabilizar también el número de dictámenes presentados por el MF que este año se sigue incrementado y pasa de 12.117 a 12.523 dictámenes en 2024 que supone un crecimiento de un 3,35% respecto al año anterior.

Las dificultades en la instrucción de los procedimientos han supuesto cierto estancamiento de estos en fase instrucción, de forma que el número de escritos de acusación presentados en 2024 ha descendido a 28 frente a 53 que se presentaron en 2023.

Durante el año 2024 se han celebrado en la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional 39 juicios orales (en el año 2023 fueron 52), que se desarrollaron en 158 sesiones. La acusación se dirigió contra 335 acusados, de los cuales 122 son españoles y 212 extranjeros, además de varias personas jurídicas.

Se han dictado en relación con la competencia de esta Fiscalía 38 sentencias; 36 de ellas por la Sala de lo Penal, 30 de ellas en procedimientos de Sumario y 2 por el Juzgado Central de lo Penal. Solo dos de las sentencias han sido totalmente absolutorias, por tanto, la mayoría de las sentencias son condenatorias, algunas de ellas parciales en las que se condena a algunos de los acusados y se absuelve a otros, de forma que han sido condenados 253 personas y absueltos 82 en las 38 sentencias. Es importante destacar que, del total de sentencias condenatorias, solo 8 lo han sido por conformidad de los acusados.

Se han interpuesto 8 recursos de apelación contra las sentencias de la Sala de lo Penal, uno de ellos interpuesto por el MF. Los de casación han sido este año 3, uno de ellos interpuesto por la Fiscalía en un caso de absolución por blanqueo de uno de los clanes más conocidos del narcotráfico gallego.

Los expedientes de vigilancia penitenciaria mantienen un número similar al del año 2023 en el que se había dado un crecimiento más que notable con 5.265 informes que han descendido ligeramente, un 2,41%, siendo 5.138 los informes de 2024.

Durante el año 2024 la Fiscalía ha seguido impulsando las líneas de actuación fijadas en materia de recuperación de activos, tanto en el ámbito interno de la propia Fiscalía, como en sus relaciones con otros organismos de recuperación de activos. En el ámbito interno, no se ha dejado de potenciar la aplicación del Protocolo de la Fiscalía Antidroga en materia de recuperación de activos de 2022, tanto en el control y visado de escritos de acusación como en su difusión y análisis de su aplicación en las juntas de la Fiscalía. En este ámbito, durante el año 2024 se ha participado en diversas comisiones y foros, como la Comisión de seguimiento y control del convenio de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Justicia en materia de colaboración y apoyo al funcionamiento de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (marzo 2024).

Hay un fiscal coordinador del tema de recuperación de activos, que participa en un Grupo de Trabajo creado con vistas a preparar la próxima evaluación del GAFI en materia de blanqueo de capitales y recuperación de activos, integrado, entre otros, además de por la Fiscalía Especial Antidroga, por la Fiscalía Anticorrupción, la Agencia Tributaria, la ORGA, CITCO, Policía Nacional, Guardia Civil, Policías Autonómicas, SEPBLAC y el Tesoro Público.

El número y circunstancias de los expedientes de cooperación internacional se ubican en un apartado especial en este mismo texto.

La Fiscalía colabora en el ámbito de la prevención y mantiene una relación frecuente con el Plan Nacional sobre Drogas con quienes se intercambia información de los distintos ámbitos de actuación de las instituciones, e igualmente con organizaciones de la sociedad civil como la Fundación Gallega contra el Narcotráfico y la sociedad «Alternativas», con Proyecto Hombre, Diagrama, entre otras.

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 la UDYCO, UCO y DAVA.

### 5.2.4 Causas de relevancia de la Fiscalía Especial Antidroga en la Audiencia Nacional

En la sintética reseña de causas de relevancia en la Fiscalía Especial, conviene advertir que es un resumen necesariamente corto y parcial ante la imposibilidad de dar cuenta de muchas de las diligencias que se encuentra en fase de instrucción y secretas, lo que impide reflejar la verdadera dimensión de las relevantes causas que se están investigando en este momento. Se significan solo las causas incoadas en 2024 o aquellas que no pudieron ser reseñadas en 2023 por encontrarse secretas y que se corresponden con operaciones explotadas en 2024. Sin embargo, se advierte que el número de causas que siguen en instrucción incoadas en años anteriores es muy alto y que la enorme complejidad derivada de la dimensión de algunas organizaciones criminales y del altísimo número de investigados implica que las causas se alarguen en el tiempo más de lo que sería deseable.

Causa importante del crecimiento del número de procedimientos y de la mayor relevancia de estos son los análisis e investigaciones que han podido llevarse a cabo gracias a los datos que derivan de las intervenciones en Francia de las plataformas encriptadas EncroChat y SKY-ECC, entre otras. Como se ha informado en las dos últimas memorias, la enorme cantidad de información obtenida en estas intervenciones ha permitido conocer la alarmante dimensión de la delincuencia organizada relacionada con el narcotráfico en Europa y en particular en España. Los datos e informaciones de estas plataformas, habida cuentan de la fecha de explotación, 2020 y 2021, se refieren a actividades pasadas, pero permiten relacionar determinadas operaciones con sus organizadores y también identificar a organizaciones criminales que siguen operando y realizando nuevas actividades delictivas.

Otra parte relevante de los procedimientos de tráfico de drogas en la Audiencia Nacional provienen de intervenciones y abordajes de embarcaciones en aguas extraterritoriales que, aunque en la mayoría de los casos presentan relación con nuestro país o se dan circunstancias que permiten suponer que se dirigían con la sustancia estupefaciente a nuestro territorios, son objeto de investigación en España, incluso en ausencia de esas conexiones, ante la extensa jurisdicción penal que nuestro país tiene en relación con el tráfico de drogas. Este criterio de extensión de la jurisdicción penal a actividades realizadas en aguas extraterritoriales en embarcaciones sin pabellón español y, en ocasiones, sin otro vínculo como la personalidad activa, no es el criterio de atribución de jurisdicción penal en países vecinos como

Portugal o Francia, lo que está suponiendo que España realice un esfuerzo de investigación mayor que otros Estados en relación con la alarmante actividad de embarcaciones cargadas con sustancia estupefaciente en el Atlántico.

Como diligencias relevantes este año en fase de instrucción citamos las siguientes:

– Diligencias previas núm. 63/2024, Juzgado Central de Instrucción núm. 1. Procedimiento iniciado mediante Diligencias de Investigación núm. 1/2024 de la Fiscalía Especial Antidroga, incoadas por Decreto de 4 de enero de 2024.

Se investiga la existencia de un extenso entramado criminal dedicado al tráfico de cocaína a gran escala mediante la importación desde Sudamérica de numerosos contenedores entre cuya carga legal, habitualmente fruta, se ocultaban importantes cantidades de cocaína destinaba a empresas creadas en España por la propia estructura criminal con la finalidad de aparentar una actividad mercantil real.

Junto con la estructura personal y empresarial necesaria para el narcotráfico, la organización criminal desarrolló una amplia red societaria dedicada al blanqueo de activos, que incluía el uso de criptomoneda y la creación de *holdings* empresariales en España y varios países.

Las diligencias de investigación se centraron en las actuaciones necesarias para la adecuada obtención de información y en la averiguación de la mecánica utilizada por el inspector implicado para facilitar la actuación de la organización criminal y en la investigación financiera que permitiera acreditar los movimientos de dinero no justificados. Una vez que se estimó necesaria la adopción de medidas especiales de investigación, se procedió a la judicialización con la presentación de una querella.

La explotación de la investigación se precipitó tras la incautación en Algeciras de 13.062 kg de cocina vinculados a este entramado delictivo. Como consecuencia de dicha intervención se llevaron a cabo numerosas entradas y registros durante las que se localizaron importantes cantidades de efectivo (18.939.840 euros en el domicilio del inspector implicado), y numerosos documentos y dispositivos electrónicos. Como consecuencia de estas primeras diligencias se han llevado a cabo posteriores entradas y registros y nuevas detenciones, habiéndose emitido varias solicitudes de cooperación internacional pendientes de ejecución.

– Diligencias previas núm. 75/2023, Juzgado Central de Instrucción núm. 1, incoadas en fecha 7 de noviembre de 2023 a raíz de querella de la Fiscalía Especial Antidroga y derivadas de las Diligencias

de Investigación núm. 27/2023 de esta Fiscalía. Se investiga un entramado criminal respecto del que existen sólidos indicios de participación en la introducción en territorio nacional de importantes cargamentos de cocaína a través del puerto de Valencia.

Durante la investigación se ha ido perfilando el rol de los distintos componentes del entramado criminal (pudiendo calificarse el del capitán como principal), concretando igualmente las diversas posibilidades con las que cuenta la organización para la introducción de la droga.

En fecha 4 de diciembre de 2024, en una primera fase de la operación, fueron detenidos un capitán de la Guardia Civil y otras 4 personas relacionadas con la introducción de cocaína a través del puerto, la más importante mediante un contenedor que ocultaba en su interior más de 1.000 kilogramos, lo que determinó el ingreso en prisión provisional de las cinco personas citadas. En ulteriores fases de la investigación se han practicado varias diligencias de entrada y registro en diferentes domicilios y se ha puesto a disposición del juzgado a otras ocho personas.

– Sumario núm. 2/2025, Juzgado Central de Instrucción núm. 1, por delito contra la salud pública de sustancia que causa grave daño a la salud, en cuantía de notoria importancia, tenencia ilícita de armas y blanqueo de capitales. Procedimiento con 24 investigados (de los que 13 se encuentran en situación de prisión provisional y 2 pendientes de extradición desde Colombia), quienes, a través de sociedades mercantiles interpuestas, dedicadas a la importación de fruta que operaban en Madrid y Málaga, introducían cocaína impregnada en las cajas de cartón que contenían la mercancía, que eran suministradas posteriormente a la parte de la organización que poseía el laboratorio para su extracción (ubicado en la provincia de Toledo).

– Diligencias previas núm. 54/2024 (Sumario núm. 2/2025), Juzgado Central de Instrucción núm. 2, incoadas tras el abordaje de un narcosubmarino artesanal tripulado por cuatro investigados colombianos. El sumergible había zarpado de Venezuela en mayo de 2024 con rumbo a Europa transportando aproximadamente cuatro toneladas de cocaína que debía entregar en el océano Atlántico a otra embarcación. Fue interceptado el 25 de junio de 2024 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. Cabe destacar, que el investigado que asumía la función de capitán del sumergible había sido condenado por un Tribunal de Florida en 2009 por hechos de idéntico tenor.

– Sumario núm. 6/2024, Juzgado Central de Instrucción núm. 2, en las que se investiga una organización criminal internacional, económicamente muy potente, que utilizaba un entramado de empresas para efectuar numerosas operaciones de importación de frutas procedentes de Sudamérica, camuflando cocaína en los contenedores y con utilización de mensajería encriptada de la plataforma SK-ECC, habiéndose incautado en tres contenedores de los puertos de Barakaldo y Algeciras un total de 1.689,9 kg, una vez reducido a pureza. En este procedimiento está próximo a dictarse auto de conclusión de sumario contra los procesados que se encuentran en España, pues aún está pendiente la entrega en extradición desde Colombia de uno de los procesados y de otro que está en los Países Bajos.

– Diligencias previas núm. 17/2024, Juzgado Central de Instrucción núm. 2, inhibidas del Juzgado de Instrucción núm. 4 de Arrecife, en la que se está investigando la existencia de un enorme entramado criminal dedicado a la introducción de grandes cantidades de cocaína en Europa, cuya investigación comenzó en Noruega, que remitió a la Fiscalía Especial Antidroga varias comisiones rogatorias. Los responsables del entramado residen algunas temporadas en España desde donde dirigen la operativa criminal que pasa por la utilización de varios veleros, con tripulaciones *ad hoc*, que cargan la droga en alta mar desde otra embarcación, poniendo rumbo a España. En diciembre de 2023, la Marina francesa procedió al abordaje de la embarcación ANA CSY de pabellón español, que concluyó con la intervención de 40 fardos con un peso total aproximado de 1.200 kilogramos de cocaína. Del análisis de la información obtenida en los elementos incautados se ha logrado comprender el total funcionamiento de la estructura criminal involucrada en la distribución de cocaína en el oeste y norte de Europa, y ha podido determinarse que han llevado a cabo la importación de varias toneladas de cocaína durante el pasado año 2023. En este procedimiento hay 47 investigados, de los cuales 10 de ellos se encuentran en prisión provisional.

– Diligencias previas núm. 29/2024, Juzgado Central de Instrucción núm. 2, inhibidas del Juzgado de Instrucción 3 de Algeciras, en la que se investiga una organización criminal dedicada a la introducción de grandes cantidades de hachís y cocaína en España, así como a la inmigración clandestina, con embarcaciones semirrígidas de grandes dimensiones provistas de motores de gran potencia, disponiendo de una potente logística con vehículos tipo, fincas y parcelas que utilizaban como almacenes La explotación de esta investigación culminó con la aprehensión de 1.900 kg de hachís, en julio de 2023 y posteriormente otros 396 kg más, y 98 kg de cocaína en mochilas en octubre de 2023,que

iba a recoger en la embarcación y que el portacontenedores «Olivia I» había arrojado al mar. En este procedimiento hay 26 investigados, de los cuales 7 de ellos se encuentran en prisión provisional.

– Sumario núm. 22/2024, Juzgado Central de Instrucción núm. 2, con 19 personas investigadas respecto a las que se ha presentado acusación por formar parte de un entramado internacional de narcotráfico dedicado a la distribución de sustancia estupefaciente en España, para lo que montaron un laboratorio clandestino de extracción y elaboración de cocaína ubicado en Galicia, viajando la sustancia estupefaciente (pasta de coca) oculta en el interior de los cilindros de una máquina de triturar piedra, prensada de tal manera que hacía indetectable su presencia. La estructura criminal adquirió una gran cantidad de precursores químicos, alrededor de las 15 toneladas (quince mil litros/kilogramos) que almacenó en un chalet de Colmenar Viejo (Madrid) para su posterior transporte y almacenamiento en una nave en Mourente (Pontevedra), instalándose el laboratorio en la localidad de Cotobade (Pontevedra) y siendo incautado 51 kilos de clorhidrato de cocaína lista para su distribución, además de unos 100 kilos de cocaína base, así como cocaína en proceso de elaboración y aproximadamente 20.000 litros de precursores y sustancias químicas, así como máquinas y herramientas para la obtención de clorhidrato de cocaína a partir de cocaína base, siendo considerado el laboratorio más grande de Europa desmantelado hasta el momento, con capacidad para producir 200 kg de cocaína al día. Así mismo, en la nave de Mourente, se incautaron 1.100 kilos de cocaína base (350 kilos dentro del rodillo y 750 kilos en sacos blancos escondidos en una trampilla), que iba oculta en los dos cilindros que componían la máquina industrial de triturar piedra que había sido importada por el entramado criminal a través del puerto de Leixoes en Oporto (Portugal). En total fueron incautados 1.344.251,63 g de cocaína que reducida a pureza arrojó un resultado de 732.067,81 g de cocaína. El juicio oral está señalado en mayo de 2025.

– Diligencias previas núm. 2/2021, Juzgado Central de Instrucción núm. 1 (caso *Pampa*). Se investiga una organización transnacional dedicada al tráfico de drogas y el blanqueo de capitales procedente del narcotráfico. La explotación operativa de esta investigación se realizó en febrero de 2024 con el auxilio del Grupo 25 de la Brigada Central Investigación de Blanqueo de Capitales, el Grupo 1 de GRECO Costa del Sol de la UDYCO y el Área Regional de Vigilancia Aduanera de Madrid. La explotación se produjo de manera simultánea a la realizada en Ecuador, en orden a coordinar las investigaciones paralelas en los dos países. La conexión con Ecuador se estableció desde el

primer momento y, en este marco, se articuló una continua actividad de intercambio de información a través de la RFAI. Ecuador abrió diversos procedimientos de delincuencia organizada, de lavado y de extinción del dominio, delimitando debidamente la investigación y evitando cualquier infracción del *ne bis in idem.*

Hito muy importante se produjo con la cesión de información de los dispositivos encriptados obtenida en Francia, en el marco de SKY-ECC, que permitió, con la autorización expresa de Francia, que dichos datos fueran transmitidos formalmente a las autoridades judiciales de Ecuador desde España, siendo esta información hoy la columna vertebral de las diversas sentencias condenatorias que se han producido ya en la República del Ecuador.

– Diligencias previas núm. 80/2024, Juzgado Central de Instrucción núm. 3. El procedimiento deriva de la información remitida por Países Bajos a través de una OEI tras las que se abrieron diligencias de Investigación en la Fiscalía Antidroga en la que se emitió una OEI a Países Bajos para solicitar datos asociados a las cuentas de EXCLU. Estas diligencias de investigación fueron judicializadas y se está investigando a una organización criminal dedicada al tráfico de sustancia estupefaciente, fundamentalmente cocaína, desde Sudamérica, en la que sus miembros se comunican a través del sistema de encriptación EXCLU.

– Sumario núm. 2/2025, Juzgado Central de Instrucción núm. 3. Se investiga un delito contra la salud pública en cantidad de notoria importancia, cometido a través de organización criminal. Hay 6 procesados y se intervinieron 589 kilogramos de cocaína en 20 fardos a bordo del barco pesquero «*Aguaia Dourada»,* con pabellón de Brasil, el día 23 de septiembre de 2024.

– Sumario núm. 5/2024, Juzgado Central de Instrucción núm. 4. Incoadas a partir de querella de la Fiscalía Especial Antidroga por delitos cometidos en aguas internacionales, especial mención merece la aprehensión a bordo del buque mercante *RAS* de más de tres toneladas de cocaína. Se encuentran procesados en esta causa diez imputados que se encuentran en prisión provisional.

– Sumario núm. 7/2024, Juzgado Central de Instrucción núm. 4. Causa que se inicia tras el abordaje de un pesquero que transportaba cocaína donde se incautaron 3.551.110 gramos de cocaína y se detuvo a 15 personas.

Entre los juicios orales celebrados este año destacan los siguientes:

Por la complejidad y duración de este juicio oral mencionar procedimiento núm. 3/2021 seguido en la Sección Tercera de la Sala de lo

Penal de la AN, dimanante del Sumario núm. 5/2020 del Juzgado Central de Instrucción núm. 3, y que se celebró por dos fiscales 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, en total 53 procesados, con intervención de 50 abogados, por múltiples y graves delitos contra la salud pública relativo a sustancias que causan grave daño cometido en el seno de una organización criminal, concurriendo la circunstancia de extrema gravedad, delitos de blanqueo procedente del narcotráfico, falsificación de documento oficial, dos delitos de homicidio en grado de tentativa, atentado, lesiones y tenencia ilícita de armas, entre otros.

También destacamos el Juicio Oral núm. 1/2023 de la Sección 3.ª, en el que se dictó sentencia condenatoria contra algunos de los acusados por delito contra la salud pública y por blanqueo para uno de ellos; sin embargo, la sentencia absolvió al que se considera máximo responsable en España del conocido como clan Contini, supuestamente perteneciente a la camorra napolitana del delito de pertenencia a organización criminal. En gran parte, las dificultades en este caso derivan de la demora en su tramitación, pues proviene de unas diligencias previas de 2013 ante la necesidad de complicados informes económico-patrimoniales y solicitudes de auxilio judicial internacional a varios países de la UE. Pero, sobre todo, resaltamos las dificultades para obtener una sentencia condenatoria por blanqueo cuando no hay una vinculación con un concreto delito antecedente por el que haya sido condenado el acusado cediendo ante una nueva interpretación que exige una conexión concreta que no exigen ni los Convenios internacionales ni la Jurisprudencia.

Destacamos también el juicio oral celebrado por Sección 4.ª, en relación con el Sumario núm. 3/2023 del Juzgado Central de Instrucción núm. 6, por el abordaje de un velero español (*Bacus*) por las autoridades francesas en aguas internacionales cercanas a Martinica, que se mencionaba en la Memoria de 2024 como un ejemplo de cooperación internacional en la instrucción con la tramitación urgente de OEIs y OEDEs y que nuevamente tuvo una importantísima parte de cooperación internacional en relación con las declaraciones testificales tanto de policías como de los militares de la Marina francesa, que se realizó coordinadamente a través de videoconferencia, y que condujo a la condena de los tres tripulantes.

Entre las sentencias relevantes en la Audiencia Nacional reseñamos en este apartado brevemente aquellas que abordan la cuestión relativa a la validez de las pruebas procedentes de las plataformas

encriptadas, EncroChat y SKY-ECC, aunque se analizaran junto a otras en un apartado específico.

La primera es la Sentencia de la Sección Segunda de 9 de mayo de 2024, relevante en tanto se aborda por primera vez por la Audiencia Nacional la validez de la prueba procedente de EncroChat y que sigue en la línea de la primera sentencia que en el ámbito nacional se pronuncia sobre la prueba procedente de la intervención de EncroChat, Sentencia de la Sección 7.ª (Algeciras) de la Audiencia Provincial de Cádiz, de 18 de enero de 2024, que será posteriormente analizada. La sentencia de la Audiencia Nacional incorpora ya la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 30 de abril de 2024, asunto C−670/22, dando respuesta positiva a la validez de la obtención de pruebas en un país y su incorporación, mediante OEI, a un procedimiento penal en otro, análisis de los artículos 1, apartado 1, artículo 2 letra c), artículo 6 apartado 1, artículo 31 y artículo 14 apartado 7 de la Directiva 2014/41/UE.

El juicio se celebró en enero de 2024 en relación con una organización criminal que adquiría ingentes cantidades de psicotrópicos (MDMA y anfetamina en sus distintas variantes, hachís, marihuana, GBH, GLB y LSD) en Países Bajos y que eran posteriormente trasladadas a un laboratorio en Barcelona, en el que era manipulada, almacenada y distribuida a otras viviendas para su posterior redistribución.

Las defensas pidieron en primer lugar el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el TJUE que debía ser acumulada a la ya existente C−670/22, cuestión descartada pues, a la fecha de la sentencia, ya constaba el informe de la Abogada General de 26 de octubre de 2023 ante el citado Tribunal validando la obtención de pruebas preexistentes recabadas mediante una OEI emitida por el fiscal en otro país, precisando que la admisibilidad de las pruebas se rige por el derecho nacional que, no obstante, debe respetar las exigencias de los derechos de defensa de los artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, doctrina esta que ya fue consagrada previamente, aunque en resoluciones interlocutorias, por la Audiencia Nacional.

La sentencia fue confirmada por Sala de Apelaciones de la Audiencia Nacional en fecha 11 de diciembre de 2024 validando los extremos de la sentencia anterior, confirmando no solo los hechos delictivos cometidos sino también la validez de la obtención de pruebas en otro país y la incorporación de estas al procedimiento penal español mediante OEI emitida por el Ministerio Público. Ha sido recurrida en casación y está pendiente de resolución por el Tribunal Supremo.

En el mismo orden de cosas, ya que en este caso la prueba impugnada procedía de la intervención de otra plataforma encriptada, SKY-ECC, citamos la Sentencia de 10 de junio de 2024, de la Sección Tercera, derivada del Sumario núm. 6/2021, donde se juzgaba a una organización criminal dedicada al tráfico de sustancias estupefacientes a través de contenedores procedentes de Sudamérica, formada fundamentalmente por ciudadanos serbios y españoles asentados en la provincia de Barcelona. Igualmente, para poder obtener financiación, esta organización se dedicaba también al cultivo ilícito de marihuana. El líder de la organización, de nacionalidad serbia, se servía para sus comunicaciones del sistema de comunicación encriptado SKY-ECC. La sentencia condenatoria de la Sección Tercera de la AN analiza detalladamente la validez de los datos derivados de la intervención de las comunicaciones del sistema encriptado SKY-ECC en Francia, del traslado de los datos a través de OEI y de la fiabilidad de los datos aportados tras el desencriptado. La sentencia no aprecia vulneración de derechos fundamentales y desestima la petición de nulidad de la prueba. La sentencia ha sido posteriormente confirmada por la Sala de Apelaciones en sentencia de 7 de enero de 2025.

## 5.3 **Evolución nacional de las causas por tráfico de drogas**

### 5.3.1 Datos de las Fiscalías territoriales en relación con el tráfico de drogas

El incremento general y constante en el número de causas relativas al tráfico de drogas, que ya había sido de 10% en el año 2023 y es de 23,21% este 2024 según los datos del sistema *Fortuny*, es especialmente apreciable y sorprendente en algunas provincias de interior; ello, unido a la mayor gravedad de la delincuencia relacionada con el tráfico de drogas que se viene instalando en provincias que no eran tradicionalmente de las más afectadas por este fenómeno, llevó a la Fiscal Jefa de la Fiscalía Especial Antidroga a plantear una intervención en la Junta de Fiscales Superiores para proponer, por un lado, el aumento de fiscales delegados en algunas provincias, con urgencia en Zaragoza, Badajoz y Toledo, que finalmente han sido designados ya en 2025, y la necesidad de que los datos relativos al tráfico de drogas, más allá de los que dispone la Fiscalía Especial a través de sus delegados, sean incorporados a las memorias de las Fiscalías provinciales en las que no hay delegados.

La doble condición de la Fiscalía Especial Antidroga como Fiscalía de la Audiencia Nacional y como Fiscalía Especial que, sin

embargo, no cuenta con delegados en todo el territorio, no se acomoda a la realidad del fenómeno del tráfico de drogas, pues este se produce en todo el territorio nacional y también en las 6 comunidades autónomas (Aragón, Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura, La Rioja y Navarra) que no tienen delegado antidroga; por ello, a partir de 2025 Aragón, Castilla La Mancha y Extremadura ya cuentan al menos con un delegado provincial en Zaragoza, Badajoz y Toledo, respectivamente. Pero, además de incrementar progresivamente los delegados, tres más en 2025, se han solicitado por la Fiscalía General datos sobre tráfico de drogas a los Fiscales Jefes provinciales que por ausencia de datos significativo no han podido en la mayoría de los casos dar una visión del problema en sus provincias.

La intención de la Fiscalía Especial Antidroga ante la creciente evolución del fenómeno y su mayor presencia en modo criminalidad organizada es ir ampliando su ámbito de acción y avanzando en la línea de una nueva dimensión y adaptación de la organización que debería corresponder a la Fiscalía Especial Antidroga, que no dispone en este momento de las suficientes condiciones y medios para la realización de una labor de coordinación más completa.

### 5.3.2 Procedimientos por tráfico de drogas en las Fiscalías territoriales

El número total de procedimientos por tráfico de drogas en España se ha incrementado este año en un notable 23,21%, que se suma a los menores pero sostenidos crecimientos de los años anteriores. De 23.949 en 2023 se pasa a 29.758 en 2024. Además, el crecimiento principal se produce en los delitos de tráfico de drogas en su modalidad de sustancias que causan grave daño a la salud que se han incrementado en un 53.59%, habiéndose incoado 8.427 procedimientos en 2023 y 12.943 en 2024, lo que se corresponde con los datos policiales y europeos en relación con el extraordinario crecimiento del tráfico de cocaína.

Los porcentajes de crecimiento de algunas fiscalías son alarmantes; en primer lugar destaca Zaragoza, cuyo porcentaje de crecimiento alcanza el 119%, que es de 172,73% en las causas relativas a sustancias que causan grave daño a la salud, lo que ha dado lugar a que la Fiscal Jefa de la Fiscalía Antidroga de acuerdo con el Fiscal Jefe provincial plantearan la urgente necesidad, apreciada también por la Inspección Fiscal, de creación de una delegación de la Fiscalía Especial, que efectivamente ya ha sido concretada en el año 2025.

Igualmente, llama la atención el incremento del 71,49% de procedimientos en la provincia de Barcelona, que confirman un problema muy preocupante sobre el que se informará en el apartado dedicado a Cataluña y que ha dado lugar a planes disuasorios sobre el consumo de cannabis organizado por el Ayuntamiento del Barcelona. Igual, a su vez, se está realizando de forma contundente una campaña especialmente centrada en evitar el consumo y la distribución de productos derivados del cannabis en la Comunidad de Madrid. Ponen en alerta también los crecimientos de fiscalías provinciales afectadas por el problema, como son un porcentaje de crecimiento del 19% en Valencia o el 15,63% en Málaga. Igual que en el caso de Barcelona, los datos de estas dos Fiscalías son objeto de comentario independiente.

Como delitos contra la salud pública cualificados, una categoría estadística que maneja el sistema y que no se corresponde con una categoría definida en el Código penal, aunque se supone que se anotan los delitos contra la salud pública agravados por cualquiera de las circunstancias de las múltiples y diversas previstas, se incoaron 3.243. Y por el comercio de precursores 32.

En los cuadros anexos a esta memoria se refleja la evolución estadística, sin perjuicio de insistir en que el número de procedimientos por sí mismo aporta poco para las conclusiones de lo que supone el tráfico de drogas en las distintas provincias, más allá de mostrar que el narcotráfico se extiende por todo el territorio y que provincias menos afectadas tradicionalmente por este fenómeno se ven afectadas especialmente por la ola de crecimiento de la producción y tráfico de cannabis.

A continuación, se resumen y analizan algunos de los datos y consideraciones que realizan los fiscales delegados de la Fiscalía Especial Antidroga en sus respectivas memorias. Recordamos que en 2024 eran 28 los delegados de la Fiscalía Antidroga, delegados que se ubican en todas las Fiscalías provinciales con costa –excepto Lugo– además de, por obvias razones, en las Fiscalías provinciales de Madrid, Lérida y Sevilla. En algunas provincias existen delegados también en Fiscalías de Área, concretamente en Algeciras, Jerez, Ibiza y Marbella. Diecisiete de los delegados lo son en régimen de exclusividad al haberse sumado este año a este régimen el delegado de Castellón. La mayoría de los delegados desarrollan su labor dirigiendo una Sección Antidroga donde cuentan con el trabajo de otros fiscales que se integran en las secciones especializadas más o menos numerosas según las circunstancias y conforme a la decisión del Fiscal jefe correspondiente.

Las lógicas limitaciones de la Memoria de la Fiscalía General a la que se destina este informe anual impiden que se puedan resumir o mencionar las memorias remitidas por cada uno de los delegados, de

forma que aquí se realiza un escueto resumen de la situación de tráfico de drogas de aquellas provincias con mayor incidencia, sin perjuicio de señalar que las memorias completas de los fiscales delegados antidroga de todo el territorio se incorporan a la Memoria más amplia de la Fiscalía Especial Antidroga.

En todo caso, los delegados de todas las provincias advierten un crecimiento importante del número de diligencias. Canarias ha incrementado el número de diligencias de forma muy apreciable con una 33,27% más en Tenerife y un 14,18% en Las Palmas. La situación geográfica de las islas, cercana a las rutas atlánticas, provoca intervenciones derivadas de abordajes y la utilización de las islas como lugar de desembarco de estupefacientes en embarcaciones deportivas.

El principado de Asturias experimenta también un crecimiento notable del número de diligencias, en parte como resultado de la más frecuente llegada a sus costas de embarcaciones con cocaína que buscan oportunidades de descarga más allá de Galicia.

Algo similar ocurre con Murcia que sufre el traslado a su territorio y a su costa de grupos criminales que vienen extendiéndose en Cádiz y Málaga de forma que se dan en la costa murciana cada vez mayores incautaciones de hachís en narcolanchas y han dado lugar a investigaciones contra organizaciones que instalan en la región murciana infraestructuras de almacenaje y gestión, tanto de gasoil como de lanchas motores fuera borda, remolques, cabezas tractoras, etc. Uno de esos transportes por carretera de una narcolancha en la Manga del Mar Menor causó la muerte de una persona tras sufrir un accidente, lo que ha dado lugar a una investigación de la estructura criminal responsable de la organización de ese y otras actividades de transporte de droga.

Los delegados antidroga han incoado 366 diligencias de investigación en relación con delitos contra el tráfico de drogas en las que se han acordado 41 entregas controladas siendo las Fiscalías de Algeciras, Valencia y Madrid, junto a la Fiscalía Especial en el ámbito de la Audiencia Nacional, las que más veces autorizan entregas controladas. Menos habitual es que los delegados autoricen agentes encubiertos, este año se han autorizado en cuatro diligencias por los delegados ya que suelen normalmente autorizarse en la Fiscalía Especial.

### 5.3.3 Andalucía

Andalucía sigue siendo una de las Comunidades Autónomas más afectadas por el fenómeno del narcotráfico y desde el punto de vista de visibilidad es, sin duda, la comunidad más señalada debido al

espectáculo lamentable y llamativo del uso de narcolanchas que hace notorio a la ciudadanía un fenómeno como el tráfico de drogas que, por su esencia, suele estar oculto y trata ordinariamente de pasar desapercibido. La exhibición constante y la provocación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que realizan los narcotraficantes con el uso a plena luz del día de estas embarcaciones de alta velocidad que son, además, género prohibido, en un desafío abierto al Estado que requiere una respuesta firme y adecuada. Alarma e impotencia ante este fenómeno que se torna cada vez más grave puesto que, como reflejan las memorias de los delegados de la Fiscalía Antidroga en Almería, Cádiz, Huelva y Sevilla, las narcolanchas no se quedan ya en el Estrecho, sino que amplían su itinerario por las costas de las provincias colindantes y entran incluso por el Guadalquivir.

Cada vez es más violento el uso de esta herramienta que, además de ser utilizada para el asesinato de los dos guardias civiles en febrero de 2023, ha provocado que otros 5 ocupantes de estas embarcaciones hayan fallecido durante 2024 y en lo que va de 2025, uno en Sanlúcar de Barrameda, otro en Barbate, otro en Cádiz, otro en Tarifa y el último recientemente en aguas internacionales, frente a Barbate.

Por otro lado, el problema se hace mayor ya que no se limitan a la introducción de hachís, sino que cada vez más se utilizan para el transporte de cocaína. Solo entre diciembre del 24 y enero de 2025 fueron intervenidas 10 toneladas de cocaína en apenas dos semanas en zonas colindantes con el río Guadalquivir, en lo que es ya una nueva vía de entrada de esta droga en Cádiz-Sevilla con destino al resto de Europa.

La cifra de procedimientos incoados en el conjunto de Andalucía es de 5.276, una cifra que arroja crecimiento en todas las fiscalías provinciales, salvo en Huelva donde decrece ligeramente el número, aunque no la complejidad de los procedimientos y donde se incrementan los procedimientos por sustancias que causan grave daño a la salud. Un aumento reseñable de un 16,56% y 13,65 % se produce en las provincias de Jaén y Córdoba respectivamente que son aquellas en las que no se cuenta con delegado.

El aumento más significativo en el número de procedimientos se observa en Málaga con un 28,65% más que en 2023, que se consolida en números globales como la tercera provincia, tras Barcelona y Madrid, por este orden, con más procedimientos sobre tráfico de drogas. En buena parte se debe a que la presión policial en el Campo de Gibraltar desplaza las actividades de los narcotraficantes a la Costa del Sol y siguen incrementándose los lugares en la zona de Axarquía donde se introducen las embarcaciones semirrígidas, pero sobre todo refleja la ya conocida y preocupante instalación en la provincia de

grandes organizaciones criminales. Málaga y Marbella son foco principal de las actividades de sofisticadas organizaciones criminales nacionales y extranjeras que suman al tráfico de drogas las actividades necesarias para asegurar sus ganancias con distintas y complejas actividades financieras de lavado de activos. La reseña de procedimientos que realiza el delegado de Málaga permite observar los entramados de grandes narcotraficantes que se interrelacionan, como refleja entre otras las Diligencias Previas 1219/2021 donde son grandes organizaciones albanesas y chinas las que colaboran. La Fiscalía de Málaga insiste en llevar a cabo una investigación patrimonial temprana de las organizaciones, lo que se refleja en el número elevado de procedimientos por blanqueo, que es la investigación paralela de ambos delitos, y el avance que supone poder llegar al enjuiciamiento simultáneo de ambas conductas delictivas. El delegado pone de manifiesto la deficiencia que supone la falta de escáner en el puerto de Málaga, una vez que, como ya se señaló el año pasado, la empresa privada que lo facilita, ADTRANS, contaba con trabajadores actualmente investigados por colaborar con las organizaciones criminales en la introducción de contenedores por ese puerto.

En general Andalucía sufre, más allá de la entrada de cocaína a través de los puertos, el incremento incesante de grupos y organizaciones trasnacionales dedicadas al cultivo y exportación de marihuana, así como a la introducción de hachís para distribuir por Europa, una actividad que deriva de la circunstancia geográfica del Estrecho que separa en solo 14 km a la península de Marruecos, productor del hachís que se transporta a nuestras costas para seguir posteriormente a Europa, sin perjuicio de lo que queda en nuestro territorio para consumo nacional.

El número de diligencias de la provincia de Cádiz ha aumentado ligeramente y pasa de 890 diligencias a 905 este año, lo que invierte la tendencia a disminuir que se plasmaba en los datos de 2023. Sin embargo, los datos de diligencias previas, que es el más indicativo por el tipo de procedimiento, dejando fuera a las diligencias urgentes referidas a delitos de menor entidad, aumenta de 631 a 640, sitúan a la Fiscalía de Algeciras en cabeza con 233 nuevas diligencias, seguida de la Fiscalía de Jerez con 188 y de Cádiz con 177 a las que se suman 48 en Ceuta. Por tipo de drogas, disminuyen las incoaciones de sustancias con grave daño del tipo básico (38 menos que en 2023) y, por el contrario, aumentan los cualificados que de 39 han pasado a 83, más significativamente en el Campo de Gibraltar, aumentando de 5 a 47.

Como es sabido, el tráfico de drogas provoca criminalidad asociada a la violencia con que actúan las organizaciones criminales, de forma

que, en muchos casos, los delegados de la Fiscalía Antidroga asumen o colaboran con otros compañeros en la investigación de causas seguidas por delitos distintos del tráfico de drogas, pero derivados de estos. Especialmente ocurre en Cádiz donde se investigan varias causas que se reseñan por relevancia y su relación con el tráfico de drogas.

La primera es un procedimiento de Jurado núm. 1/23 del Juzgado núm. 1 de Chiclana, por el asesinato de un ciudadano holandés, de origen marroquí, parece que debido a un ajuste de cuentas por tráfico de hachís. Se trata de un testigo protegido que declaró contra uno de los jefes de la *Mocro Maffia* en Países Bajos.

Igualmente, la delegada de la Fiscalía Antidroga es la responsable del procedimiento por los asesinatos de los dos guardias civiles en el Puerto de Barbate. De la causa se separó finalmente un testimonio por delitos de contrabando e integración en grupo criminal contra las 6 personas que inicialmente fueron imputadas por esos hechos. La causa continúa contra 4 investigados de nacionalidad marroquí identificados gracias al trabajo realizado por la Comandancia de Cádiz y de la UCO para el esclarecimiento de los hechos. Se trata de una causa de especial complejidad y sensibilidad que sobrecarga al juzgado y a la Fiscalía ya que hay 17 acusaciones personadas.

Algeciras sufre una situación excepcional derivada de la actividad criminal relacionada con el puerto y de la peculiaridad geográfica que supone el Estrecho; tal es así que casi el 75% de los delitos enjuiciados en la Sección de la Audiencia Provincial de Cádiz es por delitos contra la salud pública, pertenencia a organización criminal dedicada al tráfico de estupefacientes y contrabando. Por ello, la Sección Antidroga y su delegada son especialmente activas en la incoación de diligencias de investigación, incoando 30 este año en las que se han autorizado 18 entregas controladas, entre las que destaca la que autorizó la intervención de 13 toneladas de cocaína incautadas a la organización criminal que se sigue en la conocida como operación *Augur*, que dio lugar a las Diligencias Previas núm. 63/2024 del Juzgado Central de Instrucción núm. 1 seguidas contra el Inspector jefe de la UDEF en Madrid.

La Fiscalía de Algeciras mantiene una intensa actividad en la investigación de delitos de blanqueo, por las que ha incoado 8 diligencias de investigación, además de impulsar la averiguación de situaciones irregulares y con indicios de posible lavado de activos en los pagos de determinadas fianzas.

Destaca este año la celebración del juicio oral derivado del Sumario núm. 14/2022 tras el que se consiguió la condena por dos delitos de asesinato en grado de tentativa, atentado y delito contra la salud

pública con la imposición de más de 28 años al acusado que embistió dolosamente con su vehículo a dos policías nacionales causándoles lesiones gravísimas de carácter permanente.

El delegado de Jerez refleja también una situación mantenida en relación con el tráfico de drogas, situando la alarma en la constatación del incremento de incautaciones de armas de fuego, muchas de ellas automáticas, que anuncian una violencia que ya se observa contra las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con materialización en un disparo realizado este año contra un agente de la Guardia Civil que trataba de impedir una descarga de una embarcación de alta velocidad.

Durante 2024 se explotó una operación en las Diligencias Previas núm. 189/2023 de Sanlúcar contra una organización criminal que operaba en Cádiz, Sevilla, Huelva y Málaga, con una parte importante de la actividad en Portugal. La ágil colaboración de la Fiscalía portuguesa con el delegado de Jerez durante todo un fin de semana culminó con 31 detenciones en España y una en Portugal, se incautaron 4.000 kg de hachís 672 de cocaína, 1.400.000 euros, 43 vehículos, 5 embarcaciones de alta velocidad y se realizaron coordinadamente 24 entradas y registros. La relevancia de la organización y su actividad en distintas provincias provocó la inhibición, una vez explotada la operación, a la Audiencia Nacional donde se incoaron diligencias en el Juzgado Central de Instrucción núm. 5.

En Sevilla el delegado llama la atención sobre el intenso crecimiento de la actividad de plantación de marihuana *indoor* en la capital, acompañadas de ocupaciones ilegales, con el peligro que representa el uso de enganches eléctricos ilegales que producen incendios frecuentes y, como ya se ha mencionado, avisa del incremento del uso de las marismas del Guadalquivir como vía de entrada de embarcaciones de alta velocidad que además transportan cocaína, como refleja la incautación de 6.500 kg de cocaína en las Diligencias Previas núm. 735/2024 de Coria del Río.

La delegada de Huelva alerta del aumento de las aprehensiones de cocaína, 2.972 kilos en el año 2024 frente a la incautación de 558 kilos en 2023, es decir, un incremento de un 600% en un año (y en febrero de 2025 se han incautado en el Guadiana, en un solo alijo, 1.600 kilos de cocaína). Afirma que son las mismas organizaciones criminales asentadas en la provincia que traficaban con hachís y que realizan ahora el transporte de cocaína.

El fenómeno lo refleja muy nítidamente la delegada de Huelva en los siguientes términos: «Ahora se planta marihuana para tener unos ingresos estables en el tiempo, y luego se alija cocaína o hachís según la fórmula riesgo/ganancia. El mayor problema derivado del tráfico de

cocaína es el incremento de la violencia y la introducción de armas de guerra. Se han tramitado durante el año 2024 cinco procedimientos con depósito de armas de guerra en Huelva. Hemos pasado de una o ninguna causa con armas de guerra a que, en casi todas las desarticulaciones de organizaciones criminales, aparezcan estas y sus municiones. O que las descargas de hachís se aseguren por individuos encapuchados con apariencia paramilitar y kalashnikov en mano, lo que ha causado una gran alarma social, no sólo a nivel provincial, sino también nacional. El uso de estas armas es constante, así como los heridos y "desaparecidos", empleando violencia extrema entre los propios delincuentes para los famosos "vuelcos", robos de mercancías entre ellos, así como para castigar las pérdidas de la mercancía. El uso de estas armas viene asociado, además, con una difusión de la ostentación de estas en redes sociales, con lo que la inquietud ciudadana es preocupante. Se ha llegado a tal punto que incluso existe una causa judicial en la que un investigado ha usado y presumido del uso de un AK47 para la resolución de un conflicto familiar por la custodia de menores».

Se confirma lo ya expuesto sobre el desplazamiento a esta provincia de gran parte de las embarcaciones que introducen hachís desde Marruecos y refleja una cifra de incautación de 50.563 kg, superior a la que el CITCO cifra en 43.684 de 2023, pero alejada de los 100.000 kg del año 2021 que, según la delegada, no significa que no haya aumentado la cantidad de entrada sino una insuficiencia de actuaciones policiales. Las noticias de los medios reflejan la situación de frecuentes avistamientos de la actividad de alijos en Punta Umbría, Isla Cristina o Matalascañas que no son intervenidos. También informa del incremento del cultivo de marihuana, sustancia de la que se han intervenido 700 kg más 2.179 plantas, que incrementa los 512 kg que refleja el CITCO en sus estadísticas de 2023.

Las Fiscalías de Almería y Granada siguen refiriendo el incremento y extensión del cultivo *indoor* de esta sustancia. Es destacable el crecimiento de un 20,07% de las diligencias por delitos de tráfico de droga en Granada ya que el número de diligencias, que se acerca a las 1.000, era ya muy alto en 2023.

En Granada el tradicional cultivo *indoor* se venía realizando por clanes familiares de origen granadino que producían y vendían la sustancia que en parte están siendo sustituidos por organizaciones extranjeras (albanesas, lituanas, holandesas, etc.), lo que determina un cambio de paradigma que se refleja en un crecimiento en la intervención de armas utilizadas para la protección de las plantaciones.

La delegada de Almería constata la práctica desaparición de plantaciones de cannabis en invernaderos, resultado de la presión policial y judicial de los últimos años contra las grandes plantaciones instaladas en la provincia bajo la excusa de producción de cáñamo industrial, lo que, sin embargo, está provocando enorme litigiosidad con la interesada confusión, alentada por periciales de parte, respecto a la legalidad del cultivo de cannabis, y reiteradas absoluciones han generado la revocación en apelación con la imposición de la repetición de juicios orales. Similar problema de confusión se ha dado con relación a la valoración del peso de las hojas de cannabis derivado de la decisión de los juzgados de lo penal de excluir las hojas de la planta de cannabis del peso total, decisión que hubo de ser corregida por la decisión tomada por la Audiencia Provincial en unificación de criterio que obliga a sumar el peso de las hojas en el total de la sustancia incautada.

### 5.3.4 Cataluña

En Cataluña, las cifras de diligencias previas son crecientes en las cuatro provincias con un crecimiento muy leve en Girona y Lleida de un 2,60 y 0,53% respectivamente, notable de un 11,03% en Tarragona y alarmante en Barcelona donde las diligencias previas por tráfico de drogas pasan de 4.234 a 7.261, y más teniendo en cuenta que el incremento más notable se da en relación con las sustancias que causan grave daño a la salud que alcanzan las 4.082; según el registro de la Fiscalía General se trata del número más alto de todas las provincias españolas y prácticamente dobla a Madrid que tiene 3.891. Advertimos en este punto que, aunque la tendencia sea indudablemente cierta, los números pueden ser erróneos como ocurre en otras ocasiones y en relación con otros delitos.

La problemática del tráfico de drogas viene marcada esencialmente por tres factores; dos son circunstancias geográficas: la primera es la frontera con Francia que sitúa al territorio como paso terrestre del transporte a Europa tanto del hachís procedente de Marruecos como de la cocaína trasladada a través de los puertos y, por supuesto, del cannabis de producción en gran parte catalana y la segunda es el gran espacio litoral, con un puerto comercial de enorme importancia e intenso tráfico comercial como es el puerto de Barcelona. La tercera circunstancia es de carácter social y deriva de lo que el delegado de Barcelona denomina como «empatía con el fenómeno cannábico» que viene generándose en la opinión pública desde hace años, como lo reflejan las memorias de los cuatro delegados provinciales. Se da en

Cataluña un fenómeno de cierta tolerancia respecto a la implantación resistente y sostenida tanto del cultivo y producción de cannabis como del tráfico a gran y pequeña escala, que se sustentan en un consumo extendido, en la proliferación de clubes cannábicos que se promocionan incluso como un atractivo turístico de la ciudad de Barcelona y en la banalización del uso del cannabis en sus distintas presentaciones.

Advierten los delegados de Cataluña sobre el peligro que supone el que esta comunidad autónoma pase de ser zona de tránsito, esencialmente de hachís, a territorio principal de producción; se observa en las incautaciones y los procedimientos por tráfico de drogas un descenso de intervenciones y consumo de hachís a la vez que se incrementa el de la marihuana que se produce en el propio territorio. La benevolencia con que se observan las plantaciones de cannabis no se corresponde con el peligro que arrastra esta actividad. El gran volumen de cultivo y producción de marihuana en Cataluña es una gran amenaza para la seguridad del territorio ya que da lugar a la implantación del crimen organizado, constatando las memorias de las cuatro provincias que se dan ya episodios de enfrentamientos con armas de fuego entre tramas delincuenciales relacionadas con el robo de plantas y cosechas de marihuana en los que, teniendo en cuenta que los vigilantes de las plantaciones y almacenes portan normalmente armas de fuego, se producen episodios de gran violencia con detenciones ilegales, lesiones y varios homicidios que reflejan con claridad una oscura realidad que viene creciendo desde hace años.

Sin embargo, las penas previstas en el Código Penal en relación con la marihuana son demasiado benévolas; piénsese, como reflexiona el delegado de Lérida, que si el alijo es inferior a los 10 kg de peso neto la pena es de uno a tres años, lo que, salvo que consten antecedentes penales, implica que no se ingresará en prisión. Esto se une a la detención cada vez más frecuente de extranjeros en situación de ilegalidad que son quienes trabajan en estas plantaciones, en muchos casos explotados por la organización, y que, finalmente, como coautores o víctimas desaparecen del territorio nacional generando cada vez mayor impunidad.

La realidad de España y en concreto de Cataluña como territorio productor de cannabis se refleja en un hecho revelador, y es que se extiende la actividad de «muleros del cannabis» que ahora salen de Barcelona –según datos de la Guardia Civil aeroportuaria– y tras el notable incremento en 2023 cuando hubo veintitrés (23), en 2024 se detuvo a quince (15) viajeros comprometidos en dicho transporte ilícito, siendo interceptados al embarcar con destino, entre otros, a Tai-

landia, Reino Unido, Dinamarca, Islandia, Países Bajos, Malta, Hungría, Alemania y Gambia.

Se advierte también cada vez más el transporte del cannabis a través de paquetería en envíos tramitados por Correos o por empresas privadas de forma que en la terminal de carga del Prat se han detectado 47 de este tipo de envíos.

La actividad delincuencial en relación con los clubes cannábicos sigue siendo reseñable como un fenómeno que deriva también de esa tolerancia y benevolencia respecto a esta droga. El *modus operandi* acostumbrado por muchas de estas asociaciones es el suministro de la droga del mercado negro que, paradójicamente afirman combatir, y se realiza a través de los conocidos como «agentes verdes» captadores de consumidores, muchos extranjeros, en los alrededores de las Ramblas que se ofrecen a acompañar al turista al local de la asociación donde se les hace inmediatamente el carné de socio a la vez que se le proporciona la marihuana. Curiosamente, frente a esa empatía general cada vez se producen más quejas vecinales que llevan a movilizarse al Ayuntamiento y conducen al precinto de locales y suspensión de las actividades de estas asociaciones.

Continua la llamada de alarma que el delegado de la Fiscalía de Barcelona emitía en 2023 sobre el puerto de Barcelona, en la medida que en 2024 se incautaron en este puerto un total de veinticuatro (24) contenedores con más de veinticinco toneladas (25.243,084 kg) de cocaína, superándose en un 31,17 % el que se denominó «punto crítico» de 2023, en que fueron intervenidos 21 contenedores con 19,24 Tm de la misma sustancia, suponiendo ingenuamente entonces que se habría tocado techo. La frialdad de las cifras acostumbra al observador y parece que se contempla con resignación lo que no será sino la punta del iceberg de una importación clandestina seguramente múltiplo de la aflorada. Asombra de nuevo que la incautación de toneladas de cocaína no afecte lo más mínimo a un trasiego incesante. Con certeza, el monstruoso músculo económico del crimen organizado le permite soportar pérdidas reiteradas de decenas de millones de euros.

La Fiscalía de Barcelona participa en las reuniones de Seguridad del Grupo de Trabajo contra Tráficos Ilícitos en las Terminales de Contenedores del Puerto de Barcelona, a iniciativa de la AEAT (DAVA-SVA). En 2024 la reunión tuvo por objeto evaluar los resultados de las iniciativas tomadas tras la anterior en que se analizó la grave crisis de 2023, por el alarmante incremento de incautaciones, la falta de control de la zona aduanera, los efectos de la absolución por la Audiencia Provincial de Barcelona de la operación/caso *AQ-DITq* que se comentó el año pasado, llegando entonces a la conclusión de que la causa prin-

cipal de ello sería el nulo control existente sobre la actividad de la estiba. En la reunión de 2024 no se aportaron avances relevantes en las medidas de seguridad, por el contrario, se siguen revelando insuficientes las medidas implementadas por las terminales, incluyendo la contratación de expertos, dado que la cocaína sigue entrando en alarmante ritmo, como lo demuestra el volumen de incautaciones.

A partir de la grave crisis de 2023 en torno al tráfico de cocaína en contenedores, a lo largo de 2024 se tramitan en Barcelona dos procedimientos judiciales denominados *Burela* y *Alfa*, en ambos casos con intervención del SVA-DAVA y en el primero en equipo conjunto con el EDOA de la Comandancia de la Guardia Civil.

La deficiencia de herramientas de seguridad urge reforzar la fiabilidad de los sistemas informáticos de forma que se garantice la trazabilidad de cara a la investigación policial posterior de los hechos. No se puede alegar falta de medios o inconvenientes operativos porque las medidas de seguridad podrían entorpecer la agilidad del tránsito marítimo de las mercancías y afectar negativamente a la competitividad de las terminales. No parece que falten recursos a la vista de lo publicado en cuanto a que «2024 fue un año récord para el Port de Barcelona, con una cifra de negocio nunca alcanzada de 200 millones de euros (un 6% más que un año atrás) y un beneficio neto de 63 millones de euros, con un incremento del 26%» (*Diari ARA* – 18.02.2025).

### 5.3.5 Galicia

Galicia sigue siendo un territorio relevante para el tráfico de drogas por razones geográficas, históricas y sociales, especialmente la configuración de las costas en el Atlántico y las rías que la sitúan como punto de destino de entrada de cargamentos de cocaína que llegan directamente desde Sudamérica o a través de la ruta africana del noroeste, rutas utilizadas por las grandes organizaciones que se valen de buques nodriza, veleros y semisumergibles (cada vez más frecuentes) para acercarla a la costa, transportada después a tierra en lanchas semirrígidas de alta velocidad.

Aun cuando las estadísticas de incoaciones en 2024 que se obtienen del programa de gestión procesal reflejan una disminución de incidencia en toda la Comunidad de las infracciones de esta naturaleza, ello no se acomoda a la información proporcionada por los delgados. Así, el delegado de A Coruña afirma que los procedimientos por tráfico de drogas han crecido sustancialmente en la provincia en 2024 y llama la atención por la falta de registro adecuado de algu-

nos procedimientos, especialmente en los Juzgados de Ribeira y también en la capital. Por otro lado, hay que tener en cuenta que algunos de los procedimientos más relevantes están siendo investigados por la Audiencia Nacional por lo que lamentablemente no se puede afirmar que haya realmente descendido apreciablemente la actividad de narcotráfico en esta Comunidad.

El narcotráfico en Galicia muestra además una característica muy diferente del que se produce en Andalucía en lo que reseñábamos de alardeo y jactancia de la actividad ilícita y es tradicionalmente una criminalidad más discreta por lo que, señala el delegado de Pontevedra, las dificultades y la asimetría entre los recursos técnicos y medios de los que disponen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la investigación del delito, habida cuenta que las organizaciones cuentan con capacidad para detectar y anular los dispositivos de seguimiento y con la canalización de todas sus comunicaciones a través de aplicaciones de mensajería instantánea, encriptadas o no, para evitar cualquier seguimiento o escucha. Hace una llamada, que compartimos, a la necesidad de revisión de la regulación del elenco de medidas de investigación tecnológica y a una mejor dotación de recursos ya disponibles de inteligencia artificial.

Reseña el delegado de Pontevedra la explotación de una investigación judicial relativa a un entramando criminal dedicado a la subrepticia fabricación y venta de embarcaciones semirrígidas destinadas al tráfico de hachís en el estrecho de Gibraltar, que operaba simultáneamente en la provincia y en el norte de Portugal, donde por el momento estas embarcaciones no están prohibidas por sí mismas. La causa es un nuevo ejemplo de la buena sintonía y de cooperación internacional entre las autoridades lusas y españolas, habiéndose constituido en su seno un equipo de investigación conjunto que funcionó entre enero y octubre de 2024, permitiendo la actuación coordinada de ambas policías, la aportación directa al procedimiento español de las fuentes de prueba obtenidas en Portugal y una explotación conjunta de la investigación.

Se han producido notables incautaciones de cocaína en el puerto de Vigo, aunque sin posibilidad de vincular la sustancia con sus remitentes o receptores. También expone, y es la única memoria provincial en la que se plasma esta circunstancia, la entrada de heroína en la provincia donde se incautaron 23 kg en un domicilio en Sanxenxo.

El delegado de A Coruña señala que, los procedimientos por tráfico de drogas en la provincia pasan de 91 en 2023 a 125 en 2024 y advierte de la necesidad de atención a la Costa da Morte y al uso de pesqueros con ingentes cantidades de cocaína. También reseña el cre-

cimiento de procedimientos en la península de Barbanza, Carballo, Betanzos y Ferrol.

Los dos delegados hacen una especial valoración del trabajo que realiza la Fundación Gallega contra el Narcotráfico junto al Servicio de Xestión de Bens (SXB) del Colegio de Procuradores de A Coruña para la gestión, depósito y realización anticipada de bienes que, como se mencionará, ofrece soluciones de custodia y conservación que la ORGA no proporciona.

### 5.3.6 Madrid

La Comunidad de Madrid por la circunstancia de su gran población no solo en la capital sino en otras grandes ciudades está notoriamente afectada por el tráfico de drogas; cuenta además con un gran aeropuerto internacional que es lugar más relevante en relación con este tipo de criminalidad.

Coincidiendo con la advertencia del CITCO del creciente papel de los aeropuertos en la entrada de estupefacientes en España y como se adelantaba el año pasado, el aeropuerto Adolfo Suárez-Barajas, pese al trabajo realizado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es escenario de repetidas acciones de introducción de droga en contenedores y maletas y cuenta con la colaboración de empleados de empresas que prestan servicios en el aeropuerto.

Se reproducen las acciones que se mencionaban el año pasado de trabajadores que entran con mochilas y bolsas en zonas restringidas de seguridad, pasajeros que embarcan con tarjetas de embarque en vuelos de bajo coste y acceden a la zona de recogida de equipajes lo que viene a evidenciar la insuficiencia de medidas preventivas y protocolos de seguridad. Se detecta un alto porcentaje de trabajadores con acceso directo a las bodegas de carga, se permite que los trabajadores entren en zonas de seguridad provistos de mochilas y maletas innecesarios para el trabajo, lo que favorece todo tipo de actividades ilícitas.

La Guardia Civil y la Policía Nacional han comunicado su preocupación, compartida por la fiscal delegada de Madrid, sobre el control insuficiente y la reacia disposición a la creación de nuevas medidas preventivas, restrictivas, sistemas de vigilancias y protocolos tanto por AENA como por las propias empresas de handling.

Sin duda, la prueba de la gravedad de lo que ocurre en el aeropuerto de Barajas lo dan las cifras de incautaciones que este año 2024 han multiplicado casi por 10 las cifras de 2023: en la cocaína que no llegaban a una tonelada en 2023 y es de 6 toneladas y media este año. Además, se

mantienen las cifras de incautaciones de otras sustancias como el MDMA que fue de 298.349 gramos. Las operaciones este año han dado lugar a varios procedimientos, entre los que destacan 5 de ellos por estar atribuidos a organizaciones de rescatadores del aeropuerto que han podido ser desarticuladas y han permitido incluso poder deshabilitar laboratorios de corte de la cocaína transportada por esta vía aérea.

Más allá de Barajas, la provincia de Madrid, como ocurre en otras grandes ciudades, sufre la actividad de narcopisos y de zonas especialmente utilizadas para el tráfico de drogas como la Cañada Real. La policía realiza una intensa actividad para la detección de estos narcopisos difíciles de ubicar e investigar pero que siguen en el punto de mira de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de forma que este año se han realizado 120 registros y se ha detenido a 255 personas; el riesgo obvio de estas actividades lo muestra no solo la cifra importante de droga incautada sino la cantidad de armas de todo tipo que se encuentran en los pisos.

Madrid, como gran ciudad, está 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. Como se hacía referencia en las memorias de 2022 y 2023, en Madrid cada vez es más frecuente encontrar NSP, que producen efectos de las sustancias fiscalizadas pero que con una mínima alteración química logran eludir el control de las sustancias fiscalizadas.

Menciona la memoria de esta Fiscalía: la gamma-butirolactona (GBL), que es un compuesto análogo al ácido gamma-hidroxibutírico (GHB), que se metaboliza a GHB tras su ingesta, produciendo los mismos efectos tóxicos y grave daño a la salud. El ácido gamma-hidroxibutírico (GHB) se encuentra fiscalizado en la Lista II del Convenio de 1971. Los nitritos de alquilo (amilo, propilo, isopropilo, butilo, isobutilo o similar) son sustancias que producen efectos tóxicos: vasodilatación, relajación muscular (dilatador anal), se conocen con el nombre vulgar de «Poppers», «Rush», «Snappers». Alumbre de potasio (falsa metanfetamina), compuesto por sulfato de aluminio y potasio, que puede producir grave daño a la salud. Y el óxido nitroso o gas de la risa.

Algunas sustancias que se encontraban en esa situación (eutilona, 3MMC y CMC) fueron fiscalizadas por Orden SND/136/2023, de 17 de febrero. Respecto a otras, se ha solicitado de los laboratorios que expliquen en sus informes los efectos nocivos de dichas sustancias para la salud y así poder incluir las mismas en el artículo 359 CP, o en su caso, en el artículo 368 CP, si concurren con sustancias fisca-

lizadas, conforme al artículo 8.3 CP (STS 29/2020, de 4 de febrero, SAP Barcelona 554/2022, de 27 de septiembre; SAP Vizcaya 23/2018, de 8 de marzo). Aun así, cuando no concurren con sustancias fiscalizadas, el resultado suele ser desfavorable. Recientemente, en recurso de apelación contra auto de incoación de procedimiento abreviado, la Audiencia Provincial ha acordado el sobreseimiento provisional en relación con la sustancia 2-MMC.

También es frecuente encontrar medicamentos autorizados como el «sildenafilo», cuyo principio activo está sujeto a prescripción médica, o el «Rivotril» (clonazepan) que mezclado con el hachís produce el llamado «karkubi», compuesto con un elevado poder psicotrópico.

### 5.3.7 Comunidad Valenciana

La Comunidad Autónoma de Valencia ha incrementado el número de procedimientos por tráfico de drogas en un 19,30% en Valencia, un 3,32% en Alicante y, aunque han descendido levemente el número de procedimientos, en Castellón se ha incrementado su gravedad, de forma que ha subido un 12,90% los procedimientos por sustancias que causan grave daño a la salud. Se observa un abrumador incremento, en palabras del delegado de Castellón, en las incautaciones de cocaína, de forma que los alijos que antes eran de varios kilos son ahora de cantidades en muchos casos superiores a los 100 kg, llegando a incautarse por primera vez una cantidad cercana a las tres toneladas; igualmente se ha incrementado notablemente el número de detenciones por este delito que pasa de 154 a 209 personas en 2024. Estas circunstancias llevaron a la Fiscal Jefe y a la Fiscalía Especial Antidroga a considerar la necesidad de acordar la exclusividad del delegado en esta provincia, que fue aprobada por la Fiscalía General ya a finales del año 2024.

En esta provincia del norte de la Comunidad Valenciana se ha conseguido la desarticulación de varias organizaciones criminales. Llama la atención la presencia de ciudadanos albaneses que integran estas organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas dando lugar a que en el Centro Penitenciario de Castellón la población reclusa más numerosa sea de esta nacionalidad. La presencia e instalación en la Comunidad de la mafia albanesa se constata igualmente en la provincia de Valencia donde se dedican tanto al cultivo y transporte de marihuana como a la introducción y rescate de contenedores en el puerto de Valencia, en una actividad que comienza en muchos casos en Ecua-

dor donde es ya notorio la instalación de organizaciones de narcotraficantes albaneses en el puerto de Guayaquil.

Sin perjuicio de la actividad intensa en Castellón y Alicante, el foco principal de tráfico de drogas es el Puerto de Valencia, que se sigue situando como el tercer puerto de Europa y el primero en España en los primeros cálculos del CITCO en número de incautaciones de cocaína. El número de contenedores intervenidos se mantiene casi idéntico a los 39 de 2023 siendo este año 37 los intervenidos con un ligero descenso del peso de la cocaína incautada que pasa de 12.523 kg de cocaína a 9.886 kg. Los contenedores contaminados proceden en su mayoría de Ecuador y de México.

El delegado de Valencia constata el cambio en el método de rescate de la cocaína de los contenedores que se comentaba el año pasado, que sustituye al gancho ciego o *rip off* por el gancho dirigido en el que el cargamento se rescata fuera de las instalaciones portuarias.

Aunque el procedimiento se sigue en la Audiencia Nacional, no puede dejar de mencionarse las Diligencias Previas núm. 75 /2023 del Juzgado Central de Instrucción núm. 1, iniciadas tras querella de la Fiscalía Especial y explotadas en 2024 en el marco de las que fue detenido un capitán de la Guardia Civil que había sido responsable del resguardo fiscal del puerto durante varios años. Constan sólidos indicios de la actividad de un entramado criminal dedicado a la introducción de importantes cargamentos de cocaína a través del puerto de Valencia, al que no simplemente ayudaba sino donde se integraba con un papel relevante el capitán detenido.

Alicante experimenta un incremento notorio de causas especialmente por delitos contra la salud pública en su modalidad de sustancias que causan grave daño a la salud, que se incrementa un 3,44% y que se suma al 34,77% del año 2023. Señala un descenso de la incautación de cocaína y un incremento notable de hasta dos toneladas de cannabis. En Alicante se observa un incremento importante de MDMA con 800 kg intervenidos y también una cantidad de 15 kilos de anfetaminas, el doble de los 7 intervenidos en 2023. El fiscal delegado de Alicante es especialmente activo en la incoación de Diligencias de Investigación que este año han sido 42.

## 5.4 **Temas de especial interés**

### 5.4.1 Informaciones obtenidas en las plataformas encriptadas

El uso de plataformas encriptadas es una de las caractericas propias del narcotráfico estos últimos años y así lo recoge también el informe

SOTCA de Europol que menciona el uso por las organizaciones criminales de dos tipos de plataformas: aquellas creadas por delincuentes para delincuentes como EncroChat, SKY-ECC, Ghost que les proporcionan un entorno de comunicación para la delincuencia grave y organizada y otras (*no dedicated platforms*) utilizadas también por las organizaciones y diseñadas legalmente para proteger a sus usuarios.

Las primeras, especialmente las dos mencionadas EncroChat y SKY-ECC, han sido fuente de informaciones y son evidencias que en muchos casos sustentan directamente o coadyuvan con otras evidencias a las acusaciones de narcotráfico. La interceptación de estas dos primeras plataformas en Francia han sido reveladoras del verdadero panorama del narcotráfico en Europa. En España unos 120 procedimientos cuentan con pruebas procedentes de las comunicaciones interceptadas en Francia en alguna de las dos plataformas.

En la Memoria del año pasado dábamos cuenta del informe de la Abogada General del TJUE a la cuestión prejudicial planteada por un Tribunal de Berlín en relación con la incorporación de las pruebas procedentes de la explotación de esta plataforma en Francia a los procedimientos penales de los distintos países europeos. Pues bien, el 30 de abril el TJUE dictó sentencia en el caso C–670/22 que resumimos por su relevancia:

- Permite la emisión por el fiscal para la obtención de prueba preexistente siempre que pueda hacerlo en procedimientos internos.
- Permite la emisión de una OEI para la obtención de datos masivos, sin necesidad de concretar en dicho momento personas sospechosas y de qué delitos concretos, siempre y cuando posteriormente haya un proceso que permita esta concreción.
- El principio de reconocimiento mutuo impide que la autoridad de emisión esté facultada para controlar la legalidad del procedimiento en el que el Estado de ejecución ha recabado las pruebas que ya obran en poder de las autoridades competentes de dicho Estado y cuya transmisión se solicita,
- En relación con el art. 31 de la Directiva 2014/41 que regula la notificación en casos de intervención de telecomunicaciones transfronterizas sin necesidad de asistencia técnica, el TJUE define el término «telecomunicaciones» como concepto autónomo del Derecho de la Unión, que engloba a todos los procesos de transmisión de la información a distancia, que se refiere tanto a un número de teléfono, como una dirección de protocolo de Internet (dirección IP) o una dirección de correo electrónico.

• Partiendo de las diferencias existentes entre la OEI emitida para la interceptación de telecomunicaciones del art. 30 y la mera notificación del art. 31 de la Directiva, el TJUE aclara que en este último supuesto la autoridad competente del Estado miembro notificado dispone de una facultad discrecional de informar a la autoridad competente del Estado miembro que efectúa la interceptación, que la misma no puede llevarse a cabo o que debe interrumpirse o, en su caso, que los datos interceptados no puedan utilizarse o solo puedan utilizarse en las condiciones especificadas en el mismo. Por lo tanto, el TJUE declara que el art. 31 de la Directiva 2014/41 también protege los derechos de las personas afectadas por dicha medida, con afectación a la utilización de los datos a efectos de enjuiciamiento penal.

• Por último, el TJUE recuerda que, a falta de normas en el Derecho de la Unión relativas a la admisibilidad y valoración de pruebas, corresponde su determinación al Derecho de cada Estado miembro, siempre que no sean menos favorables que las que regulan situaciones similares sujetas al Derecho nacional (principio de equivalencia) y que no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).

Por otro lado, como ya se reseñó, la prueba procedente de EncroChat ha sido admitida como válida en varias sentencias nacionales durante este año 2024:

La primera sentencia es de la Sección 7.ª (Algeciras) de la Audiencia Provincial de Cádiz, de 18 de enero de 2024. La sentencia da respuesta positiva a la validez de la obtención de pruebas en Francia y su incorporación, mediante OEI, al procedimiento penal de Algeciras.

La segunda resolución es la Sentencia de 9 de mayo de 2024 de la Sección Segunda de la Audiencia Nacional que reitera la validez de estas pruebas en el mismo sentido que la Audiencia de Cádiz, incorporando ya mención a la STJUE en el caso C–670/22. La Sala de Apelaciones de la Audiencia Nacional confirmó la sentencia en fecha 11 de diciembre de 2024, validando nuevamente la forma de obtención de prueba y la incorporación de esta al procedimiento nacional a través de OEI emitida por el Ministerio Público. Ha sido recurrida en casación y pendiente de resolución por el Tribunal Supremo.

La Sentencia de 10 de junio de 2024, de la Sección Tercera de la AN, derivada del Sumario núm. 6/2021, es la primera en la que se valora la prueba procedente en este caso de SKY-ECC. La sentencia no aprecia vulneración de derechos fundamentales y desestima la petición de nulidad de la prueba afirmando la validez y fiabilidad de

los datos derivados y la extrema utilidad de los datos obtenidos de la intervención de las comunicaciones del sistema encriptado SKY-ECC en Francia. La sentencia ha sido confirmada por la Sentencia de 7 de enero de 2025 dictada por la Sala de Apelaciones.

La Audiencia Provincial de Barcelona se pronunció también admitiendo EncroChat en Sentencia de 18 de marzo de 2024 en el caso *Chilangos*.

Igualmente, la prueba ha sido validada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Sentencia de 14 de noviembre de 2024, confirmando en apelación la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla en el procedimiento de Tribunal de Jurado núm. 1/2021 del Juzgado de Instrucción núm. 10 de esa ciudad.

En relación con estas investigaciones y el constante incremento de este tipo de plataformas, sería necesario reflexionar sobre la necesidad de tipificar, como hacen algunos países europeos, la creación de sistemas de encriptación sin licencia y para la comisión de cualquier tipo de delitos. En España, la encriptación solo se configura como delictiva con relación a determinadas conductas entre las que no está la organización criminal o el tráfico de drogas.

### 5.4.2 Corrupción como elemento facilitador del narcotráfico

El informe SOCTA de 2025 afirma que la corrupción forma parte del ADN del crimen organizado. Actúa como facilitador y catalizador clave de las actividades delictivas y contribuye a desestabilizar la sociedad. Es instrumental para la mayoría de las formas de delincuencia organizada y esto para evadir la aplicación de la ley, ganar influencia económica o política, facilitar las operaciones delictivas o debilitar la confianza en el sector público o en la aplicación de la ley. Aunque se basa en mecanismos bien conocidos, la corrupción se ha adaptado a las tendencias más amplias hacia la digitalización y un modelo de delincuencia como servicio. Cada vez son más visibles varias cuestiones: la selección de personas con acceso a sistemas digitales en entidades públicas y privadas y el papel cada vez más importante de los intermediarios de la corrupción.

Nuevamente el informe es un reflejo de la situación de España donde gran parte de la corrupción relacionada con la delincuencia organizada cuenta con la participación o colaboración de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o funcionarios de aduanas con redes de narcotraficantes.

Una buena parte de las investigaciones, especialmente las iniciadas o explotadas este año con la presencia de corrupción, vienen apoyadas por pruebas procedentes de plataformas encriptadas, siendo directamente usuarios de estas los funcionarios investigados o apareciendo mencionados en las conversaciones intervenidas a los narcotraficantes.

La relevancia de los cargos de los funcionarios investigados en las causas, especialmente en las incoadas en la Fiscalía Especial Antidroga, hace que parezca imprescindible prestarle especial atención en esta Memoria a un tema que, aunque es obviamente preocupante, no debe alarmar ya que no se trata de corrupción generalizada sino de casos individuales respecto a la que los propios cuerpos policiales, con el trabajo sus Unidades de Asuntos Internos, han podido identificar y reaccionar. Destacamos el intenso trabajo de estas unidades en la identificación y la discreta y completa investigación de estos casos.

Además de los dos procedimientos anteriormente reseñados en las causas en la Audiencia Nacional, este año se ha presentado acusación en el Sumario núm. 8/2021 y en el 2/2022 del Juzgado Central de Instrucción núm. 5 por delito de tráfico de drogas y blanqueo contra quien fuera inspector jefe de UDYCO en Alicante.

También en la Audiencia Nacional se investigan en Diligencias Previas núm. 60/2023 del Juzgado Central de Instrucción núm. 3 a varios guardias civiles destinados en el Puerto de Ceuta, dos de ellos detenidos en la explotación de la operación en enero de 2025 por tráfico de drogas.

En Barcelona se investiga a un Jefe del Grupo de la Unidad Operativa de Vigilancia Aduanera de Barcelona detenido en mayo, investigado por la sustracción de diversas entidades de los alijos de estupefacientes que habían sido aprehendidos en distintas intervenciones policiales.

En Ceuta se ha formulado este año acusación contra un funcionario de las Guardia Civil por colaboración con delitos contra la salud pública, por permitir el pase de vehículos cargados de hachís.

En Murcia, la Sentencia de 8 de enero de 2024 contra 15 acusados, ha condenado a 14 de 15 acusados −3 de ellos policías nacionales– por organización criminal, delito contra la salud pública, varios robos con violencia y robo con fuerza en casa habitada, falsedad documental, malversación de caudales públicos, cohecho continuado y varios delitos de detención ilegal. Actualmente recurrido en casación por el Ministerio Fiscal.

También en Murcia se sigue una investigación contra la organización criminal conocida como Los Albaneses y 8 personas más, por presuntos delitos de tráfico de drogas, estafa, omisión del deber de

denunciar delitos, descubrimiento y revelación de secretos, cohecho, blanqueo de capitales y otros. La investigación la dirige la Unidad de Asuntos Internos al estar investigados varios agentes de la Policía Nacional, entre ellos el jefe de UDYCO en Cartagena.

En Algeciras, se ha celebrado este año un juicio oral que ha dado lugar a la Sentencia núm. 211/2024 de la Sección 7.ª de Audiencia Provincial de Cádiz, por la condena a un agente de la Guardia Civil en activo a la pena de 6 años de prisión por un delito de blanqueo de capitales y a la pena de 1 año de prisión por el delito de pertenencia a grupo criminal.

Asimismo, esta misma Sala de Algeciras enjuició a un turno completo de guardias civiles destinados en el puerto de Algeciras por delitos de contrabando, blanqueo de capitales y cohecho, junto con un abogado condenado como conseguidor de las acciones ilícitas que desarrollaban, resultando una sentencia condenatoria para los acusados con penas que oscilaron entre los 9 años y 6 meses y los 4 años de prisión, la cual ha sido confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

### 5.4.3 Nueva consideración del «Petaqueo» como acción típica del artículo 568 del Código Penal

El año pasado la Memoria de la Fiscalía Antidroga dedicó un apartado especial al tema de las narcolanchas, mostrando un panorama desolador que se mantiene e incluso se incrementa al extenderse por nuevas vías y ampliar su actividad al transporte de cocaína. Igualmente, en la Memoria de 2022 y relacionado con el mismo tema se realizó una propuesta de modificación legislativa en relación con la actividad del petaqueo que este año se vuelve a analizar.

La actividad de «petaqueo» (suministro de gasolina a narcolanchas) resulta especialmente lucrativa y aparentemente hasta ahora desprovista de las consecuencias penales del tráfico de sustancias estupefacientes y está extendiéndose alarmantemente. Solo algunos ejemplos: en Almería se han incautado 88.944 litros de gasolina o en Huelva la cantidad de 147.192.

Los delegados antidroga de las Fiscalías de Andalucía, lideradas por la Fiscal coordinadora de Andalucía y delegada de Cádiz, han realizado un esfuerzo para la presentación de casos considerados como actividades típicas.

Ante esta situación, algunas operaciones han permitido demostrar la vinculación del petaqueo con el tráfico de drogas. En Almería, en el

Juzgado de Instrucción núm. 2 de Berja se coordinó una actuación en la que se lograron elementos de prueba que vinculaban la actividad de petaqueo tanto con operaciones constatadas de tráfico de drogas como de inmigración ilegal.

En el resto de los casos, la Fiscalía ha comenzado a presentar acusaciones por delito del artículo 568 CP: tenencia de sustancias inflamables. La Fiscal delegada de Cádiz y coordinadora de Andalucía ha emitido una nota interna analizando las posibilidades de que determinadas actividades de petaqueo puedan ser consideradas delictivas.

Para ello, analiza los elementos del tipo; se trata de un delito de peligro abstracto cuya acción es la posesión, transporte y almacenamiento de sustancias inflamables, en las que se incluye la gasolina y el gasoil. Se trata de actividades sin autorización y que contravienen las normas administrativas sobre tenencia, transporte, etc. de cada una de las sustancias a que se refiere el artículo. El ánimo de atentar contra la seguridad pública puede ser constituido por el dolo directo o eventual y, sin duda, la sustancia es capaz de causar peligro a la seguridad pública. Las circunstancias de cada caso son tenidas en cuenta para valorar ese riesgo.

En los procedimientos se realizan análisis de las sustancias y se solicitan pruebas periciales sobre la peligrosidad del transporte, que suelen realizar el Grupo de emergencias de Andalucía, dependiente de la Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa de la Junta de Andalucía o el GEDEX (Grupo de Desactivación de Explosivos).

Con esta base, los fiscales delegados de las distintas provincias han comenzado a imputar este delito a las personas a quienes se interviene con gasolina. El encuadre de la conducta en este delito está pendiente aún de interpretación judicial, aunque, ya en 2025, la Sección 7.ª de la Audiencia Provincial de Cádiz en Auto de 27 de marzo, resolviendo un recurso de apelación interpuesto por la Fiscal delegada de Algeciras contra una libertad acordada por el juez instructor que consideraba atípica la actividad, acoge esta tesis de la fiscalía y considera la actividad de petaqueo como actividad susceptible de incardinarse en la tipicidad del artículo 568 CP. En los momentos en que se redacta esta Memoria, la Audiencia Provincial de Cádiz, reunida en pleno, ha considerado mayoritariamente que la conducta del petaqueo es incardinable en el artículo 568 del Código Penal.

Aunque una penalización autónoma de la conducta de petaqueo sería una solución más idónea, lo cierto es que esta nueva vía de persecución penal de la actividad puede tener un impacto importantísimo en la lucha contra el tráfico de drogas dificultando el uso de estas nar-

colanchas que encontrarán de esta forma más dificultades para abastecerse del imprescindible combustible.

## 5.5 **Junta General de la Fiscalía Antidroga**

La Junta de la Fiscalía Antidroga con participación de los delegados, tuvo lugar en Lisboa los días de 30 septiembre 1 y 2 de octubre, gracias a la financiación del Fondo de Bienes Decomisados del PNSD. La Junta contó con la muy apreciable colaboración del Departamento Central de Investigación y Acción Penal de Portugal (DCIAP) que, dentro de la fiscalía portuguesa, se encarga de la delincuencia organizada relacionada con el tráfico de drogas y con quien la fiscalía mantiene frecuentes relaciones de cooperación.

La celebración conjunta con los fiscales portugueses es de enorme utilidad para conocer el funcionamiento de la fiscalía lusa y para mejorar nuestra mutua colaboración, cada vez más frecuente en la investigación de organizaciones de narcotraficantes que operan en los dos países. El análisis de la jurisprudencia sobre los medios técnicos de investigación de ambas fiscalías permitió conocer la existencia de problemas comunes en la investigación y algunas buenas prácticas de nuestros vecinos, como la amplia y cuidada regulación portuguesa de los agentes encubiertos. Además, dado que en Lisboa se ubica la nueva Agencia Europea de Drogas (EUDA) que, precisamente, se convirtió el 2 de julio en nueva agencia europea actualizando el anterior Observatorio Europeo contra las drogas y las toxicomanías (EMCDDA), tuvo lugar una visita a la sede de esta nueva agencia donde su subdirector presentó a los fiscales españoles el Informe europeo sobre drogas, intercambiando posteriormente opiniones sobre este creciente fenómeno y su evolución en Europa y en España.

Lisboa acoge también el MAOC (Centro de Análisis y Operaciones marítimas en materia de narcotráfico), un organismo esencial en la vigilancia del Atlántico y las alertas sobre embarcaciones o aeronaves que transportan estupefacientes. La Junta celebró una sesión dedicada a conocer la operatividad del centro y las herramientas y conexiones de las que dispone.

La última sesión de la Junta se dedicó a analizar las investigaciones sobre blanqueo y contó, entre otros, con la participación de la Secretaria de la Comisión de Prevención del Blanqueo con el objeto de conocer los temas de valoración de la nueva ronda de evaluaciones del GAFI y mejorar la estrategia de las investigaciones de la Fiscalía Especial en esta materia.

## 5.6 **Cooperación internacional**

Si hay un aspecto delincuencial con conexiones exteriores y respecto al cual la cooperación internacional es imprescindible es el tráfico de drogas, un delito esencialmente trasnacional y respecto al cual, nuestro país ha adquirido, por razones principalmente geográficas, una dimensión predominante como lugar de llegada y tránsito de la cocaína de los países iberoamericanos y del hachís de Marruecos. Además, somos lamentablemente un país productor y, por tanto, ilegalmente exportador de cannabis al resto de Europa. Esto hace que los mecanismos de cooperación internacional estén presentes en prácticamente todos los procedimientos de competencia de la Fiscalía Especial Antidroga.

La Fiscalía Especial Antidroga tiene competencias propias en materia internacional, conforme al artículo 19 del Estatuto Orgánico, y derivadas de la atribución competencial de la Audiencia Nacional donde la fiscalía ejerce sus funciones. De esta forma, además de los procedimientos relativos a narcotráfico organizado, normalmente trasnacional, la Fiscalía Antidroga asume el despacho de los expedientes sobre las órdenes europeas de detención y entrega (OEDEs), extradiciones y procedimientos para el cumplimiento en España de penas privativas de libertad impuestas en el extranjero, cuando la condena a ejecutar es el tráfico de drogas. Igualmente, asume la investigación y enjuiciamiento de delitos de tráfico de drogas cometidos en el extranjero y cuyos procedimientos se trasladan a España tras la denegación, por diversas razones, de las extradiciones solicitadas.

### 5.6.1 Configuración de la sección de cooperación internacional en la FEAD

En el año 2024 se ha mantenido la estructura y composición de esta sección, la más numerosa de la Fiscalía Especial y la que gestiona mayor carga de trabajo, que se suma a la llevanza ordinaria de los procedimientos judiciales. Son 5 los fiscales que la integran, siendo uno de ellos el fiscal coordinador. Este año, la atención del coordinador y otra de las fiscales de la sección a un juicio oral de larga duración dio lugar a la incorporación temporal de una fiscal destacada que se hizo cargo del despacho de los expedientes durante los meses del juicio oral. El coordinador es, además, el Corresponsal Nacional de Eurojust para Asuntos de Salud Pública y también desempeña la función de liderazgo de la Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica (RFAI) en co-coordinación con la PROCUNAR de Argentina, siendo también

punto de contacto de la nueva Red de la AIAMP de Fiscales Especializados contra las Finanzas Criminales, lo que comparte con otro fiscal la Fiscalía Especial.

La función esencial de esta sección lo constituye el despacho de las solicitudes pasivas, dado que la tramitación de las activas, ya se emitan en Diligencias de investigación o en los procedimientos judiciales, corresponden a toda la plantilla, una plantilla que, por razón del objeto de los procedimientos y la experiencia adquirida, tiene un alto conocimiento de la materia de cooperación internacional, además de una dilatada experiencia en la gestión de los instrumentos de la cooperación que se manejan, extradiciones y OEDEs, exclusivamente en la Audiencia Nacional y por las dos fiscalías que en ella trabajan.

La enorme cantidad de solicitudes recibidas por la sección hace que la atención, la coordinación y despacho de las ejecuciones de solicitudes de autoridades judiciales extranjeras de la UE y terceros países sea abrumadora. El montante total de expedientes que de manera directa se despachan por los cinco fiscales que componen la sección alcanzan en un número cercano a los 600 expedientes, manteniendo el número alcanzado en el año 2023.

El apoyo administrativo de los funcionarios a la Sección de Cooperación Internacional, realizado actualmente por dos funcionarias, es fundamental. Es importante destacar que las dos funcionarias se han incorporado al recientemente creado Grupo de funcionarios especializados en cooperación internacional en la Audiencia Nacional, una excelente iniciativa de la Secretaria de Gobierno de la Audiencia Nacional que propuso y organizó con el CEJ durante 2024 una formación especializada para los funcionarios de este nuevo grupo, en la que participó como docente el fiscal coordinador de la sección en la Fiscalía Antidroga. Estimamos que esta formación y especialización funcionarial va a redundar en una atención más ágil y atinada, tanto en la emisión como en la ejecución de las solicitudes de cooperación internacional en la Audiencia Nacional.

La Fiscalía Especial es principal interlocutor en los temas de delincuencia organizada relacionada con narcotráfico y el blanqueo de capitales de las fiscalías más cercanas, especialmente la de Francia –Jurisdicción Nacional contra el Crimen Organizado, en adelante JUNALCO–, con quien este año se ha constituido un grupo operativo permanente, teniendo en cuenta que, además, la JUNALCO será la nueva unidad coordinadora de las Jurisdicciones especializadas sobre delincuencia organizada francesas (en adelante, JIRS), pero también con otras unidades antidroga del Reino Unido, Italia, Países Bajos, Bélgica, Albania, Serbia y Marruecos; y, en el ámbito iberoameri-

cano, Brasil, Perú y Ecuador, singularmente, deben ser objeto futuro de atención como luego se dirá. La especificidad de Estados Unidos y Colombia conlleva también una relación privilegiada con sus Fiscalías antidroga. Por ello, la relación con los Magistrados de enlace de Francia, Reino Unido, Países Bajos, Italia, Marruecos y Rumania, además de con los Magistrados españoles en estos y otros países, es fundamental para el buen desarrollo de las causas y el intercambio de información.

Las reuniones de coordinación convocadas por Eurojust en la Fiscalía Especial no han sido numerosas en el ejercicio de 2024, y han seguido desarrollándose sobre todo en forma telemática en su mayor parte.

En la Sección de Cooperación Internacional se integra la corresponsalía Nacional de Eurojust para Asuntos de Salud Pública, dos puntos de contacto de la RJE en el ámbito europeo, la Coordinación de la Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica, la integración en la Red de Fiscales Iberoamericanos contra las Finanzas Criminales, dos puntos de contacto de la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed), y el acceso al sistema seguro Iber@, muy poco utilizado en este año 2024, en el marco del nuevo desarrollo de IberRed.

Es importante reseñar que, conforme a lo acordado por la Comisión Europea en la *Hoja de ruta contra el tráfico de drogas y el crimen organizado* publicada en 2023, se ha constituido en la UE la nueva Red de Fiscales contra la Delincuencia Organizada (European Judicial Organized crimen Network –EJOCN–), que durante los dos primeros años tendrá como objeto exclusivamente el tema del tráfico de drogas. Esta red está compuesta por un único punto de contacto por país miembro, responsabilidad para la que ha sido designada la Fiscal Jefa de la Fiscalía Especial Antidroga. La reunión de lanzamiento para el debate de su estructura, composición y forma de trabajo se celebró en septiembre de 2024 en la sede de Eurojust, aunque su constitución formal y la primera reunión tuvo lugar ya en 2025.

Junto a la actividad de cooperación judicial internacional en sentido estricto –tanto en el ámbito de la Unión Europea como fuera de ella–, numerosas instituciones extranjeras e internacionales, así como programas de la Unión Europea siguen requiriendo los servicios y colaboraciones de miembros de esta fiscalía –tanto del órgano central como delegados territoriales–, lo mismo para actividades de formación como de asistencia técnica, en las que se participa en la medida de lo posible teniendo en cuenta que el incremento de trabajo ordinario no permite realizar en mucha ocasiones este tipo de actividades extraordinarias.

### 5.6.2 Instrumentos de reconocimiento mutuo

La aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo de la UE se aborda en dos apartados diferentes: por un lado, lo referente a la ejecución de órdenes europeas de detención y entrega (tanto activas como pasivas) y, por otro, al resto de instrumentos recogidos en la Ley 23/2014, de 20 noviembre, de Reconocimiento Mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (LRM), especialmente las órdenes europeas de investigación (OEI) y la ejecución de sentencias dictadas por otro Estado del ámbito Unión Europea.

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 Especial Antidroga, y menos aún si tratamos de atender a datos nacionales puesto que dichas órdenes son emitidas, en cada caso, por el correspondiente juez o tribunal penal competente en el marco de la causa que corresponda.

Por el contrario, 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 pertinente sistema informático y son dictaminadas por los miembros de esta Fiscalía Especial cuando se refieren a tráfico de drogas, por lo que se reflejan en el cuadro estadístico. No podemos olvidar que las OEDEs y el resto de los instrumentos de reconocimiento mutuo se dividen en la Audiencia Nacional entre dos fiscalías como servidoras del trabajo de este órgano judicial especializado.

### 5.6.3 Órdenes europeas de detención y entrega (OEDEs)

Como puede observarse en el siguiente cuadro, el número de OEDEs ha tenido en la Fiscalía Especial Antidroga un crecimiento de un 7,36 %, pasando de 435 en 2023 a 467 en 2024.

Los países que más OEDEs han emitido en nuestro ámbito competencia han sido Francia, Italia, Alemania y Bélgica, un año más, en un calco del año 2023, seguidas por Polonia, Países Bajos, Rumanía y Portugal, de manera muy similar y ahora entran Suecia y Austria con un número considerable expresión de una tendencia consolidada desde hace 2 años.

El número de dictámenes evacuados por la Fiscalía sube también un 5,50 %, apreciable desde luego, marcando una de las características más acusadas de este tipo de expedientes: la creciente litigiosidad en relación, sobre todo, con las cuestiones de denegación y condicio-

namiento de las entregas acordadas que son recurridas casi de manera sistemática, a excepción de los supuestos de entrega consentida en la guardia de detenidos.

**Órdenes Europeas de Detención y Entrega (OEDEs)**

| Países emisores | Año 2023 | Año 2024 | % 2023-2024 |
|---|---|---|---|
| Alemania | 57 | 60 | |
| Austria | 4 | 11 | |
| Bélgica | 49 | 42 | |
| Bulgaria | 2 | 2 | |
| Chipre | 0 | 0 | |
| Croacia | 0 | 1 | |
| Dinamarca | 4 | 4 | |
| Eslovenia | 0 | 2 | |
| Estonia | 0 | 2 | |
| Finlandia | 7 | 8 | |
| Francia | 107 | 108 | |
| Grecia | 1 | 2 | |
| Hungría | 6 | 7 | |
| Irlanda | 2 | 2 | |
| Italia | 71 | 96 | |
| Letonia | 1 | 6 | |
| Lituania | 11 | 9 | |
| Luxemburgo | 1 | 1 | |
| Malta | 2 | 1 | |
| Noruega | 2 | 0 | |
| P. Bajos | 26 | 26 | |
| Polonia | 37 | 24 | |
| Portugal | 12 | 17 | |
| R. Checa | 2 | 2 | |
| Rumania | 15 | 19 | |
| Suecia | 16 | 15 | |
| | 435 | 467 | 7,36% |

La denegación de la entrega por residencia en España y con la finalidad de cumplimiento de una condena extranjera en nuestro país, ha merecido la atención de la Sala de lo Penal quien, a través del Auto de la Sección 1.ª, de 16 de septiembre, 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…

A la vista de dicha doctrina interpretativa y examinado el expediente se comprueba que el reclamado no ha aportado ninguna documentación ni acreditado de otro modo una residencia continuada y estable en nuestro país en los términos exigidos por la jurisprudencia expuesta, pues no le consta ningún domicilio ni vínculo familiar o laboral alguno en nuestro país, siendo insuficiente su presencia física en nuestro país en las fechas en que ha sido detenido por la comisión de delitos en Fuengirola y Estepona para activar la cláusula facultativa de denegación de la entrega, aun cuando el reclamado manifiesta su deseo de cumplir la pena impuesta restante en España.»

La misma resolución ha estudiado de nuevo la negativa a la entrega en el ámbito comunitario por potencial vulneración de derechos fundamentales, acordando en este caso, y reiterando anteriores decisiones respecto de Polonia, que «En el caso, sin embargo, el recurrente realizó una alegación genérica de riesgo de vulneración de derechos fundamentales en base a las deficiencias sistémicas del Poder Judicial en Polonia y la situación penitenciaria, pero sin especificar siquiera qué riesgo concreto entiende que el mismo pueda sufrir al ser entregado, sin que se otorgara valor a la invocación de las sentencias del TJUE sobre la independencia judicial en Polonia, pues no estamos ante un delito político ni cometidos por políticos que pudiera hacer dudar de aquella, sino delitos comunes, ni del TEDH por cuanto en las sentencias que se citan se trataba de una situación penitenciaria concreta la que se denunció, no extensible de manera general, pues en el caso ni siquiera se sabe la prisión en la que ingresaría el reclamado tras su entrega, estando en todo caso las autoridades polacas obligadas al respeto y protección de los derechos fundamentales».

Por otro lado, dado que en cada vez más ocasiones se producen concurrencias de peticiones de OEDEs, es importante el Auto del Juzgado Central de Instrucción núm. 1 de fecha 3 de julio de 2024 que ha estimado la preferencia atendiendo el orden de gravedad de los delitos objeto de reclamación, indicando en su decisión que «examinados los delitos perseguidos en esta OEDE (tráfico de drogas con agravantes penados con hasta 13 años de prisión), y los de la OEDE 37/2024

(apropiación ilegal de bienes muebles, castigado con pena pecuniaria o encarcelamiento de hasta cinco años), resulta adecuado y proporcional al principio de reconocimiento mutuo y la gravedad de ambos delitos, dar prioridad a la entrega a las autoridades judiciales de Helsinki por esta reclamación, dejando en suspenso la entrega acordada a las autoridades de Estonia el 20 de marzo de 2024 en la OEDE 37/2024, comunicando a ambos países emisores esta circunstancia para que tengan puntual conocimiento y control judicial de los tiempos de tramitación de sus respectivos procesos penales.»

Mención especial merece en la aplicación de este instrumento de reconocimiento mutuo el Auto de la Sección Cuarta de lo Penal de la Audiencia Nacional de fecha 27 de marzo de 2024, que desestima el recurso del Ministerio Fiscal, al considerar vinculante para la suspensión de la entrega el informe contrario a la entrega de cualquier juez de instrucción con causa abierta contra el reclamado. Este criterio del que la fiscalía discrepa no puede ser recurrido y, sin embargo, altera de forma muy perjudicial el régimen de decisión final de la OEDE por parte del órgano judicial de ejecución en España, que es de manera exclusiva la Audiencia Nacional, el Juzgado Central de Instrucción, o la Sala de lo Penal, en apelación, pero ningún otro órgano español, sea de enjuiciamiento o de cumplimiento de una pena, quienes únicamente deben ser oídos de forma que la suspensión o no es potestativa para la Sala, sin que el informe del Juzgado que tenga pendientes causas contra el reclamado tenga en absoluto carácter vinculante para determinar la suspensión, según se regula en el artículo 56 de la LRM.

### 5.6.4 Extradiciones

Este instrumento que corresponde a la demanda de entrega de reclamados de Estados que no pertenecen a la Unión Europa es una vía notoriamente más lenta que las OEDEs y su cifra es muy inferior. Las peticiones en la Fiscalía Antidroga han disminuido levemente, desde los 132 en 2023 a 125 en 2024, y con un descenso también leve en el número de dictámenes, que han pasado de los 1.285 en 2023 a los 1.179 de 2024.

Se advierte un aumento importante de las peticiones de Reino Unido, nuevamente después del Brexit y su salida de la clásica OEDE, y sigue destacando Marruecos como el país que más extradiciones demanda por tráfico de drogas, seguido de Perú, tras los que figuran Albania, Serbia, Brasil y Suiza.

Es importante también destacar que el Pleno de la Sala de lo Penal acordó el 4 de octubre de 2024 recordar, ya que había prácticas discrepantes en los Juzgados Centrales, que la fase gubernativa es indispensable en todas las extradiciones, también en las simplificadas y consentidas: «tanto en las extradiciones ordinarias como en las simplificadas, cuando el reclamado consintiera su entrega al Estado requirente y no se suscitan obstáculos legales que a ello se oponga, el órgano judicial (Juzgado o sección) dictará resolución correspondiente, que necesariamente deberá ser remitida al Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (Subdirección General de Cooperacion Jurídica Internacional) a los efectos del artículo 6 de la Ley de extradición Pasiva».

### 5.6.5 Órdenes europeas de investigación y comisiones rogatorias internacionales

En la Fiscalía Antidroga en 2024 se ha estabilizado el número de los expedientes de reconocimiento mutuo, a la vez que ha subido considerablemente de nuevo el de los expedientes de comisión rogatoria pasiva internacional.

Así, las cifras en bruto arrojan, en el ámbito de la Unión Europea, la suma de las órdenes europeas de investigación pasivas de 367 en 2024 (397 en 2023), 3 órdenes europeas de investigación activas, 4 Dictámenes de Servicio (6 en 2023), comisiones rogatorias pasivas 182 (166 en 2023), comisiones rogatorias activas 2 y reconocimientos mutuos pasivos 23 (31 en 2023), añadiendo 6 seguimientos pasivos y otras 17 comisiones rogatorias pasivas del ámbito de la Unión Europea donde no hay que olvidar que el instrumento de la OEI no cierra toda la cooperación internacional pasiva.

Con estas cifras se muestra que la carga de trabajo de la sección de cooperación jurídica internacional sigue experimentando un notable incremento, no solo por el número de expedientes, sino por la cantidad de documentos que cada uno de ellos genera, además de las múltiples contestaciones a Eurojust o 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 aconsejan incoar expedientes por separado de seguimiento pasivo.

El número de peticiones activas desde la Fiscalía Especial ya sea en forma de OEI ya sea en forma de CRI no es alto, ya que estas peticiones están básicamente residenciadas en los juzgados instructores y no tanto en la fiscalía, cuyas diligencias de investigación ordinarias, con

una durante los 6 meses salvo prórroga, no permiten una investigación real y autónoma, exigiendo normalmente su judicialización rápida.

En lo concerniente a las notificaciones del antiguo artículo 21 del Reglamento (UE) 2018/1727 de 14 de noviembre de 2018, sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) no se han realizado en 2024, sustituyéndose en la práctica por un canal de comunicación constante y fluido con la oficina nacional de Eurojust, lo que supone en la realidad, la comunicación no semanal sino diaria de distintas cuestiones relacionadas con los instrumentos de reconocimiento mutuo, y también sobre las incidencias y cuestiones derivadas de la previsión de ese artículo 21 del Reglamento.

La mayor parte de las peticiones siguen llegando vía *email* a la cuenta institucional de la FEAD, ya sea desde la autoridad judicial europea de manera directa, Eurojust, los Magistrados de Enlace la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado o cualquiera de las Secciones de Cooperación Internacional de otras Fiscalías.

En 2022 se puso en marcha en la Fiscalía Especial un correo electrónico específico sobre incidencias de la guardia semanal de la fiscalía en relación con el trabajo de los juzgados de guardia y con las propias notificaciones que se realizan de manera autónoma solo a la fiscalía, como la del artículo 17 del Convenio ONU de 1988 por la autoridad española, base de los futuros expedientes de jurisdicción universal por hechos de narcotráfico en los espacios marinos. El correo permite residenciar y acumular una base de datos sobre las notificaciones de SIRENE e INTERPOL en relación con las reclamaciones de sujetos buscados en Europa y en todo el mundo cuando dichas reclamaciones se han volcado al sistema internacional. Ello facilita también el trabajo de la sección, relacionando esas peticiones con otros instrumentos de cooperación que se pueden estar ejecutando desde la Fiscalía Especial.

Algunas decisiones judiciales en el ámbito de la Audiencia Nacional son destacables en este año 2024, como por ejemplo el Auto de la Sección Tercera de lo Penal de 10 de mayo de 2024, el cual, en un expediente que había sido devuelto al Ministerio Fiscal por el Juzgado Central considerándose no competente para la tramitación, terminó con la decisión de la Sala de resaltar la importancia en la indicación o marcaje por la autoridad de emisión de la casilla de la organización criminal en el formulario de la OEI para atribuir competencia a la Audiencia Nacional, exponiendo que: «Debiendo atenernos a lo que figure en el formulario de la OEI, en el remitido por las autoridades francesas solamente se hace referencia, en el apartado donde aparecen

la relación de delitos por el que se ha emitido la OEI, delito de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como a delitos informáticos, dejando sin marcar el casillero correspondiente al delito de pertenencia a organización delictiva.

Aunque en la descripción de los hechos delictivos investigados se mencione la declaración de un detenido en la que manifiesta que formaba parte de una organización de tráfico de estupefacientes, en el formulario no se imputa la pertenencia a organización delictiva, cuyos elementos para considerarla existente no cabe analizar en la limitada valoración que corresponde realizar ante la solicitud de auxilio judicial internacional derivado de una OEI.»

Al mismo tiempo, acuerda dicha resolución estimar parcialmente el recurso del Ministerio Fiscal que impugnaba la devolución material del expediente a Fiscalía, indicando que: «La ley 23/2014 no aclara el trámite a realizar en estos casos, pero en sus disposiciones generales aplicables al reconocimiento y ejecución de instrumentos de reconocimiento mutuo establece en su artículo 16 que la resolución que declare que la autoridad judicial que ha recibido la orden o resolución carece de competencia para ejecutarla deberá acordar también su remisión inmediata a la autoridad judicial que entienda competente, notificando dicha resolución al Ministerio Fiscal y a la autoridad judicial del Estado de emisión. La pauta que establece este precepto permite evitar eventuales bloqueos competenciales para el reconocimiento y ejecución de las OEI y aligera incluso la tramitación para obtener en el plazo más breve posible el pronunciamiento sobre la realización de medidas de investigación que exijan intervención judicial».

### 5.6.6 Reconocimiento y ejecución de sentencias condenatorias extranjeras

Compete a la Fiscalía Especial Antidroga informar los expedientes 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, cuya competencia corresponde al Juzgado Central de lo Penal, de conformidad con lo establecido en el artículo 64.2 de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre. Estos expedientes, denominados CRO, son despachados de manera exclusiva por dos fiscales.

Se ha estabilizado el número de expedientes de este tipo y, en concreto, si en el año 2023 hubo una leve disminución con 102 expedientes incoados y un total de dictámenes de 263 ante el Juzgado

Central de lo Penal, en el año 2024 ha subido ligeramente a 113 expedientes nuevos incoados, subiendo también el número de dictámenes a 302.

Realmente estos expedientes constituyen un auténtico elenco de cuestiones derivadas, una vez producido el acto jurídico de reconocimiento y ejecución de la condena, de vicisitudes en la ejecución de la pena antes de la efectiva ejecución penitenciaria. Esto supone que se plantean multitud de cuestiones sobre la suspensión o no de la ejecución, la adaptación de la condena a la legislación nacional, peticiones de indulto, multitud de recursos y otros diversos.

Es destacable el número de peticiones de traslado de condena por las autoridades judiciales italianas nuevamente en primer lugar, superando a las de Francia ahora y más de lejos Alemania. Suecia sufre un notorio aumento también, y luego Polonia y Portugal junto con Rumanía han remitido también expedientes de traslado más numerosos que otros años.

En todo caso hay que poner de manifiesto que los expedientes se están ampliando continuamente después de la jurisprudencia del TJUE que habilita este expediente para trasladar condenas no solo de ciudadanos españoles condenados en el ámbito Unión Europea sino también ciudadanos extranjeros, europeos o no, residentes legalmente en España. Esto ha abierto el abanico a ciudadanos que cumplen aquí sus condenas con nacionalidades incluso muy llamativas por no ser siquiera del ámbito *Schengen*, singularmente ciudadanos africanos y asiáticos, que se añaden a las solicitudes más frecuentes del ámbito iberoamericano.

Hay que destacar entre las resoluciones judiciales en esta área el Auto de la Sección Cuarta de fecha 14 de octubre de 2024, que desestima el cuestionamiento de un certificado de Países Bajos y la ausencia de irregularidades del procedimiento en dicho país, que terminó con una condena de un español en Holanda. Por un lado el Tribunal indica que: «El órgano *a quo* basa sus resoluciones en la cobertura que ofrecen los artículos 67.2 a) y b), 71.2 a) y b), 77.1 a) y b), 83, 85 y 91 de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, que permiten dicho reconocimiento y ejecución en España, sin necesidad de consentimiento del condenado, cuando el Estado de ejecución es el de la nacionalidad del condenado y cuando el Estado donde se haya producido la sentencia condenatoria haya acordado la expulsión del condenado, quien no debe beneficiarse de ninguna modalidad de impunidad. Requisitos que se observan en el caso ana-

lizado». La Sala confirma la ausencia de cualquier sospecha de indefensión ante los Tribunales holandeses.

El Auto de 15 de octubre de 2024 de la Sección Segunda estudia el régimen de cumplimiento de la condena en España, aclarando que: «una vez reconocida la resolución condenatoria del tribunal de otro Estado miembro de la UE, resulta aplicable el ordenamiento de ejecución español y, por tanto, la normativa española sobre expulsión y/o sobre libertad condicional. Recordemos que, de conformidad con el artículo 86.1 Ley 23/14, el Juez Central de Vigilancia Penitenciaria deberá ejecutar la resolución condenatoria de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico español, con deducción del período de privación de libertad ya cumplido, en su caso, en el Estado de emisión en relación con la misma resolución condenatoria, del período total que haya de cumplirse en España. Por todo ello, procede desestimar el recurso de apelación. Todo ello sin perjuicio de que el Juez Central de Vigilancia Penitenciaria, en fase en ejecución de la pena privativa de libertad, puede tener en cuenta (facultativo) la información remitida por la autoridad de emisión sobre la fecha en virtud de la cual el condenado tendría derecho a disfrutar de la libertad condicional, con arreglo a su ordenamiento jurídico (de conformidad con el artículo 86.2 Ley 23/14)», no siendo por tanto la indicación de la autoridad de emisión en este punto de vinculación obligada en ningún caso.

Cuando se trata del cumplimiento de penas privativas de libertad impuestas en terceros países, la competencia corresponde también a la Audiencia Nacional, pero es la Sala de lo Penal el órgano competente. Estos expedientes (CEX), ha seguido la tónica del año pasado con ligeras disminuciones de 7 incoados, y 24 dictámenes en total. La doctrina derivada de la STC de 27 de junio de 2022 que conduce a la adaptación de las condenas impuestas al marco punitivo español puede haber desincentivado la tramitación de solicitudes por parte de países que rechazan la reducción y adaptación de sus condenas en caso de traslado; insistimos por ello que esta cuestión podría ser objeto en algunos casos de nuevos marcos convencionales que favorezcan la realización de los traslados, sin duda de interés y conveniencia para los ciudadanos españoles condenados en el extranjero.

Marruecos recupera el primer puesto con más traslados de condena a España de ciudadanos españoles condenados en dicho país por delitos de tráfico de drogas, el más realizado en esa jurisdicción por ciudadanos españoles.

### 5.6.7 Relaciones con Eurojust

El fortalecimiento de las relaciones de la Agencia Europea de Cooperación Internacional, Eurojust, que se produce con el Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018 ha permitido intensificar y mejorar la cooperación judicial en esta Fiscalía. De esta forma, conforme a los artículos 2 y 8 del Reglamento de Eurojust y del artículo 187 de la LRM, Eurojust remite para su reconocimiento y ejecución de manera continua todos los instrumentos de reconocimiento mutuo que, a su vez, ha recibido vía otros Miembros Nacionales. Esto hace innecesaria la comunicación a la Agencia de los asuntos mencionados del artículo 21 del Reglamento en la medida en que la comunicación y coordinación continua a través sobre todo del correo electrónico corporativo de la fiscalía ha desplazado a dichas notificaciones más formales.

Las relaciones de Eurojust con esta Fiscalía son frecuentes, y no solo con la sección de cooperación internacional sino con todos los miembros de la plantilla. Recordamos que en la Fiscalía Antidroga se ubica uno de los dos corresponsales nacionales de Eurojust para Asuntos de Salud Pública. Aunque la ley española no ha concretado con claridad las funciones de esa corresponsalía, en todo caso, el corresponsal participa de las reuniones del Sistema Nacional de Coordinación de Eurojust, que este año, tras el cambio de Coordinador Nacional que se sitúa ahora en una magistrada de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, ha celebrado dos reuniones coincidiendo con la previsión semestral de las mismas, en los meses de marzo y septiembre de 2024.

Por otra parte, en el año 2024 ha seguido convocando a fiscales antidroga a reuniones de coordinación. Así, se asistió a una reunión en el mes de enero de 2024, en el ID 87809, caso con diligencias secretas y con diversos países interesados en una investigación que había culminado en España con un juicio en la Audiencia Nacional. Igualmente, se participó en la ID 87809 en noviembre de 2024; la reunión de coordinación se solicitó por la delegación alemana en Eurojust con la finalidad de coordinar la investigación que las autoridades judiciales de dicho Estado están llevando a cabo para desarticular una plataforma alojada en la «darknet». Finalmente, en octubre de 2024 se tomó parte en la reunión de coordinación en ID 76144, relativa a la plataforma *Matrix* convocada por Países Bajos y a la que asistieron Francia, Italia, Lituania y España. Se trataba de ver el estado de los procedimientos contra una organización criminal usuaria y explotadora de la plataforma encriptada *Matrix* y conocer la situación proce-

sal del líder de esta, Mr. B, reclamado por varios países europeos. Tras la reunión se logró acelerar el proceso de entrega de Mr. B, residente en Marbella, que se concretó ya en 2025, tras el levantamiento de una suspensión en España por razones de supuesta enfermedad que finalmente no impidieron su entrega a Lituania.

### 5.6.8 Otras reuniones y actividades internacionales

En el mes de febrero, el fiscal coordinador de la sección intervino muy activamente en la reunión Anual del programa COPOLAD III, que tuvo lugar los días 20 y 21 de febrero de 2024 en La Paz (Bolivia), así como especialmente en la reunión de Alto Nivel del Mecanismo de coordinación y cooperación en materia de Drogas CELAC-UE, que se celebró el día 22 de febrero. Su participación en esta reunión ha sido especialmente apreciada por las autoridades bolivianas, el MAEC y la delegación del Plan Nacional sobre Drogas.

Francia, por razones eminentemente geográficas, es nuestro principal socio en relación con la lucha contra el tráfico de drogas por lo que mantenemos relaciones privilegiadas y encuentros bilaterales de carácter tanto estratégico como operativo. Este año la reunión del Grupo bilateral franco-español sobre drogas (GEAD) se celebró en París, el día 1 de febrero. Asistió la Fiscal Jefa y dos fiscales de la sección de cooperación. Tras la reunión, el día 2 de febrero, tuvo lugar una sesión bilateral con la JUNALCO con el objeto de concretar la formación de un grupo más especializado, permanente y operativo que mejore y agilice la cooperación internacional entre esta Fiscalía y la jurisdicción nacional francesa.

Del 22 al 24 de mayo se realizó un encuentro en Marsella en el marco del Seminario franco-español sobre la lucha contra el narcotráfico en los puertos mediterráneos, al amparo de su Fiscalía y de la *Cour d'Appel d'Aix-en-Provence* en el que participó la fiscal jefa y fiscales de la Fiscalía Especial junto a los delegados de Algeciras, Barcelona, Tarragona, Málaga y Valencia y en el que se abordó especialmente el problema de los grandes puertos. Aparte de compartir experiencias en la persecución penal y ofrecer máxima colaboración a los colegas anfitriones, el contacto *in situ* con las instalaciones portuarias y las confidencias recibidas de aduaneros y fiscales, permitió constatar deficiencias y vulnerabilidades tanto o más graves que las que se dan en los puertos españoles, teniendo en común la falta de control de los colectivos de estibadores (*Dockers*).

Los días 14 y 15 de noviembre de 2024 la Fiscalía participó en un Seminario conjunto con la Fiscalía de Burdeos sobre el futuro de la cooperación franco-española en la lucha contra el narcotráfico, una reunión de especial interés dado que la JIRS de Burdeos es una de las más demandantes de auxilio judicial a la Fiscalía Antidroga.

También se reciben habitualmente visitas y pasantías de fiscales franceses, de forma que en marzo recibimos la visita de fiscales de Marsella. Finalmente, en diciembre de 2024, tuvo lugar en Madrid la primera reunión operativa con la JUNALCO en la que participó su Fiscal Jefe con la Fiscal Jefa Antidroga y los fiscales encargados de la cooperación internacional en ambas Fiscalías.

Bélgica y Países Bajos son otros dos países con los que se da un continuo intercambio de información y con cuyas fiscalías la cooperación internacional fluye cada vez con mayor agilidad. En el mes de abril la Fiscal Jefa participó en una reunión organizada en La Hulpe por la presidencia belga donde tuvo ocasión de mantener una reunión bilateral con la Fiscalía belga. En cuento a Países Bajos, el 24 de abril en Madrid tuvo lugar una reunión con una delegación de fiscales encargados del tráfico de drogas tratando de mejorar los flujos de información de operación compartidas con Holanda contra el tráfico de drogas, cada vez más frecuentes.

Las actividades de reuniones e impulso del Programa EMPACT de la Unión Europea han tenido lugar con la dirección de una Fiscal de esta Fiscalía, quien participó en reuniones diversas en Europol y Eurojust en 2024. Merece destacarse la Reunión de trabajo y foro de la acción dirigida por la Fiscalía Antidroga, casos EMPACT HRCN, celebrada en Buenos Aires, 1 y 2 de julio de 2024, a la que asistieron, junto con la Fiscal Jefa, otros tres fiscales de la sección y la Fiscal Delegada de Madrid, al objeto de debatir y concretar el avance de casos operativos de la acción EMPACT con distintas Fiscalías latinoamericanas y europeas. Se abordaron también en esta reunión los retos para la determinación de las redes delictivas de alto impacto en el marco del EMPACT HRCN.

La Fiscalía Especial Antidroga apoya y asesora en el desarrollo de otro de las acciones de proyectos EMPACT, concretamente el EOT (Permanent Joint Task Force) liderado por la Policía Nacional de España con todos los países de la UE y terceros Estado como Serbia o EE. UU. Se está revelando una herramienta clave y una nueva forma preferente de plataforma de coordinación y apoyo para el despliegue de funcionarios policiales operativos en la UE con el objeto de luchar eficazmente contra la criminalidad organizada. En septiembre tuvo lugar un seminario en Marbella dentro de este Proyecto, con participa-

ción de fiscales de la Fiscalía Especial y fiscales delegados de Andalucía, magistrados de la Audiencia Nacional y magistrados de instrucción de diversas poblaciones de Andalucía, para generar un intercambio de experiencias especialmente sobre las técnicas de investigación tecnológicas en los delitos de tráfico de drogas.

### 5.6.9 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 IAM (REDFFIC)

En 2024 la RFAI, coordinada por la Fiscalía Especial Antidroga junto a la Fiscalía argentina, ha seguido posicionándose a nivel global como actor e interlocutor privilegiado en la región.

La Reunión de Puntos de Contacto de la RFAI tuvo lugar este año en Montevideo (República Oriental del Uruguay), contando con el apoyo de la AECID que puso a disposición su centro de formación en esa ciudad, además de contar con la financiación que la Fiscalía Antidroga realiza con los fondos de bienes decomisados del PNSD. Asistieron puntos de contacto de RFAI de 20 Fiscalías de Iberoamérica, así como fiscales invitados de Estados Unidos. Además, participaron representantes de los programas COPOLAD III, CRIMJUST y DROSINSUR.

Los puntos de contacto de las Fiscalías adoptaron las conclusiones del debate producido durante el encuentro, que constituyen las bases para el plan de acción de la RFAI para el año 2025 Las conclusiones aprobadas pueden consultarse en la web de la AIAMP www.aiamp.info.

En el mes de mayo de 2024 se celebró, con participación del fiscal coordinador de la sección de cooperación internacional, el «Seminario internacional sobre tráfico marítimo de drogas en Perú», organizado en colaboración con la DEA en el marco del proyecto «Apoyo de las fuerzas de la ley de la Unión Europea en la lucha contra las drogas y el crimen organizado en Perú», financiado con fondos de la Unión Europea.

Los días 17 a 20 de septiembre de 2024, se celebró en Sao Paulo el Encuentro de Redes Latinoamericanas de Lucha Contra la Criminalidad Transnacional Organizada y miembros de GAFILAT, asistiendo en representación de la RFAI y de la Fiscalía Especial Antidroga el Fiscal D. Ángel Bodoque quien expuso el panorama desde el punto de vista español e iberoamericano de las grandes redes de tráfico y su relación con los delitos económicos.

La Red de Fiscales contra las Finanzas Criminales de la AIAMP (REDFFIC), se reunió en Palermo (mayo 2024) y Foz de Iguazú (septiembre 2024), además de varias celebradas virtualmente.

## 6. FISCALÍA ESPECIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

### 6.1 **Introducción**

Como vengo haciendo desde que en 2017 asumí la Jefatura de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, abordo un año más la tarea, al tiempo una responsabilidad y un privilegio, de presentar su Memoria anual y dejar así constancia de la actividad desarrollada durante 2024. Partiendo como cada año de la información estadística, la Memoria cumple una doble función. En primer lugar, la de dar cuenta del trabajo desarrollado por quienes integran la Fiscalía, renovando así el compromiso de transparencia asumido con la sociedad española. Por otra parte, la Memoria anual constituye una excelente oportunidad para reflexionar sobre las fortalezas y debilidades de la Fiscalía con la vista puesta en que este análisis nos permita ser más eficaces en la tarea de investigación y represión de los delitos relacionados con la corrupción, la delincuencia económica y la criminalidad organizada, las tres grandes áreas que configuran el trabajo de esta Fiscalía Especial.

El año 2024 no ha alumbrado novedades legislativas singularmente relevantes ni en aspectos sustantivos ni procesales. Es de agradecer especialmente que el Código Penal mantenga una siempre deseable estabilidad y se haya visto libre de nuevas reformas, salvo la operada en el ap. 1 del artículo 130 en virtud de la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña.

En lo concerniente a la actividad desplegada durante el año 2024 por la Fiscalía, cabe poner de manifiesto, a modo de síntesis, un incremento en el número de procedimientos penales y un mantenimiento en el de incoación de Diligencias de Investigación. La Fiscalía intervino en 915 procedimientos judiciales frente a los 885 del año 2023 o los 841 de 2022. En cuanto a las investigaciones penales, se han iniciado 28 Diligencias de Investigación Preprocesal, el mismo número que en el año 2023 frente a las 29 en 2022. A tal cifra hay que añadir las 26 Diligencias de Investigación Preprocesal que se encontraban en trámite a 31 de diciembre de 2023, lo que implica que durante el 2024

se tramitaron un total de 54 Diligencias de Investigación. Se incoaron también 2 Diligencias de Investigación auxiliar, frente a 6 del año 2023.

De entre la totalidad de escritos registrados en Fiscalía, 638 correspondieron a denuncias, un notable descenso frente a las 1.814 del año 2023.

Durante el año 2024, la Fiscalía Especial formuló 42 escritos de acusación, frente a los 35 del año 2023. En este año se han dictado 34 sentencias en instancia en causas en las que ha intervenido la Fiscalía Especial, frente a las 31 dictadas en 2023 o las 27 en 2022. De ellas, 26 han sido condenatorias y 8 absolutorias.

Finalmente, cabe destacar que por Decreto de Jefatura de 10 de abril de 2024 se acordó el nombramiento de un/a Fiscal delegado/a en materia de vigilancia penitenciaria, como existe en el resto de las Fiscalías tanto territoriales como especiales, atendiendo la sugerencia del Fiscal de Sala Delegado en esta materia y con el objeto de reforzar así la coordinación con el resto de fiscalías y mejor garantizar el cumplimiento del principio de unidad de actuación en dicho ámbito de actividad de los fiscales.

## 6.2 **Incidencias Personales y Aspectos Organizativos**

### 6.2.1 Recursos humanos. Fiscales y personal de secretaría

La Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada consolidó 9 plazas de segunda categoría tras la aprobación y entrada en vigor del Real Decreto 255/2019, de 12 de abril por el que se amplía la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes, de conformidad con su artículo 1 b), que le atribuye este número de plazas de las 80 nuevas creadas, habida cuenta del volumen de asuntos tramitados y de su complejidad.

A fecha de hoy, la plantilla está compuesta por un Fiscal Jefe perteneciente a la primera categoría, un Teniente Fiscal y 27 fiscales pertenecientes a la segunda categoría.

Tras la resolución del concurso de traslado convocado por Orden PJC/71/2024, de 1 de febrero, para la cobertura de plazas de la Carrera Fiscal, tres fiscales de segunda categoría obtuvieron plaza en esta Fiscalía.

Cabe destacar en la presente anualidad el cese de una compañera, que fue nombrada Fiscal de la Fiscalía del Tribunal Supremo por Real Decreto 1034/2024, de 8 de octubre tras haber permanecido desde 1999 en la Fiscalía Anticorrupción, en la que desempeñó el cargo de Teniente Fiscal durante dieciocho años. También nos ha dejado en 2024, por alcanzar la edad de jubilación, quien durante más de veinticinco años

ha dirigido la Unidad de Apoyo de la AEAT adscrita a esta Fiscalía y ha contribuido con su excelente trabajo y liderazgo a que dicha Unidad constituya su columna o espina dorsal y el principal elemento de diferenciación con cualquier otra Fiscalía del territorio nacional. Ambas dejan entre todos los que integramos esta Fiscalía Especial un recuerdo imborrable de su profesionalidad y compromiso.

La Fiscalía Especial está integrada por 23 fiscales delegados permanentes, y por 6 fiscales delegados temporales. Durante el año 2024, se ha producido el cese del delegado en Alicante, tras su nombramiento como Fiscal de la Fiscalía del Supremo, y su vacante ha sido cubierta por un compañero que ha sido designado delegado en funciones de exclusividad.

En cuanto al personal funcionario de la Fiscalía, pertenecen a plantilla 31 funcionarios titulares e interinos, de los cuales, una Secretaria particular del Fiscal Jefe, 2 pertenecientes al Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, 24 al Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa y 4 al Cuerpo de Auxilio Judicial. Como vengo repitiendo cada año, 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 la dota de mayor capacidad investigadora, es la existencia de las Unidades de Apoyo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), y 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 la Fiscalía Anticorrupción.

#### 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, de conformidad con el Convenio de Colaboración, en materia de apoyo al Ministerio Fiscal en la lucha contra los delitos económicos suscrito el día 27 de diciembre de 1995, por los Ministerios de Justicia e Interior, Economía y Hacienda.

En 2024, tras prestar durante muchos años de manera sobresaliente un gran servicio, se produjo la jubilación de dos miembros de la Unidad de Apoyo: una Inspectora de Hacienda del Estado que ejercía funciones de coordinación y un Técnico de Hacienda. Además, se produjo el cese de una funcionaria adscrita al cuerpo Técnico de Hacienda, que pasó a formar parte de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción. Por último, a final de año, se produjo la incorporación de un Inspector de Hacienda del Estado, que ejerce funciones de coordinación.

En consecuencia, en este instante, la Unidad de Apoyo cuenta con diez 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, y prestando uno de ellos las funciones de coordinación. Adicionalmente, la Unidad de Apoyo cuenta con cinco Subjefes de Unidad, cuatro de ellos pertenecen al cuerpo Técnico de Hacienda y uno al cuerpo Ejecutivo del Servicio de Vigilancia Aduanera.

#### 6.2.2.2 *La Unidad de Apoyo de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)*

Durante el año 2024 se han producido dos cambios en los funcionarios adscritos a la Unidad, ambos del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, una salida y una incorporación, por lo que el número de funcionarios adscritos a 31 de diciembre de 2024 no se ve alterado, seis funcionarios: tres del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y otros tres del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad.

#### 6.2.2.3 *La Unidad Adscrita de la Policía Nacional*

Las funciones de la Unidad, tanto generales como específicas, son las establecidas en la Ley 10/95, de 24 de abril, que modifica la 50/81, de 30 de diciembre, que regula el EOMF, así como las establecidas en el artículo 781 LECrim; los artículos 23 y 28 del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre la regulación de la Policía Judicial y la Orden 643 Comunicada de 16 de noviembre de 1995 por la que se adscribe una Unidad de Policía Judicial a la Fiscalía Especial.

La Unidad se integra en la Comisaría General de Policía Judicial, dentro de la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF). En consecuencia, su carácter de Organismo Central le confiere la actuación competencial en todo el territorio nacional coincidiendo así con el mismo ámbito de actuación de la Fiscalía Especial. La Unidad dispone de todo el apoyo operativo de las distintas Unidades y Servicios (centrales y territoriales) de la Dirección General de la Policía, fundamentalmente de la Comisaría General de Policía Judicial y de la UCDEF, de la que depende orgánicamente, pero merece la pena poner en valor el hecho de que, además de la UDEF, otras unidades de la Policía Nacional, como Extranjería o Información, estén colaborando con la Fiscalía en asuntos y materias que le son propias conforme al EOMF.

La Unidad de Policía Nacional adscrita a esta Fiscalía está compuesta por doce funcionarios: una Inspectora-Jefa, Jefa de la Unidad, dos Inspectores, jefes de sendos grupos operativos, dos subinspectoras, una por grupo, tres oficiales de policía y cuatro policías de la escala básica, repartidos en ambos grupos. A lo largo del año 2024 se han sucedido en el cargo, el Inspector Jefe, Jefe de la Unidad y una de las Inspectoras, jefa de grupo, los cuales han ascendido en sus respectivas categorías. Mención especial merece el excelente trabajo desempeñado por uno de los Inspectores Jefe de la Unidad quien, a finales de año, dejó su puesto al ser nombrado Comisario de la Comisaría de Leganés, siendo sustituido como Inspector Jefe por una subinspectora, anterior jefa de grupo.

#### 6.2.2.4 *La Unidad Adscrita de la Guardia Civil*

Esta Unidad Adscrita de Policía Judicial realiza las funciones propias de apoyo a las necesidades de la Fiscalía Especial y, genéricamente, cuanto se contempla en la Orden Comunicada del Ministerio de Justicia de 16 de noviembre de 1995, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en los Estatutos del Ministerio Fiscal y, en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La Unidad Adscrita de la Guardia Civil mantiene su sede en Madrid, así como su dependencia orgánica de la Jefatura de Policía Judicial, encontrándose encuadrada en la Unidad Central Operativa (U.C.O.), unidad de policía judicial específica, lo que le permite tener competencia sobre todo el territorio nacional.

Para llevar a cabo 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 mismo, cuenta con el apoyo de las Unidades Centrales de Criminalística y Unidad Técnica de Policía Judicial.

La composición de la plantilla de esta Unidad Adscrita en cuanto al número de efectivos es de catorce y está configurada por un Comandante, tres Capitanes, dos Suboficiales, dos Cabos y seis Guardias Civiles.

En consecuencia, en el año 2024 la plantilla de la Fiscalía Especial estaba integrada por los siguientes efectivos:

| | |
|---|---|
| Fiscales (incluido el Fiscal Jefe) | 29 |
| Fiscales Delegados | 23 |
| Fiscales Delegados Temporales | 6 |
| Personal Colaborador | 31 |
| Unidad de Apoyo de la A. E. A. T. | 10 |
| Unidad de Apoyo de la I. G. A. E. | 6 |
| Unidad Adscrita de la Policía Nacional | 12 |
| Unidad Adscrita de la Guardia Civil | 14 |
| Total | 131 |

## 6.3 **Medios materiales e informáticos**

La Fiscalía Anticorrupción mantiene su sede ubicada desde 2011 en un palacete sito en el número 4 de la calle Manuel Silvela de Madrid, cercano a la sede de la Audiencia Nacional. Como se viene observando en anteriores Memorias, el incremento en los últimos años de la actividad desplegada, unido al aumento significativo de la plantilla de la Fiscalía, que ha pasado desde la inauguración de la nueva sede de dieciséis a veintinueve fiscales, al igual que la de miembros pertenecientes a las Unidades de Apoyo y Adscritas, que trabajan y comparten sede con los fiscales en aras al mejor desarrollo de las investigaciones, o del personal auxiliar de la administración que presta en ella sus servicios, 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, lo que, como se viene

repitiendo en pasadas Memorias, quiebra esa inicial y deseable situación en la que cada fiscal disponía de su propio despacho individual.

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 ese asesoramiento permanente que constituye, como se ha repetido en tantas ocasiones, buena parte del valor que aportan estas Unidades. 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 a los medios materiales e informáticos, la entrada en funcionamiento el 16 de noviembre de 2020 del proyecto de justicia digital *Fortuny* y la instalación de la herramienta de registro GEISER (Gestión Integrada de Servicios de Registro) en el año 2021, han supuesto un significativo cambio en la modernización tecnológica de la Fiscalía que, con los problemas puntuales que plantea su funcionamiento, hay que valorar positivamente. Destacamos, la labor desempeñada por los Técnicos de Soporte Informático y la formadora de aplicaciones.

## 6.4 **Actividad de la Fiscalía**

### 6.4.1 Escritos y denuncias

El análisis comparativo de los escritos y denuncias presentados en la Fiscalía respecto del año 2024 arroja los siguientes datos:

a. Registros de entrada: 2.615 frente a 3.090 del año 2023.
b. Registros de salida: 2.260 en comparación a 2.568 del año 2023.

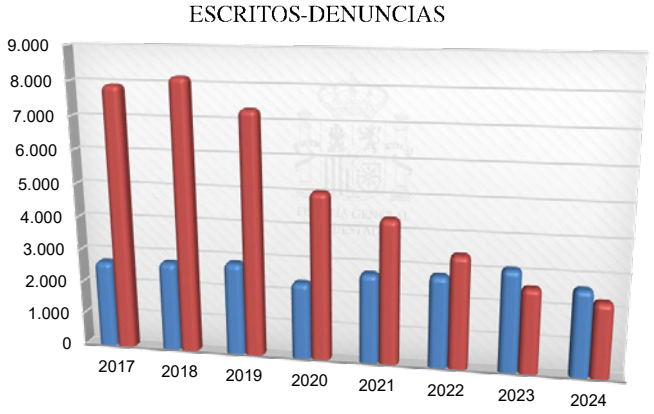
De estos escritos registrados en la Fiscalía, correspondieron 638 a denuncias, frente a las 1.814 del año 2023, y 1.977 otros escritos. Es de resaltar que en la mayoría de estos escritos se ponían en conocimiento del Ministerio Fiscal hechos que no constituían delito, no se sustentaban en unos mínimos 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 la modificación operada por RD-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgen-

tes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, en vigor desde el 20 de marzo de 2024:

«La denuncia que se haga por escrito deberá estar firmada por el denunciante de forma autógrafa o manuscrita, si es presencial, y si no pudiere hacerlo, por otra persona a su ruego; o si se interpone por vía telemática, con firma electrónica conforme a lo establecido en artículo 10 de la Ley 39/015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el Reglamento (UE) núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE. En el caso de las personas jurídicas, se firmará con certificado electrónico cualificado con atributo de representante, o los medios previstos en la regulación de firma digital que permitan identificar la persona jurídica, así como la persona física que formula la denuncia».

Tales circunstancias originaron la inadmisión de plano de la denuncia por no cumplir con los requisitos para darle curso, el archivo o su remisión a la Fiscalía competente para su conocimiento.

En todo caso, las cifras expuestas evidencian un descenso del número de escritos que tuvieron entrada en la Fiscalía Especial durante el año 2024, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:




| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Entradas | 2.662 | 2.736 | 2.828 | 2.346 | 2.735 | 2.790 | 3.090 | 2.615 |
| Salidas | 7.911 | 8.179 | 7.323 | 5.042 | 4.360 | 3.417 | 2.568 | 2.260 |

### 6.4.2 Diligencias de investigación preprocesal

Reguladas en el artículo 5 EOMF (Ley 50/1981) y en el artículo 773.2 LECrim., las Diligencias de Investigación Preprocesal 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 apoyo que le prestan sus trascendentales Unidades de Apoyo y Unidades adscritas. El marco de intervención de la Fiscalía en estas Diligencias se encuentra regulado en la nueva Circular 2/2022, de 20 de diciembre, sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal, que ofrece un tratamiento unitario y sistemático no solo a estas Diligencias sino también a las distintas formas de actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal paliando el disperso desarrollo doctrinal que hasta su promulgación existía sobre esta materia.

Pues bien, analizando numéricamente la actividad en este ámbito, resulta que durante el año 2024 se incoaron 28 Diligencias de Investigación Preprocesal, el mismo número que en el año 2023. A tal cifra hay que añadir las 26 Diligencias que se encontraban en trámite a 31 de diciembre de 2023, lo que implica que durante el 2024 se tramitaron un total de 54 Diligencias de Investigación Preprocesal.

Conforme a la Circular 2/22, de 20 de diciembre, durante el año 2024 se incoaron 2 Diligencias de Investigación auxiliar, frente a 6 del año 2023.

A lo largo de 2024 se concluyeron 29 DIP, 14 correspondientes a 2024, 10 a 2023, 2 a 2022 y 3 a 2021. Por consiguiente, a 31 de diciembre de 2024 quedaban pendientes de tramitación 25 Diligencias de Investigación Preprocesal: 1 correspondiente al año 2020, 1 al 2021, 2 al año 2022, 7 son del año 2023 y 14 DIP de las incoadas en 2024.

Es de resaltar que, de las 29 Diligencias de Investigación Preprocesal concluidas, en 8 ocasiones el Ministerio Fiscal formuló la pertinente querella 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 31.12.23 | Diligencias durante 2024 | Total |
|---|---|---|---|
| En trámite durante 2024. . . . | 26 | 28 | 54 |
| Concluidas . . . . . | 15 | 14 | 29 |
| Pendientes a 31.12.24 . . . . . | 11 | 14 | 25 |

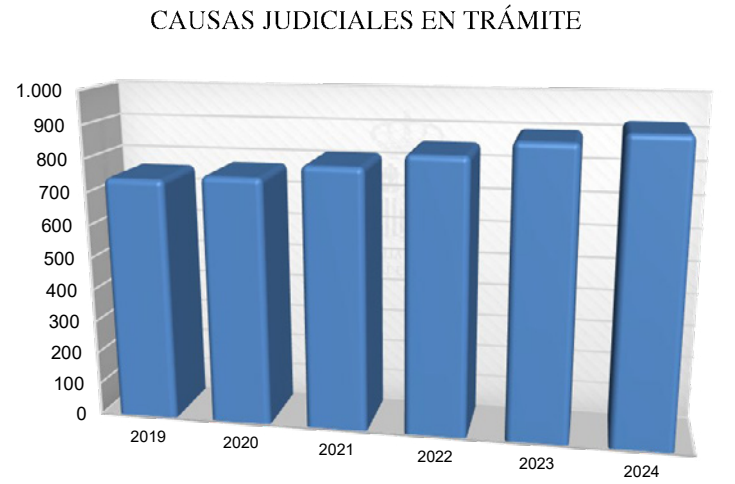



| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| En trámite | 81 | 76 | 72 | 59 | 67 | 26 | 55 | 54 |
| Concluidas | 46 | 30 | 34 | 32 | 26 | 41 | 29 | 29 |

### 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 2024 esta Fiscalía intervino en 915 procedimientos judiciales frente a los 885 del año 2023, a los 841 del año 2022, a los 801 del año 2021, a los 761 del año 2020, y a los 746 del año 2019. Durante el año 2024 se incoaron procedimientos penales nuevos.

El siguiente gráfico refleja lo así expuesto:




| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| En trámite | 746 | 761 | 801 | 841 | 885 | 915 |

### 6.4.3.1 *Escritos de Acusación*

Durante el año 2024, la Fiscalía Especial formuló 42 escritos de acusación, frente a los 35 presentados en el año 2023.

Es de resaltar que los tipos penales por los que se formuló más frecuentemente una acusación fueron los delitos contra la Hacienda Pública, la Seguridad Social y contrabando (5), los de malversación (11), los de prevaricación administrativa (14), los de blanqueo de capitales (7), cohecho (9), crimen organizado (1), entre otros.

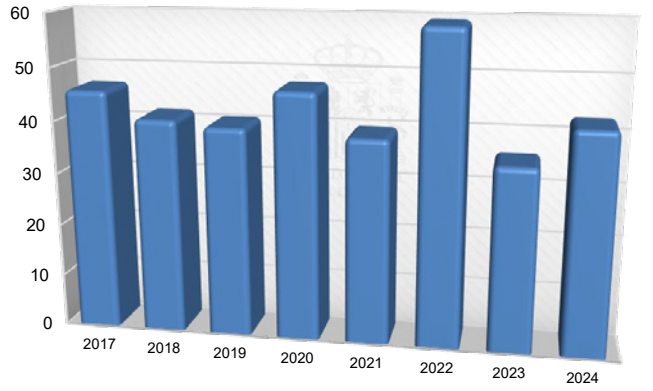
A ellos hay que añadir una serie de delitos conexos con los que el artículo 19.4 EOMF atribuye a esta Fiscalía y que resultan también de su competencia, por lo que fueron igualmente objeto de acusación. Se trata de delitos de falsedad documental (los más numerosos), coacciones, amenazas, descubrimiento 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 del MF:

| Calificaciones | Contra la Hacienda Pública, SS y contrabando | Prevaricación | Abuso o uso indebido información privilegiada | Malversación | Fraudes y exacciones ilegales | Tráfico de influencias | Cohecho | Negociación prohibida a funcionarios | Defraudaciones | Insolvencias punibles | Societarios | Blanqueo de capitales | Corrupción en transacciones comerciales internacionales | Corrupción en el sector privado | Conexos con los anteriores | Crimen organizado |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 42 | 5 | 14 | 0 | 11 | 0 | 1 | 9 | 2 | 0 | 1 | 0 | 7 | 0 | 0 | 29 | 1 |

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 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Escritos | 46 | 41 | 40 | 47 | 39 | 59 | 35 | 42 |

#### 6.4.3.2 *Sentencias*

Durante el año 2024, se han dictado 34 sentencias, en primera instancia, en causas judiciales en las que ha intervenido esta Fiscalía Especial. De ellas 26 han sido condenatorias y 8 fueron absolutorias. Recordemos que en 2023 se dictaron 31 sentencias, 25 fueron condenatorias y 6 fueron 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 LO 9/21, de 1 de julio, en 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 la 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 | – Diligencias de Investigación.<br>– Denuncias.<br>– Procedimientos judiciales (Diligencias Previas). | Fraude de Subvenciones y otros.<br>Defraudación Tributaria.<br>Prevaricación, malversación y tráfico de influencias. | 14 |

– 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. | – Defraudación Tributaria (1).<br>– Fraude de Subvenciones (3).<br>– Sin Especificar (1). | 5 |

– 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 | – Diligencias de Investigación. | 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.<br>– Denuncia - otros. | – Fraude de Subvenciones.<br>– Defraudación Tributaria.<br>– Blanqueo de capitales. | 26 |

– 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 | – Denuncias valoradas (23).<br>– Archivo (15).<br>– Remisión Fiscalía territorialmente competente (8). | 17 |

La relación entre la Fiscalía europea y la Fiscalía española es fluida y la colaboración estrecha. A la luz del principio de cooperación leal, la Fiscalía española y la europea se apoyan e informan mutuamente con el fin de combatir eficazmente los delitos que son competencia de esta. En 2024 se produjo un caso de desacuerdo entre la Fiscalía Europea y la Fiscalía Anticorrupción en relación con un procedimiento iniciado a raíz de una querella de la Fiscalía Anticorrupción (D.P. 65/2023, del Juzgado Central de Instrucción núm. 2). El conflicto de competencia positivo fue resuelto por el Tribunal Supremo en auto de 26 de julio de 2024 a favor de la autoridad judicial nacional, de conformidad con la posición mantenida por la Fiscalía española y de acuerdo con el marco legal vigente: nuestra ley interna (art. 9 de la LO 9/2021) adoptada en línea con el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre de 2017 [art. 25 (6)].

### 6.4.5 Cooperación judicial internacional

Un año más, la cooperación internacional ha ocupado un lugar importante en la actividad de esta Fiscalía Especial.

El artículo 3.15 EOMF contempla como función del Ministerio Fiscal la de «promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales». Por ello, un importante campo de actividad de la Fiscalía lo constituye la asistencia judicial en materia penal, tanto activa como pasiva, y referida siempre a los delitos que son de su competencia.

En este sentido, no se puede olvidar que la investigación de los delitos cuya competencia está atribuida a esta Fiscalía, relacionados por lo general con la delincuencia financiera a gran escala, tiene a menudo un marcado componente transnacional. Esto deriva, en particular, del hecho de que los delincuentes transfieren con frecuencia a otros países las ganancias obtenidas como fruto de su actividad delictiva. Otras veces, el movimiento de bienes a otras jurisdicciones responde a un

mecanismo diseñado para dificultar la investigación de las infracciones criminales, dando lugar a un delito de blanqueo de capitales.

Otro ámbito relevante de actuación de esta Fiscalía Especial en el plano internacional es la participación de sus miembros en las actividades y reuniones de distintos organismos internacionales, o la asistencia que se presta a estos organismos de diferentes maneras, así como la intervención de la Fiscalía Especial en redes internacionales de cooperación y en variados proyectos o misiones de cooperación con otros países.

#### 6.4.5.1 *Asistencia Judicial Pasiva*

##### 6.4.5.1.1 Comisiones Rogatorias

Se ha producido este año un ligero aumento en el registro de comisiones rogatorias recibidas: 17 en 2024, frente a las 15 de 2023. Los países remitentes han sido Suiza (3), Brasil (2), Perú, Kenia, Kosovo, EE. UU., Serbia, Liechtenstein, Reino Unido, Andorra, Ucrania, Costa Rica, Panamá y Ecuador.

Todas estas solicitudes se refieren a investigaciones sobre delitos cuya competencia corresponde a la Fiscalía Especial. En particular, cabe reseñar que en varios de los procedimientos en cuyo marco se emitieron estas solicitudes están investigados algunos ex altos cargos de los países requirentes.

La recepción de estas solicitudes se ha producido, por regla general, a través de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado (UCIF), que a su vez las había recibido del Ministerio de Justicia en su condición de autoridad central.

Las diligencias solicitadas han consistido, básicamente, en la obtención y envío de información sobre personas físicas y jurídicas, sobre todo de naturaleza bancaria, mercantil, societaria, tributaria o patrimonial; en alguna ocasión, se ha solicitado también que se reciban declaraciones.

De las comisiones rogatorias registradas en 2024, 10 fueron cumplimentadas o archivadas a lo largo del año, de manera que solo 7 seguían pendientes de tramitar a 31 de diciembre de 2024.

En realidad, dos de los asuntos que fueron registrados como comisiones rogatorias eran transmisiones espontáneas de información y dieron lugar a la incoación de diligencias de investigación en la Fiscalía Especial: en un caso, por la presunta comisión de un delito de blanqueo de capitales imputado a un exministro serbio; y, en el otro, por la posible comisión de un delito de corrupción imputado a un conocido

futbolista brasileño. En ambos casos, sin embargo, las diligencias fueron finalmente archivadas por no ser los hechos constitutivos de delito.

#### 6.4.5.1.2 Órdenes Europeas de Investigación (OEI)

El número de OEI recibidas en 2024 ha sido ligeramente inferior al del año anterior: 14 este año frente a 17 en 2023. De estas, la mayor parte han sido emitidas por Francia, con 6 OEI, y Bélgica, con 3, a las que siguen Finlandia, Polonia, Países Bajos, Suecia e Italia, con una OEI cada una.

El canal de recepción ha sido siempre el correo electrónico. En cuatro ocasiones, se han recibido a través de Eurojust; y dos veces por inhibición de otra fiscalía a través del CRIS (sistema de gestión procesal de cooperación internacional). Las demás OEI han sido enviadas directamente por la autoridad de emisión.

Las diligencias solicitadas han consistido, sobre todo, en el envío información sobre cuentas u operaciones bancarias, u otra información de naturaleza mercantil, tributaria, contable, laboral o administrativa, así como tomas de declaración. En algún caso, en que se ha solicitado la entrada y registro de un domicilio, se ha derivado la solicitud a la autoridad judicial.

De estas OEI, 3 fueron remitidas a la Fiscalía Provincial de Málaga y 10 se cumplimentaron a lo largo del año 2024, por lo que solo una estaba en trámite al terminar el año.

#### 6.4.5.1.3 Otros expedientes de Reconocimiento Mutuo Pasivo

Se han recibido 4 certificados de embargo emitidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1805, de reconocimiento mutuo de decisiones de embargo y decomiso, 2 procedentes de los Países Bajos y 2 de Bélgica; estos últimos eran complementarios de una OEI emitida en el mismo procedimiento. Estos 4 certificados se remitieron a la Fiscalía Provincial de Málaga, donde se encontraban ubicados los bienes, para que esta, a su vez, coordinara y presentara las oportunas solicitudes de reconocimiento y ejecución a los Juzgados de Instrucción competentes.

### 6.4.5.2 *Asistencia Judicial Activa*

En el año 2024, la Fiscalía Especial ha emitido 3 comisiones rogatorias, idéntico número que en 2023. Una fue dirigida a Brasil,

en el marco de una investigación por corrupción en el deporte, para recibir declaración a un investigado. Otra se envió a Canadá, en el marco de una investigación por fraude de inversiones cometido por una organización criminal, para obtener información de cuentas bancarias y varios monederos de cripto-activos. Una tercera fue remitida al Reino Unido.

Asimismo, se han enviado 2 OEI, una a Italia y otra a Francia.

#### 6.4.5.3 *Relaciones con Eurojust*

A lo largo del año 2024, varios fiscales de esta Fiscalía Especial han participado en las siguientes reuniones de coordinación organizadas por Eurojust.

Tres fiscales de esta Fiscalía Especial asistieron, el 17 de enero de 2024, a una reunión celebrada en la sede de Eurojust con fiscales franceses y holandeses para organizar la ejecución de una OEI francesa en la que, entre otras diligencias, se interesaban entradas y registros en España.

Otra fiscal de esta Fiscalía intervino el 24 de abril de 2024, a través de videoconferencia, en una reunión de coordinación, a la que asistieron representantes de España, Francia y República Checa. Esta reunión estaba relacionada con un ECI constituido entre autoridades checas y españolas el año anterior y cuya actuación ha culminado con éxito en el presente año. También ha formado parte de este ECI la ORGA (Oficina de Recuperación y Gestión de Activos).

Un fiscal de este órgano intervino en una reunión de coordinación el 9 de julio de 2024, por videoconferencia, con objeto de evaluar el estado de las actuaciones de un ECI constituido entre las autoridades españolas y lituanas, en el marco de unas diligencias de investigación de la Fiscalía, el 22 de abril de 2024.

En el mes de septiembre de 2024, una compañera fiscal participó en una reunión de coordinación con autoridades judiciales y policiales de Francia, Suiza, Luxemburgo y España, relacionada con la ejecución de una comisión rogatoria remitida por Suiza y una OEI enviada por Francia, en el marco de una investigación conjunta sobre una organización criminal, y en la que esta Fiscalía Especial se encargó de coordinar la práctica simultánea de varias diligencias de entrada y registro en territorio español, llevadas a cabo en el mes de octubre de 2024.

#### 6.4.5.4 *Auxilio a organismos e intervención en redes internacionales de cooperación*

Durante el año 2024, varios miembros de esta Fiscalía actuaron como puntos de contacto de las diferentes redes y grupos de trabajo constituidos en el seno de la AIAMP (Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos), en virtud de los decretos de designación dictados por el Fiscal General del Estado el año anterior. Se trata, concretamente, de:

– Tres fiscales, como puntos de contacto de la Red de Fiscales contra la Corrupción;
– Un fiscal como punto de contacto para la Red de Cooperación Internacional (REDCOOP); y
– Una fiscal como punto de contacto de la Red Especializada de Fiscales contra las Finanzas Criminales.

También han participado varios miembros de la Fiscalía Especial en diversas reuniones, tanto presenciales como virtuales, convocadas por el Working Group on Bribery de la OCDE, organismo encargado de supervisar el cumplimiento por parte de los Estados signatarios del Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. En concreto, tres compañeros se desplazaron a París el 5 de marzo de 2024 para participar presencialmente en una de las reuniones de este grupo. Asimismo, otro fiscal de la Fiscalía participó en las reuniones del G20 Brasil 2024 Anti-Corruption Working Group y del Working Group on Bribery OECD, que tuvieron lugar en la sede de la OCDE, en París, los días 25 al 27 de junio de 2024.

#### 6.4.5.5 *Participación en misiones o proyectos internacionales*

Durante este año, varios miembros de esta Fiscalía Especial han participado como expertos en misiones o proyectos internacionales; concretamente:

– El Fiscal Jefe de esta Fiscalía Especial y otro compañero de la misma asistieron a la 5.ª Reunión Plenaria del proyecto Globe, que tuvo lugar en Beijing (China) los días 24 a 27 de septiembre de 2024.
– Un fiscal ha participado como experto en el proyecto «Asistencia Técnica de EU Global Facility on AML/CFT-Coordinación de investi-

gaciones de lavado de activos y decomiso en Paraguay». Se inició en octubre de 2023 y está prevista su conclusión en junio de 2025.

– Una fiscal participó en los meses de septiembre y octubre en la actividad organizada por FIIAPP en Serbia, sobre «"Implementation of the needs detected in the Training Needs Assessment Report" y como ponente en «Confiscation of Proceeds of Crime».

– Otro de los miembros de la Fiscalía ha colaborado, junto con otras personas, en las siguientes actividades: elaboración de un Manual de referencia actualizado con la información existente en lavado de dinero y recuperación de activos, en el marco del proyecto *Fight against organised crime in Albania through criminal and financial investigation* (EU4FOCAL), financiado por la Unión Europea y coordinado por FIIAPP (años 2021-2024); *Drafting a guideline on comparative analysis of the necessary evidence required for successful proceedings in organized crime, money laundering and assets recovery. Special focus on the importance of circumstantial evidence,* en el marco del proyecto *Facility Supporting Serbia in Achieving the Objectives of Chapter 24: Justice, Freedom and Security,* financiado por la Unión Europea y gestionado por FIIAPP (años 2023-2024).

– El mismo compañero que acompañó al Fiscal Jefe de la Fiscalía a Beijing participó en el encuentro *Civil confiscation as a key mechanism for asset recovery: prospects for application and global experience,* organizado por el Asset Recovery Committee de la Fiscalía General de Kazajistán y celebrado en Astana (Kazajistán) el 2 de octubre de 2024.

– Fue designada por UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) una fiscal como consultora para impartir dos talleres en Bolivia dirigidos a fiscales sobre «Investigaciones criminales en el ámbito de los delitos de corrupción policial» (estancia de 7 días en Bolivia para impartir los talleres en las ciudades de la Paz y Santa Cruz y elaboración de tres Guías sobre la materia). Asimismo, fue designada por EU AML/CFT Global Facility para participar en Sao Paulo (Brasil), entre el 17 y 20 de septiembre, como ponente en el Encuentro de Redes Latinoamericanas de Lucha contra la Criminalidad Transnacional Organizada y miembros del GAFILAT. Su intervención se centró en hablar de recuperación de activos en el ámbito internacional.

– Un compañero fiscal intervino en la Reunión del Grupo de Expertos de la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Medio Oriente y África del Norte (UNODC-ROMENA) en Riad (Arabia Saudí), los días 13 y 14 de noviembre

de 2024, con una ponencia titulada *Review of Good Practices in Parallel Financial Investigations and overcoming related challenges (Legal, Institutional and Operational Frameworks).*

– Una fiscal de la Fiscalía Anticorrupción ha participado como ponente en el *II Forum for Judges and Public Prosecutors for Serious and Organised crime. Exchanging Opinions and Experiences on Specific Problems of Judicial Practice,* celebrado en Belgrado (Serbia) los días 25 y 26 de noviembre de 2024.

– Otro miembro de la carrera fiscal ha estado presente en las siguientes reuniones internacionales: *2nd Eurojust Meeting on Money Laundering and Asset Recovery,* celebrado los días 20 y 21 de junio de 2024 en la sede de Eurojust en La Haya; taller regional TAIEX sobre buenas prácticas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, que tuvo lugar los días 2 a 4 de julio en Amman (Jordania); *I-CAN Global Focal Points Meeting,* celebrado los días 15 a 17 de octubre de 2024 en Reggio Calabria (Italia); y la actividad proyecto CT JUST *Enhancing Cross-Border Judicial Cooperation: Extradition, Transfers, and Jurisdiction in Terrorism Cases,* que se desarrolló en Bagdad (Irak) del 24 al 26 de abril de 2025.

– Por último, una nutrida representación de la Fiscalía Especial participó en el Tercer Encuentro del Grupo Franco-Español de Lucha contra la Corrupción y la gran Delincuencia Financiera, que tuvo lugar en la sede de la Fiscalía General del Estado los días 13 y 14 de mayo de 2024.

#### 6.4.5.6 *Visita de personalidades y delegaciones extranjeras a la Fiscalía Especial*

Las visitas a la Fiscalía Especial de personalidades y delegaciones extranjeras, compuestas por autoridades judiciales y fiscales, son muy frecuentes, dado el interés que fuera de nuestro país despierta el modelo de la Fiscalía Anticorrupción, elogiado por relevantes organismos internacionales implicados en la lucha contra la corrupción (OCDE, GRECO, GAFI, Transparencia Internacional...) sirviendo de modelo para otras Fiscalías Anticorrupción algunas nacidas al socaire de distintos proyectos de hermanamiento con otros países (*twinning projects*) financiados por la Comisión Europea. Por ello, la Fiscalía contra Corrupción y la Criminalidad Organizada participa –en ocasiones las lidera– en visitas internacionales que recibe la Fiscalía española.

De las visitas recibidas en esta Fiscalía, destacamos las siguientes:

– Asistencia del equipo anticorrupción de la policía nacional y Corte Suprema de Colombia.

– Reunión con H.E. Humaid AbuShibs, Chairman of UAE Accountability Authority y su delegación.

## 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 2024 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 2024, la Unidad de Apoyo de la AEAT ha emitido un total de 46 informes (13 con entrada en años anteriores y 33 con entrada en el año 2024), que corresponden a peticiones solicitadas por la Fiscalía Especial.

El detalle de los informes emitidos se desglosa a continuación:

**Informes emitidos año 2024**

| Con entrada en años anteriores | Núm. | Con entrada en el 2024 | Núm. |
|---|---|---|---|
| Diligencias de Investigación 24/21 | 1 | Diligencias de Investigación 17/22 | 3 |
| Diligencias de Investigación 11/23 | 1 | Diligencias de Investigación 11/23 | 2 |
| Diligencias de Investigación 13/23 | 1 | Diligencias de Investigación 13/23 | 1 |
| Diligencias de Investigación 17/22 | 1 | Diligencias de Investigación 20/23 | 1 |
| Diligencias de Investigación 22/23 | 2 | Diligencias de Investigación 27/23 | 1 |
| Diligencias de Investigación 26/23 | 1 | Diligencias de Investigación 1/24 | 4 |
| Diligencias Previas 53/22 | 1 | Diligencias de Investigación 8/24 | 1 |
| Diligencias Previas 487/22 | 3 | Diligencias de Investigación 20/24 | 1 |
| Comisión Rogatoria 11/23 | 1 | Diligencias de Investigación 24/21 | 1 |

| Con entrada en años anteriores | Núm. | Con entrada en el 2024 | Núm. |
|---|---|---|---|
| Orden Europea de Investigación 15/23 | 1 | Diligencias de Investigación Auxiliar 2/24 | 1 |
| | | Diligencias Previas 141/12 | 1 |
| | | Diligencias Previas 96/17 PS4 | 1 |
| | | Diligencias Previas 96/17 PS20 | 1 |
| | | Diligencias Previas 2/19 | 1 |
| | | Diligencias Previas 50/21 | 2 |
| | | Diligencias Previas 181/21 | 1 |
| | | Diligencias Previas 1678/21 | 1 |
| | | Diligencias Previas 487/22 | 2 |
| | | Diligencias Previas 40/23 | 2 |
| | | Diligencias Previas 112/23 | 1 |
| | | Comisión Rogatoria 11/22 | 1 |
| | | Comisión Rogatoria 10/23 | 1 |
| | | Orden Europea de Investigación 2/24 | 1 |
| | | Orden Europea de Investigación 7/24 | 1 |
| Total Informes | 13 | Total Informes | 33 |

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, resulta relevante destacar la colaboración de miembros de esta Unidad de Apoyo en actuaciones de entrada y registro, así como su participación como peritos en procesos judiciales.

### 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 2024 un total de 17 entradas, correspondientes a solicitudes cuyo origen deriva de Diligencias Previas, de Diligencias de Investigación, dos entradas motivadas por denuncias, así como otras actuaciones referidas a la Memoria Anual y al traslado de información y declaración como testigo en un procedimiento abreviado ante la Audiencia Nacional de un miembro de la Unidad.

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 | Núm. Informes |
|---|---|
| D. Previas 85/14 | 1 |
| D. Previas 801/17 | 1 |
| D. Previas 338/22 | 3 |
| D. Previas 40/23 | 1 |
| D. Inv. 11/23 | 1 |
| D. Inv. 22/23 | 1 |
| D. Inv. 7/24 | 1 |
| Denuncia REGAGE23e00083247487/4133 | 1 |
| Denuncia RE–404 | 1 |
| Denuncia Financ. | 1 |
| P. Abrev. 43/17 | 1 |
| P. Abrev. 06/23 | 2 |
| Total Informes | 15 |

A lo largo del año, dos miembros de la Unidad han actuado como peritos en tres juicios y otros dos, han participado en sendas diligencias de entrada y registro.

Además de los informes anteriores, la Unidad de Apoyo ha prestado asesoramiento verbal en materias propias de su competencia a los fiscales, en procedimientos que conoce esta Fiscalía Especial.

Los miembros de la Unidad han participado en procesos de formación, impartiendo cursos o conferencias relacionadas con áreas de especialización de la Unidad de Apoyo.

### 6.5.3 Unidad adscrita de la Policía Nacional

Durante el año 2024 esta Unidad Adscrita ha dado apoyo a la Fiscalía en numerosos procedimientos, colaborando con las otras Unidades de Apoyo en las diferentes investigaciones que se han desarrollado durante este año, llevando a cabo además diferentes actuaciones operativas en toda España, así como en el ámbito europeo e internacional, dando un adecuado servicio a las exigencias propias de esta Fiscalía

Especial, así como a las autoridades judiciales, fiscales y policiales que han requerido de su actividad profesional.

Durante este año se ha tratado de que el aspecto formativo siga siendo un pilar fundamental en el crecimiento de esta Unidad, de tal manera que todos los nuevos componentes de la misma han asistido a cursos, tanto nacionales como internacionales, en relación a la investigación económica, blanqueo de capitales y/o el crimen organizado; otros componentes de la Unidad han impartido conferencias y cursos de formación a requerimiento de diferentes instituciones y organismos.

### 6.5.4 Unidad adscrita de la guardia civil

La Unidad Adscrita de la Guardia Civil ha desarrollado durante el año 2024 una actividad que se ha plasmado en un total de 165 escritos de entrada y 138 de salida, frente a los 94 escritos de entrada y 95 de salida del año 2023. De entre tales escritos, es preciso destacar los diferentes informes que han sido emitidos a requerimiento de fiscales y autoridades judiciales que resultan de enorme importancia para el desarrollo de las investigaciones.

Igualmente la Unidad Adscrita de la Guardia Civil ha intervenido en 14 operaciones durante el año 2024 frente a 18 operaciones de 2023, relacionadas con Diligencias de Investigación de la Fiscalía Especial, Comisiones Rogatorias Internacionales y Procedimientos Penales, habiéndose desarrollado paralelamente una importante labor de análisis de información en soporte documental e informático, imprescindible para el buen término de estas investigaciones y que dieron lugar a diferentes informes remitidos a las autoridades fiscales y judiciales correspondientes.

Durante el año 2024, y con el fin de mantener actualizados los conocimientos técnicos y profesionales que permitan una mayor eficacia en las investigaciones llevadas a cabo, personal de esta Unidad ha asistido a 5 cursos de formación y capacitación, impartidos por organismos nacionales. De igual manera, se ha participado en sendos foros de carácter internacional relativos a la lucha contra la corrupción y el blanqueo de capitales.

## 6.6 **La actuación de la Fiscalía Especial: las dilaciones procesales**

La delincuencia económica a gran escala, representada por las defraudaciones masivas, el fraude fiscal, los delitos contra los consumidores o la corrupción, concibe el delito centrado en la organización, la transnacionalidad y el poder económico y se encuentra en el origen

de las denominadas macrocausas o macroprocesos, de muchos de los cuales se ocupa en nuestro país la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. En todo caso, es una evidencia que los procedimientos asignados a la Fiscalía Especial, que necesariamente revisten todos la «especial trascendencia» por exigencia del artículo 19. Cuatro EOMF, acaban también caracterizados por una especial complejidad y dificultad en su tramitación.

La demora que sufren estos procedimientos durante su fase de investigación e instrucción es 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 (SS. 990/2013, de 30 de diciembre –caso *Hacienda*– y 277/2015, de 3 de junio –caso *Cooperación*– entre otras).

Algunas de las razones que explican las dilaciones que se producen en estas causas se hallan en 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, resulta llamativo que, con frecuencia, las mayores dilaciones de estos procedimientos 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.

Según se puede ver en los cuadros adjuntos, 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, el tiempo que transcurre entre la presentación de la calificación provisional por la Fiscalía y el señalamiento del comienzo de las sesiones del juicio oral es verdaderamente 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 –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, 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 4 de abril de 2025 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 | JCI1 | 04/04/2019 | 04/04/2025 | 6 años 0 meses 0 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 6/20 | JCI 5 | 21/12/2018 | 29/03/2019 | 0 años 3 meses 8 días | |
| DP 119/16 PA 14/19 | JCI1 | 08/01/2019 | 01/04/2021 | 2 años 2 meses 24 días | |
| DP 57/14 RS 1/20 | JCI 5 | 15/02/2019 | 12/11/2020 | 1 años 8 meses 28 días | |
| DP 65/14 PA 6/20 | JCI 5 | 01/03/2019 | 04/04/2025 | 6 años 1 meses 3 días | Pendiente |
| DP 91/16 PA 9/20 | JCI 6 | 27/06/2019 | 04/04/2025 | 5 años 9 meses 8 días | Pendiente |
| DP 122/15 PA 5/22 | JCI 5 | 28/07/2019 | 04/04/2025 | 5 años 8 meses 7 días | Pendiente |
| DP160/16PA16/21 | JCI 5 | 03/12/2019 | 01/11/2022 | 2 años 10 meses 29 días | |
| DP 52/17 PA 8/20 | JCI1 | 03/12/2019 | 04/04/2025 | 5 años 4 meses 1 días | Pendiente |
| DP160/16PA10/21 | JCI 5 | 18/12/2019 | 04/04/2025 | 5 años 3 meses 17 días | Pendiente |
| DP 91/16 PA 10/20 | JCI 6 | 19/12/2019 | 04/04/2025 | 5 años 3 meses 16 días | Pendiente |
| DP 122/15 PA 4/22 | 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 | |

| Procedimiento | Juzgado | Fecha calificación M.º Fiscal | Fecha celebración juicio oral | Tiempo entre la calificación y celebración | Pendiente señalamiento juicio oral |
|---|---|---|---|---|---|
| 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 | 04/04/2025 | 4 años 9 meses 26 días | Pendiente |
| 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 | 04/04/2025 | 4 años 3 meses 26 días | Pendiente |
| 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 | Pendiente |
| DP 65/18 RS 3/24 | JCI 5 | 21/06/2021 | 02/02/2025 | 4 años 7 meses 12 días | |
| DP 91/16 PA 17/21 | JCI 6 | 25/06/2021 | 04/04/2025 | 3 años 9 meses 10 días | Pendiente |
| 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 | 01/01/2026 | 3 años 7 meses 9 días | |
| DP 90/19 PA 8/24 | JCI 6 | 26/07/2022 | 04/04/2025 | 2 años 8 meses 9 días | Pendiente |
| DP 14/18 PA 14/23 | JCI 5 | 28/10/2022 | 04/04/2025 | 2 años 5 meses 7 días | Pendiente |
| DP 24/15 SU 2/23 SU 5/23 | JCI 6 | 28/U/2022 | 04/04/2025 | 2 años 4 meses 7 días | Pendiente |
| DP 18/18 PA 10/23 | JCI 4 | 30/11/2022 | 25/05/2023 | 0 años 5 meses 25 días | |
| DP 48/18 PA 4/24 | JCI 5 | 16/12/2022 | 04/04/2025 | 2 años 3 meses 19 días | Pendiente |
| DP 160/16 PA 3/24 | JCI 5 | 08/01/2023 | 04/04/2025 | 2 años 2 meses 27 días | Pendiente |
| DP 2/19 PA 1/24 | JCI1 | 30/01/2023 | 01/10/2024 | 1 años 8 meses 1 días | |
| 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 | 04/04/2025 | 1 años 10 meses 2 días | Pendiente |
| DP 85/14 | JCI 6 | 04/12/2023 | 04/04/2025 | 1 años 4 meses 0 días | Pendiente |
| DP 37/19 PA 5/24 | JCI 4 | 07/12/2023 | 04/04/2025 | 1 años 3 meses 28 días | Pendiente |
| DP 9/20 PA 6/24 | JCI 2 | 20/12/2023 | 04/04/2025 | 1 años 3 meses 15 días | Pendiente |
| DP 85/14 | JCI 6 | 22/12/2023 | 04/04/2025 | 1 años 3 meses 13 días | Pendiente |
| DP 88/23 PA 6/24 | JCI 4 | 10/01/2024 | 19/03/2024 | 0 años 2 meses 9 días | |
| DP 90/19 | JCI 6 | 26/04/2024 | 04/04/2025 | 0 años 11 meses 9 días | Pendiente |
| DP 68/20 | JCI 3 | 20/06/2024 | 04/04/2025 | 0 años 9 meses 15 días | Pendiente |
| DP 3272/19 | JCI 5 | 17/09/2024 | 04/04/2025 | 0 años 6 meses 18 días | Pendiente |
| DP 83/22 | JCI 4 | 01/11/2024 | 04/04/2025 | 0 años 5 meses 3 días | Pendiente |
| DP2/19 | JCI1 | 11/11/2024 | 04/04/2025 | 0 años 4 meses 24 días | Pendiente |
| DP 85/14 | JCI 6 | 11/12/2024 | 04/04/2025 | 0 años 3 meses 24 días | Pendiente |
| DP 57/20 | JCI 3 | 06/02/2025 | 04/04/2025 | 0 años 1 meses 29 días | Pendiente |

| Procedimiento | Fecha calificación M.º Fiscal | Fecha celebración juicio oral | 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 | | |
| DP 5744/15 PA 11185/17 | 13/10/2016 | 01/09/2020 | 3 años 10 meses 19 días | | Acyco |
| DP 2454/16 PA 194/21 | 15/11/2021 | 01/04/2026 | 4 años 4 meses 17 días | | Fuenteobejuna |
| DP 2467/16 PA 77/22 | 11/04/2022 | 04/04/2025 | 2 años 11 meses 24 días | Pendiente | Novo Comlink |
| DP 2713/16 PA170/21 | 07/10/2021 | 01/11/2025 | 4 años 0 meses 25 días | | Eqmasa |
| DP 2765/16 | 31/07/2023 | 04/04/2025 | 1 años 8 meses 4 días | Pendiente | Santana Motor |
| DP 275/18 PA 257/22 | 27/12/2022 | 04/04/2025 | 2 años 3 meses 8 días | Pendiente | Hijos de Andrés Molina |
| DP 379/19 PA 67/20 | 29/06/2020 | 16/10/2025 | 5 años 3 meses 17 días | | Consyproan |
| DP 713/13 P A 56/2023 | 28/03/2023 | 04/04/2025 | 2 años 0 meses 7 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 | 04/04/2025 | 2 años 11 meses 1 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 | 04/04/2025 | 0 años 8 meses 26 días | Pendiente | Pack Sur Artes Gráficas |
| DP 2157/18 | 26/04/2023 | 04/04/2025 | 1 años 11 meses 9 días | Pendiente | Industrias del Guadalquivir |
| DP 2456/16 | 23/04/2024 | 04/04/2025 | 0 años 11 meses 12 días | Pendiente | Tragsa |
| DP 2457/16 PA 194/22 | 18/07/2024 | 04/04/2025 | 0 años 8 meses 17 días | Pendiente | Valeo Iluminación |
| DP 2469/16 PA 83/22 | 16/12/2020 | 04/04/2025 | 4 años 3 meses 19 días | Pendiente | Peninsular del Latón |
| DP 2466/16 PA 98/23 | 14/06/2023 | 04/04/2025 | 1 años 9 meses 21 días | Pendiente | Confecciones del Sur |
| DP 2717/16 PA 256/22 | 20/01/2023 | 04/04/2025 | 2 años 2 meses 15 días | Pendiente | Intersur |
| DP 1744/18 PA 2024/24 | 21/06/2022 | 04/04/2025 | 2 años 9 meses 14 días | Pendiente | Farebus |
| DP 2061/18 PA 98/23 | 20/11/2023 | 04/04/2025 | 1 años 4 meses 15 días | Pendiente | Ibersilva |
| DP 700/16 PA 69/20 | 02/07/2020 | 04/04/2025 | 4 años 9 meses 2 días | Pendiente | Azucareras Reunidas de Jaen |
| DP 902/16 PA 217/20 | 16/12/2020 | 04/04/2025 | 4 años 3 meses 19 días | Pendiente | Rosendo-Sayago |
| DP 2450/16 PA 75/21 | 13/05/2021 | 05/03/2025 | 3 años 9 meses 20 días | | Rio Grande Sevilla |
| DP 2477/16 PA 204/21 | 01/11/2021 | 04/04/2025 | 3 años 5 meses 3 días | Pendiente | Tioxide Europa |
| DP 2479/16 PA 286/19 | 07/01/2020 | 01/12/2025 | 5 años 10 meses 24 días | | Autologística Andalucía |
| DP 2485/16 PA 97/22 | 17/05/2022 | 04/04/2025 | 2 años 10 meses 18 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 | 04/04/2025 | 2 años 3 meses 22 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 |

| Procedimiento | Fecha calificación M.º Fiscal | Fecha celebración juicio oral | Tiempo entre la calificación y celebración | Pendiente señalamiento juicio oral | Piezas separadas ERES |
|---|---|---|---|---|---|
| DP 887/17 PA 177/21 | 26/10/2021 | 02/06/2025 | 3 años 7 meses 7 días | | Siemens Metering/Landis and gyr |
| DP 1085/17 PA 242/23 | 30/11/2023 | 04/04/2025 | 1 años 4 meses 5 días | Pendiente | Tendencias Ferretera |
| DP 2323/17 PA 7408/21 | 05/02/2020 | 01/04/2023 | 3 años 1 meses 27 días | | Gestión Hotelera Comar |
| DP 2964/17 PA 36/24 | 13/02/2024 | 04/04/2025 | 1 años 1 meses 22 días | Pendiente | Hytemasa |
| DP 2967/17 PA 9/23 | 07/02/2023 | 04/04/2025 | 2 años 1 meses 28 días | Pendiente | Samec |
| DP 2192/18 PA 240/20 | 10/11/2021 | 04/04/2025 | 3 años 4 meses 25 días | Pendiente | Altadis |
| DP 2264/18 PA 245/19 | 13/11/2019 | 04/04/2025 | 5 años 4 meses 22 días | Pendiente | Encimeras para Europa |
| DP 2297/18 PA 52/22 | 29/03/2022 | 04/04/2025 | 3 años 0 meses 6 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 | 04/04/2025 | 3 años 1 meses 28 días | Pendiente | Sobrecomisiones |
| DP 2458/16 PA 145/23 | 07/09/2023 | 04/04/2025 | 1 años 6 meses 28 días | Pendiente | Sociedad Cooperativa Agrícolas |
| DP 2480/16 PA 51/23 | 31/03/2023 | 04/04/2025 | 2 años 0 meses 4 días | Pendiente | Promi |
| DP 2488/16 PA 41/21 | 18/05/2021 | 20/02/2025 | 3 años 9 meses 2 días | | Uvesa |
| DP 2490/16 PA 168/22 | 30/09/2022 | 04/04/2025 | 2 años 6 meses 5 días | Pendiente | Coborja |
| DP 2492/16 PA 172/21 | 27/10/2021 | 04/04/2025 | 3 años 5 meses 8 días | Pendiente | Yogures Andaluces |
| DP 2714/16 PA 157/22 | 21/07/2022 | 04/04/2025 | 2 años 8 meses 14 días | Pendiente | Gonzalez Byass |
| DP 2716/16 PA 272/19 | 20/12/2019 | 14/04/2024 | 4 años 3 meses 25 días | | Saldauto |
| DP 2766/16 | 06/06/2022 | 04/04/2025 | 2 años 9 meses 29 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 | 04/04/2025 | 4 años 6 meses 28 días | Pendiente | Delphi |
| DP 2963/17 PA 6220/20 | 08/07/2019 | 07/09/2023 | 4 años 1 meses 30 días | | Edm-Seneca |
| DP 2966/17 | 25/06/2024 | 04/04/2025 | 0 años 9 meses 10 días | Pendiente | Graficromo |
| DP453/18 | 19/12/2023 | 04/04/2025 | 1 años 3 meses 16 días | Pendiente | Fundosa |
| DP 516/18 | 04/04/2023 | 04/04/2025 | 2 años 0 meses 0 días | Pendiente | Atlántico Radio-Huelva |
| DP 1619/18 | 18/05/2021 | 04/04/2025 | 3 años 10 meses 17 días | Pendiente | Mercasevilla A29C1A3A2:F62 |

Al margen de una imprescindible mejora en la dotación de medios a nuestros Tribunales, creo –y lo llevo manteniendo hace años, por ej. en la Memoria correspondiente a 2017– 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 enjui-

ciamiento en materia económica. La investigación de la corrupción cuenta con cuerpos especializados tanto en la Policía (UDEF) y la Guardia Civil (UCO) como en la Fiscalía (Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada con sus correspondientes Unidades de Apoyo de la Policía, Guardia Civil, AEAT e IGAE) y secciones especializadas en la inmensa mayoría de las fiscalías territoriales. Existe, incluso, desde 2021, la Fiscalía Europea. Sin embargo, al iniciarse la fase de instrucción y, especialmente, al llegar a la decisiva de enjuiciamiento esa especialización se quiebra. En 2003 se crearon los Juzgados de lo Mercantil, en 2004 los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. Pero hasta la fecha no se ha llevado al Parlamento proyecto alguno en la dirección de crear un órgano especializado en la fase de enjuiciamiento (en la investigación debería serlo el MF, como ya se ha repetido tantas veces) de unas conductas que se investigan en procedimientos de extraordinaria complejidad y trascendencia política, económica y social.

Téngase en cuenta que lo más parecido a un órgano especializado en materia económica –la Audiencia Nacional– no lo es en puridad. No lo es por su régimen de acceso ni por sus competencias, entre las que el artículo 65 LOPJ deja fuera numerosos delitos de contenido económico y todos los comprendidos en el Título XIX del Libro II del Código Penal, Delitos contra la Administración de Administración Pública. Más allá de la imprescindible redefinición de las competencias de la Audiencia Nacional, cuestión que ya se ha abordado en anteriores Memorias, la creación de Secciones especializadas en materia económica en la Sala de lo Penal, a cargo de Magistrados a los que verdaderamente interesara dicha materia, ayudaría sin duda 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**

La violencia sobre la mujer como fenómeno delictivo, que tiene su razón de ser en la discriminación por razón de género, requiere de una visión interseccional de manera que se tengan en cuenta otros factores de discriminación que colocan a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad, como son la discapacidad, la ruralidad, la edad o la nacionalidad y su situación administrativa en España.

En esta Memoria, de nuevo, se ha profundizado en el análisis de esos factores en aras a contribuir a la adopción de políticas públicas más adecuadas en atención a las circunstancias específicas de cada una de estas víctimas.

Asimismo, y ante la preocupación institucional y social por la concentración de feminicidios en determinados periodos, se ha efectuado un análisis de los feminicidios no solamente por meses si no también por días, distinguiendo entre días laborables y festivos y teniendo en cuenta los periodos vacacionales, obteniendo resultados de los que puede alcanzarse alguna conclusión.

## 1.2 **Feminicidios íntimos de pareja**

### 1.2.1 Feminicidios íntimos de pareja consumados año 2024

#### 1.2.1.1 *Datos estadísticos y reflexiones*

En el año 2024 se han registrado 50[1] feminicidios de los que 19 corresponden al primer semestre y 31 al segundo. Con relación al año 2022 (51[2] feminicidios) se ha registrado un descenso del 1,96 %, y con relación al año 2023 (59 feminicidios) la disminución es de un 15,25 %. La distribución mensual se ve en la siguiente tabla:

| | | | |
|---|---|---|---|
| Enero | 2 | Julio | 8 |
| Febrero | 3 | Agosto | 6 |
| Marzo | 3 | Septiembre | 4 |
| Abril | 1 | Octubre | 5 |
| Mayo | 1 | Noviembre | 4 |
| Junio | 7 | Diciembre | 4 |

Si comparamos los datos mensualmente con el año anterior, advertimos que en enero y mayo se ha producido un descenso importantísimo (de un 71,43 % y 83,33 %, respectivamente) y, sin embargo, se ha registrado un incremento preocupante en el mes de junio (del 40 %).

Los datos anteriores siguen sin darnos una información clara de las razones por las que en algunos meses se registran más feminicidios que en otros. En memorias anteriores ya analizamos las teorías relativas a que la mayor convivencia en los periodos de invierno, con días más cortos, podría erigirse como un factor de riesgo y pusimos en duda esa posibilidad al comparar esa cifra con la arrojada en otros meses en los que descendieron los feminicidios, como fueron aquellos en los que las medidas adoptadas por el COVID fueron más restrictivas determinando una exclusiva convivencia en el interior del domicilio familiar y, por tanto, una absoluta limitación de las relaciones sociales y familiares extensas. Por tal razón debemos analizar más concienzudamente la influencia que pueda tener en la comisión de los feminicidios el espacio temporal en que se ejecutan. La rela-

[1] Dato actualizado por conocimiento en mayo de 2025 de un hecho ocurrido en Barcelona el día 19 de septiembre de 2024.

[2] Dato actualizado por conocimiento en noviembre de 2024 de un hecho ocurrido en Tarragona el 20 de julio de 2022.

ción de feminicidios íntimos consumados por meses de cada año desde 2006 se puede ver en la siguiente tabla:

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Enero | 9 | 5 | 7 | 1 | 3 | 9 | 8 | 4 | 7 | 3 | 7 | 6 | 2 | 8 | 7 | 1 | 2 | 7 | 2 | 98 |
| Febr. | 4 | 8 | 8 | 5 | 4 | 5 | 2 | 4 | 6 | 2 | 4 | 10 | 3 | 4 | 8 | 4 | 2 | 3 | 3 | 89 |
| Marzo | 9 | 5 | 4 | 4 | 6 | 3 | 2 | 8 | 9 | 4 | 2 | 5 | 2 | 4 | 4 | 2 | 5 | 3 | 3 | 84 |
| Abril | 6 | 5 | 6 | 2 | 9 | 3 | 4 | 6 | 5 | 1 | 4 | 4 | 4 | 5 | 2 | 4 | 5 | 3 | 3 | 81 |
| Mayo | 5 | 7 | 3 | 8 | 6 | 6 | 3 | 6 | 4 | 4 | 4 | 6 | 1 | 4 | 2 | 7 | 6 | 6 | 1 | 89 |
| Junio | 2 | 11 | 5 | 8 | 5 | 5 | 11 | 3 | 2 | 5 | 3 | 4 | 7 | 6 | 2 | 10 | 5 | 5 | 7 | 106 |
| Julio | 8 | 8 | 3 | 6 | 11 | 6 | 4 | 2 | 3 | 9 | 7 | 2 | 8 | 10 | 4 | 6 | 2 | 7 | 8 | 114 |
| Agosto | 10 | 7 | 8 | 6 | 1 | 5 | 2 | 2 | 8 | 6 | 3 | 3 | 8 | 4 | 7 | 3 | 3 | 8 | 6 | 100 |
| Sept. | 4 | 5 | 7 | 6 | 8 | 6 | 3 | 9 | 2 | 2 | 2 | 2 | 10 | 4 | 4 | 2 | 5 | 10 | 4 | 95 |
| Oct. | 6 | 5 | 6 | 7 | 8 | 7 | 6 | 4 | 2 | 8 | 4 | 5 | 4 | 4 | 2 | 2 | 1 | 1 | 5 | 87 |
| Nov. | 2 | 7 | 5 | 3 | 7 | 4 | 6 | 5 | 5 | 7 | 5 | 2 | 2 | 2 | 4 | 1 | 3 | 4 | 4 | 78 |
| Dic. | 6 | 2 | 13 | 5 | 6 | 6 | 3 | 2 | 6 | 10 | 5 | 4 | 2 | 1 | 5 | 9 | 12 | 2 | 4 | 103 |
| Total | 71 | 75 | 75 | 61 | 74 | 65 | 54 | 55 | 59 | 61 | 50 | 53 | 53 | 56 | 51 | 51 | 51 | 59 | 50 | 1.124 |

Los datos que refleja el cuadro fueron actualizados con ocasión de la reunión convocada por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, para la coordinación y puesta en común de los registros de casos de mujeres asesinadas por violencia de género, celebrada en marzo de 2024.

Del total de feminicidios registrados desde 2006 al presente –1.124–, en el 50,87 % del total de los meses analizados el registro de feminicidios ha igualado o superado el número de 5 (116 meses de 228 que integran el cuadro comparativo). De ellos 11 se corresponden con el mes de enero; 7 al mes de febrero, 7 al mes de marzo; 8 al mes de abril; 10 al mes de mayo; 13 al mes de junio; 12 en el mes de julio; 11 en el mes de agosto; 9 en el mes de septiembre; 10 en el de octubre; 8 en el mes de noviembre y 11 en el mes de diciembre.

El mes en el que más feminicidios (sobre la cifra global) se han cometido es el mes de julio, seguido de los meses de junio, diciembre, agosto y enero, por lo que, con todas las cautelas necesarias, podemos decir que la tendencia apreciada en la relación anual anterior se mantiene en esta.

Si descendemos al análisis por días distinguiendo entre festivos nacionales y autonómicos [3] y fines de semana o diarios y laborales, resulta que en este año el 42 % de los feminicidios consumados se han producido en fines de semana o días festivos (un total de 21) y el 58 % en días laborales (29).

[3] Dada la imposibilidad de manejar todas las fiestas locales, hemos limitado el análisis a los festivos nacionales y autonómicos.

Examinados los años 2021 a 2024, obtenemos los siguientes resultados:

| | 2021 - 51 | 2022 - 51 | 2023 - 59 | 2024 - 50 | Totales - 211 |
|---|---|---|---|---|---|
| Fin de Semana o Festivos ..... | 17 (33,30 %) | 20 (39,22 %) | 24 (40,67 %) | 21 (42 %) | 82 (38,86 %) |
| Laborables..... | 34 (66,70 %) | 31 (60,78 %) | 35 (59,33 %) | 29 (58 %) | 129 (61,13 %) |

Este dato se tiene que poner en relación con los periodos vacacionales de Navidad, Semana Santa y periodo estival. De acuerdo con este parámetro podemos concluir que de los feminicidios íntimos consumados cometidos en días laborables, 8 fueron llevados a cabo en periodos vacacionales, por lo que si unimos estos 8 feminicidios a los cometidos en días festivos resulta que la mayoría de los feminicidios se cometieron en días en los que la relación familiar y extensa es más amplia que en aquellos en los que hay actividad laboral y escolar (29 lo que representa el 58 % del total).

#### 1.2.1.2 *Feminicidios con denuncias previas por violencia de género*

De las 50 mujeres que fueron asesinadas en 2024, en 14 ocasiones las víctimas habían denunciado previamente al presunto agresor, lo que representa el 28 %. Si comparamos este dato con el de 2023, en el que habían denunciado el 25,42 % de las mujeres, se detecta un ligero incremento del 2,58 %. Sin embargo, con relación a los datos del año 2022 (43,14 %) se ha producido un descenso importante, del 15,14 %. Si analizamos la evolución con relación a los últimos 10 años, vemos importantes variaciones, lo que nos lleva a concluir que, de nuevo, estamos ante un dato poco ilustrativo.

| Año | Mujeres asesinadas | Con denuncia previa | % |
|---|---|---|---|
| 2013 | 55 | 19 | 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 | 51 | 7 | 13,72 % |
| 2021 | 51 | 12 | 23,53 % |

| Año | Mujeres asesinadas | Con denuncia previa | % |
|---|---|---|---|
| 2022 | 51 | 22 | 43,14 % |
| 2023 | 59 | 15 | 25,42 % |
| 2024 | 50 | 14 | 28 % |
| Total | 649 | 162 | 25,03 % |

Los datos que refleja el cuadro fueron actualizados con ocasión de la reunión convocada por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, para la coordinación y puesta en común de los registros de casos de mujeres asesinadas por violencia de género, celebrada en marzo de 2024. Lo indicamos a pie de página.

En cuanto a los «agresores persistentes» del total de 50 presuntos feminicidas, 8 tenían antecedentes de violencia de género con otras parejas o exparejas (el 16 %).

#### 1.2.1.3 *Datos sociológicos relacionados con los feminicidios consumados*

En cuanto a la nacionalidad, la mayoría de las víctimas eran españolas (un total de 31 lo que supone el 62 %, y 19 extranjeras (el 38 %). Las españolas representan el 1,68 por millón de mujeres españolas residentes en España mientras que las mujeres extranjeras representan el 8,32 por millón de mujeres extranjeras residentes en España, por lo que la extranjería puede ser considerada como factor de riesgo añadido.

En relación con el total de las víctimas españolas, 8 habían denunciado previamente y con relación a las extranjeras lo hicieron 7. En números relativos son más las mujeres extranjeras que fueron asesinadas las que previamente habían denunciado (36,84 %, frente al 23,33 % de las españolas).

En cuanto a los agresores, 35 son nacionales y 15 extranjeros.

En cuanto a la edad de las víctimas, la mayoría –31– tenían entre 26 y 50 años (62 %), 13 tenían entre 51 y 70 (26 %); 3 víctimas tenían más de 70 años (6 %); y 2 tenían de 18 a 25 (4 %). Una víctima era menor de edad (15 años) y representa el 2 % de los casos del total.

En cuanto a los agresores, también la mayoría tenían entre 26 y 50 años (25; el 50 %), seguidos por los que tenían entre 51 y 70 (17; el 34 %) y 5 tenían más de 70 años (10 %) y 2 tenían entre 18 y 25 años (el 4 %). Un agresor era menor de edad (17 años), representa el 2 % de los casos. 12 de los agresores se suicidaron, 2 lo intentaron o se autolesionaron, el resto fueron detenidos (incluidos los que se intentaron suicidar).

18 de las víctimas tenían hijos menores de edad (36 % del total), sumando estos un total de 27 niños y niñas. 9 hijos menores de edad fueron asesinados en este contexto de violencia de género, 4 junto a sus madres.

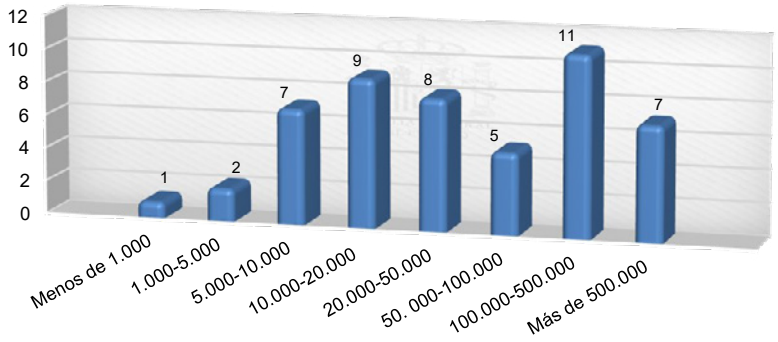
En cuanto al mecanismo feminicida en este año 2024, el método más empleado sigue siendo las armas blancas que fueron utilizadas en 17 ocasiones (un 34 %), seguido por asfixia y estrangulamiento (en 13 casos, un 26 %).

En cuanto al lugar de comisión, 38 de los feminicidios consumados se cometieron en el domicilio común, del agresor, o de la víctima, lo que representa el 76 % del total. De este modo se pone en evidencia que el domicilio compartido o propio, no es un lugar seguro para estas víctimas dado que el maltratador busca o aprovecha, para llevar a cabo la acción feminicida, estos espacios en los que le resulta más fácil ejecutarla ante la ausencia de terceros que puedan acudir en defensa de la mujer.

En cuanto a la distribución geográfica, la Comunidad Autónoma en que más feminicidios íntimos consumados se cometieron fue Catalunya (13), seguida de Andalucía (11), Comunitat Valenciana (7), Galicia (5), Comunidad de Madrid (4) Castilla-La Mancha, Castilla y León y País Vasco (2, respectivamente) y Aragón, Illes Balears, La Rioja y Región de Murcia, con 1 en cada una de estas Comunidades.

En cuanto al factor de la ruralidad, sin perjuicio de que los datos en abstracto se pueden consultar en la siguiente tabla, de la información contenida en la misma se deduce que el 20 % fueron cometidos en poblaciones de hasta 10.000 habitantes; el 38 % en poblaciones de hasta 20.000 habitantes y el 64 % en poblaciones de hasta 50.000 habitantes.

POR NÚMERO DE HABITANTES DE LA POBLACIÓN
RURALIDAD



En cuanto a las víctimas que habían previamente denunciado, aquellas que residían en poblaciones de menos de 5.000 habitantes en ningún caso lo hicieron, lo que puede obedecer al miedo al estigma o a la mayor dificultad en el acceso a los recursos específicos de violencia de género y, en definitiva, para denunciar y buscar apoyos. De las víctimas que denunciaron la mayoría residían en poblaciones de 5.000 a 50.000 hab. (57,14 %) y en resto residían en poblaciones de más de 100.000 habitantes (42,86 %).

Se pueden ver los datos en la siguiente tabla:

| Rango | Número de víctimas (50) | Denuncias | | Porcentaje total | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Sí | No | Sí | No |
| Menos de 1.000 . . . . . | 1 | | 1 | 0 | 100 |
| 1.000-5.000 . . . . . | 2 | | 2 | 0 | 100 |
| 5.000-10.000 . . . . . | 7 | 3 | 4 | 43 | 47 |
| 10.000-20.000 . . . . . | 9 | 3 | 6 | 33 | 67 |
| 20.000-50.000 . . . . . | 8 | 2 | 6 | 25 | 75 |
| 50.000-100.000 . . . . . | 5 | | 5 | 0 | 100 |
| 100.000-500.000 . . . . | 11 | 4 | 7 | 36 | 64 |
| Más de 500.000 . . . . . | 7 | 2 | 4 | 28 | 72 |

### 1.2.2 Feminicidios íntimos de pareja intentados

En 2024, los y las fiscales nos han comunicado 71 hechos graves de los que 48 de ellos podrían ser constitutivos de feminicidios íntimos de pareja intentados.

23 de las víctimas de los feminicidios intentados habían denunciado previamente (47,9 %) y, de estas, 14 tenían hijos/as menores a su cargo (60,87 %). 5 de los agresores tenían antecedentes con otras parejas Su distribución por meses se puede apreciar en la siguiente tabla.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Enero . . . . . | 8 | Julio . . . . . | 3 |
| Febrero . . . . . | 5 | Agosto . . . . . | 2 |
| Marzo . . . . . | 2 | Septiembre . . . . . | 4 |
| Abril . . . . . | 7 | Octubre . . . . . | 2 |
| Mayo . . . . . | 3 | Noviembre . . . . . | 4 |
| Junio . . . . . | 6 | Diciembre . . . . . | 2 |

Como datos sociológicos, hay que destacar que, al igual que en los consumados, el 66,66 % de las víctimas tiene nacionalidad española (32) y 16 son extranjeras. De igual manera los agresores en su mayoría son españoles, el 75 % (36).

En cuanto a la edad, el 68,75 % de las víctimas tenía a la fecha de los hechos entre 26 y 50 años (33); el 18,75 % entre 51 y 70 años (9); el 6,25% entre 18 y 25 y más de 70 años (3 respectivamente). Asimismo, el 58,33 % de los agresores tenía entre 26 y 50 años (28); el 29,17 % entre 51 y 70 años (14); el 8,33 % tenía más de 70 años (4), y el 4,16 % entre 18 y 25 años (2).

En cuanto a los medios de comisión, el medio más utilizado por los agresores fue arma blanca (25), y en cuanto al lugar de comisión, la mayoría de los homicidios intentados se cometieron en el domicilio común (29), seguidos por los cometidos en el domicilio de la víctima (5).

Las víctimas de los feminicidios intentados tenían un total de 47 hijos menores de edad.

La Comunidad en la que más feminicidios intentados se han registrado fue Catalunya (14); Andalucía (6); Galicia (6); Comunitat Valenciana (5); Región de Murcia, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha (3, respectivamente); Castilla y León e Illes Balears (2) y Aragón, Principado de Asturias, Canarias y País Vasco (1, respectivamente).

Por último, sobre el factor de ruralidad, los feminicidios cometidos por número de habitantes de la población son: 4 en poblaciones de menos de 1.000 habitantes, 5 en poblaciones de 1.000 a 5.000 habitantes y 7 se cometieron en poblaciones de 5.000 a 10.000 habitantes, todo ello representa 33,33 %. Los datos revelan que, si sumamos a los 16 anteriores, los 3 cometidos en poblaciones de hasta 20.000 habitantes, serían 19 feminicidios intentados, lo que supone el 39,58 %, que alcanza el 45,83 % de feminicidios intentados si a esa cifra añadimos los 3 que se cometieron en poblaciones de hasta 50.000 habitantes.

### 1.2.3 Feminicidios ampliados y otras víctimas colaterales

En 2024 hemos computado 14 feminicidios ampliados consumados frente a los 2 del año 2023 (lo que supone un incremento del 600% respecto de todo el año 2023).

Las víctimas fueron en 9 ocasiones hijos o hijas menores de edad del propio agresor; en 1, un hijo mayor de edad; en 2 ocasiones, madre de la pareja del agresor; en 1 ocasión el padre y en otra, un conocido de la víctima. En cuanto al factor ruralidad y su incidencia por núcleos

de población: 2 se cometieron en núcleos de menos de 1.000 habitantes; 2 en núcleos de entre 1.000 hasta 5.000; otros 2 en núcleos de entre 5.000 hasta 10.000; 1 en núcleos de entre 10.000 hasta 20.000; 1 en núcleos de entre 20.000 hasta 50.000; 3 en núcleos de entre 50.000 hasta 100.000 y 3 en núcleos superiores en población.

En cuanto a los feminicidios ampliados intentados se han contabilizado 8; en 5 ocasiones las víctimas fueron hijos de dichas mujeres, 2 de ellos mayores de edad y 3 menores de edad; en las otras 3 ocasiones las víctimas fueron un hermano, la madre y la pareja actual de la mujer.

En cuanto a los hechos graves que afectaron a otras víctimas, se han producido 5: 2 eran hijas de la mujer, de 8 y 4 años; la hija mayor de edad y una amiga de la mujer en otro caso, y una menor de 21 meses en el último.

### 1.3 **Hechos graves**

En 2024 los y las fiscales han comunicado 23 hechos graves, la mayoría, en principio, constitutivos de delitos contra la libertad sexual (12 lo que supone el 52,17%). El resto podrían ser constitutivos de delitos de detención ilegal, quebrantamiento, maltrato, lesiones, violencia habitual y quebrantamiento; agresiones físicas; agresión física y feminicidio por conexión intentado; amenazas a mujer con feminicidio ampliado y lesiones a menor. 15 de las víctimas habían denunciado previamente (65,21%).

En cuanto a los datos sociológicos, 13 víctimas eran de españolas (56,52 %) y 10 extranjeras (43,47 %). 13 agresores eran españoles (56,52 %). La mayor parte de las víctimas tenía entre 26 y 50 años y los 18 y 25 años y (60,86 % y 26,09 %, respectivamente); 15 de los agresores contaban entre 26 y 50 años (65,22 %); 4 tenían entre 51 y 70 años y 4 entre 18 y 25. La Comunidad Autónoma donde más hechos graves se han registrado es de nuevo Catalunya (13), seguida de Andalucía (4) y la Comunidad de Madrid (2); en País Vasco, Castilla y León, Melilla e Illes Balears se cometieron, en cada una de ellas, un hecho grave.

En cuanto al lugar de comisión, mayoritariamente –en 13 ocasiones– los hechos ocurrieron en el domicilio común.

En cuanto al factor de ruralidad, también analizado como factor de vulnerabilidad, los datos constatan que 1 corresponde núcleos de población de menos de 1.000; 5 se localizan en núcleos de entre 10.000 hasta 20.000, de las que solo 1 había denunciado previamente; 2 en

núcleos de entre 20.000 hasta 50.000, sin que hubiere denuncias previas; 6 en núcleos de entre 50.000 hasta 100.000, de las que 4 habían presentado denuncia previa; 3 en núcleos de entre 100.000 hasta 500.000, de las que solo 1 había denunciado previamente, y 6 en núcleos de población superior a 500.000 habitantes, de las que 3 habían denunciado.

10 de las víctimas tenían hijos menores de edad de las que 6 habían denunciado previamente otros actos violentos.

## 1.4 **Instrumentos para la protección de las víctimas**

### 1.4.1 Unidades de Valoración Forense Integral (UVFI)

Las Unidades de Valoración Forense Integral (UVFI/UVIVG) un año más presentan notables diferencias territoriales en cuanto a implementación y dotación se refiere, lo que condiciona su funcionamiento y efectividad y compromete seriamente la protección de las víctimas.

En Andalucía, las UVIVG están presentes en todas las provincias, aunque con desigual dotación y funcionamiento. En Almería, el equipo completo emite informes en 3-4 meses. Huelva, pese a no contar con unidades estables, mantiene una media de 3 meses. Jaén ha firmado un protocolo para elaborar informes urgentes en casos graves, con 74 informes emitidos en 2024, 42 % con maltrato habitual. Sevilla funciona con grave escasez de personal desde agosto. En Cádiz, la situación ha empeorado, con una plantilla reducida y demoras «inauditas». Granada sufre inestabilidad de personal. Córdoba, con dos UVIVG, agiliza informes, aunque con plazos de 6 meses. Málaga, única que cumple la *ratio* ideal, tiene un sistema consolidado, integrado en los juzgados, con tiempos medios de 6 meses. En Castilla-La Mancha, las UVFI están constituidas, pero con plantillas limitadas. Cuenca tiene dos profesionales y emite informes en 5 meses. Toledo carece de psicólogo fijo. Albacete, con equipo completo, responde en 1-3 meses. Ciudad Real se centra en casos penales graves y testimonios de menores. Guadalajara presenta una pendencia media de 2 meses y atiende también procedimientos civiles. En la Comunidad Valenciana, Castellón mantiene el funcionamiento sin novedades. Valencia destaca la buena coordinación, aunque se critica la falta de atención judicial a las peticiones del fiscal. En Alicante, la aplicación de la LO 10/2022 ha incrementado el volumen de trabajo por los delitos sexuales, solicitándose refuerzo de plantilla.

En Castilla y León, Valladolid carece de UVFI específica; los informes se hacen sin protocolos urgentes. En Zamora, el tiempo medio es de 3 meses. Salamanca, con equipo completo, ha tenido que desistir de algunos informes por demoras. Burgos ha triplicado los tiempos de respuesta. Segovia acumula retrasos de hasta 8 meses; muchos informes los hace solo el forense. Soria presta atención directa a víctimas con un equipo mínimo. León carece de UVFI, con funciones asumidas por la OAV. Palencia, con equipo desde 2008, tiene un plazo medio de 3 meses, pero no cubre guardias. En Ávila, aunque se cubrió la plaza de psicólogo, persisten los retrasos. En Galicia, A Coruña cuenta con tres equipos, pero insuficientes. Pontevedra tiene demoras de hasta 14 meses. En Lugo, los informes integrales tardan 6 meses, y los civiles hasta 9 meses.

En Catalunya, Lleida tiene una UVFI en la capital con plazos de 3 a 5 meses. Tarragona dispone de UVFI desde 2020. Barcelona presenta tiempos de 4 a 6 meses. En el País Vasco, Álava sufre retrasos por exceso de asuntos. Bizkaia y Gipuzkoa muestran gran desproporción entre la demanda y los recursos, afectando negativamente a las víctimas. En la Comunidad de Madrid, persisten problemas estructurales: falta de coordinación entre equipos, escasez de medios y demoras en la tramitación judicial. En Navarra, los informes los emite el Instituto de Medicina Legal con escasa plantilla y un retraso medio de 6 meses.

Comparando con la memoria de 2023, se observa que persisten gran parte de los problemas estructurales que ya entonces se denunciaban. El panorama nacional sigue marcado por la escasa dotación de personal, la ausencia de UVFI, los prolongados tiempos de respuesta (Galicia presenta el mayor retraso, con un tiempo medio estimado de 9,5 meses) y la falta de equipos de guardia para valoraciones urgentes en numerosas provincias. Las carencias estructurales y la implementación desigual de las UVFI en España, en sintonía con el último informe de evaluación temática emitido por el GREVIO y publicado el 21 de noviembre de 2024, es una realidad. Es más, el modelo actual, en muchas comunidades, no garantiza la especialización ni la atención efectiva.

Por ello, resulta urgente una actuación decidida de las administraciones públicas para crear y dotar a estas unidades del personal suficiente, garantizar su presencia en los turnos de guardia, consolidar equipos multidisciplinares estables y asegurar que los informes se emitan con la celeridad y calidad técnica que exige la gravedad de los delitos que se abordan y la necesidad de protección efectiva a las víctimas.

### 1.4.2 Valoración Policial del Riesgo

La Valoración Policial del Riesgo constituye un elemento esencial del sistema de protección de las víctimas de violencia de género, ya que condiciona la activación de medidas de protección. En términos generales, la mayoría de las fiscalías territoriales reflejan la utilidad de los informes policiales de valoración del riesgo en la actuación del Ministerio Fiscal.

Sobre este particular, Cantabria considera estos informes como «elemento esencial» a la hora de solicitar medidas cautelares, destacando su grado de detalle y utilidad para una toma de decisiones fundada. También en Guadalajara y Ourense se valora positivamente la colaboración con las unidades policiales, haciendo especial mención a la fluidez de las comunicaciones sobre la evolución del riesgo, incluidas las percepciones personales de los agentes más allá del contenido técnico de los informes. En Madrid se reconoce expresamente que las valoraciones remitidas por las unidades UFAM y Policía Local especializada permiten detectar aumentos del riesgo y activar la modificación inmediata de medidas cautelares. Una buena práctica en Pontevedra consiste en pedir informes policiales actualizados para conocer la situación de riesgo antes de tomar decisiones sobre el régimen de custodia o visitas, cuando los/las menores no pueden ser escuchados directamente en el juzgado (por su edad o discapacidad). En resumen, la valoración policial del riesgo, como indica Sevilla, es un factor clave que influye decisivamente en la decisión judicial sobre la concesión o denegación de medidas de protección solicitadas desde el inicio del procedimiento penal en los casos de violencia de género, siendo las principales causas de denegación de las medidas la existencia de una valoración policial de riesgo «no apreciado o bajo» (ausencia de antecedentes penales y policiales previos; inexistencia de patologías mentales o adicciones; no tener licencia de armas; no existir hijos comunes con la víctima; no ser un agresor persistente).

Sin perjuicio de lo anterior, varias fiscalías provinciales ponen de manifiesto problemáticas relevantes derivadas de la infravaloración de situaciones de riesgo reales. En determinadas provincias (Cádiz, Albacete, Girona y Córdoba), se ha señalado que, en casos de víctimas con adicciones, discapacidades u otras circunstancias de vulnerabilidad, la valoración policial de riesgo refleja niveles de riesgo «no apreciado» o «bajo», lo que ha conllevado la denegación de órdenes de protección que posteriormente se han mostrado necesarias. Cádiz reclama una mejor coordinación entre evaluación policial y judicial para garantizar una protección efectiva.

El nivel de riesgo determinado en la valoración policial compromete la adopción de medidas cautelares, particularmente la instalación de dispositivos telemáticos. En provincias como Segovia, Valladolid o Salamanca, se sigue el criterio de solicitar pulsera electrónica cuando la valoración policial indica riesgo medio con especial relevancia, alto o extremo. No obstante, en otros territorios se advierte una aplicación restrictiva de estas medidas, incluso cuando la fiscalía ha solicitado expresamente su adopción (como se recoge en Valencia).

Las propuestas de mejora recogidas incluyen el refuerzo de la formación policial en perspectiva de género y victimología, la integración de las Unidades de Valoración Forense Integral (UVFI) en los momentos iniciales del procedimiento, una mejor coordinación entre operadores y la revisión técnica de los criterios de la valoración policial de riesgo para adecuarlos a los casos de víctimas especialmente vulnerables.

La aprobación de la Instrucción 1/2025, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración y gestión policial del nivel de riesgo en los casos de violencia de género a través del sistema VioGén−2, representa un avance que confiamos contribuirá a suplir las carencias detectadas en el año 2024.

### 1.4.3 Oficinas de Atención a las Víctimas

Este año se ha seguido consolidando el modelo de OAV, como dispositivos fundamentales en el acompañamiento, protección y asesoramiento a víctimas de violencia de género en el ámbito estatal, con mejoras en dotación personal y medios en diversas provincias. Los datos aportados por los/las delegados/as evidencian un incremento en las actuaciones de varias provincias, aunque persisten desigualdades territoriales, carencias estructurales y falta de homogeneidad en la cobertura.

Por Comunidades Autónomas, en Andalucía, Almería cuenta con oficinas en la Ciudad de la Justicia, El Ejido y Huércal-Overa, y los/las fiscales están en contacto directo con los profesionales del SAVA para intervenir en casos de víctimas que desean desistir de la denuncia, así como para la realización de pruebas preconstituidas a personas menores de 14 años. En Huelva existe coordinación diaria y se celebran reuniones semestrales entre Fiscalía y SAVA. Jaén ha triplicado el número de personas atendidas desde la creación del equipo itinerante, superando las 2.200 atenciones en 2024, con 876 expedientes por violencia de género y 82 pruebas preconstituidas, 36 de ellas con

hijos/as de víctimas. En Sevilla, el SAVA gestionado por AMUVI cuenta con sedes en la capital y otras tres localidades, atención en horario ampliado y un servicio de guardia provincial. En Córdoba, se consolida el equipo itinerante con atención en todos los partidos judiciales y colaboración diaria con la Fiscalía. En Granada se cita a las víctimas al SAVA en las diligencias de investigación. Málaga destaca la coordinación de las OAV con la sección de violencia como con la sección civil.

En Castilla-La Mancha, Cuenca atendió en 2024 a 260 víctimas de violencia de género, 207 de ellas con orden de protección, con un equipo formado por un gestor procesal y una psicóloga. Toledo mantiene activa su OAV con atención integral, pese a limitaciones de personal, y destaca la importancia del derecho de la víctima a ser acompañada durante todo el proceso. En Albacete se asistió a 394 víctimas de violencia de género, de las cuales 15 eran personas menores de edad y 187 tenían orden de protección. Ciudad Real y Guadalajara también refieren buena coordinación y seguimiento de las víctimas por parte del personal especializado.

En la Comunitat Valenciana, Castellón cuenta con tres oficinas con equipos completos, salvo en Vinaroz, donde falta trabajador/a social. Se resalta la buena coordinación con la Fiscalía y la existencia de una oficina de denuncias que actúa como ventanilla única y que permite concentrar recursos en el momento de la denuncia y prestar una asistencia integral e inmediata a las víctimas. En Valencia se valora muy positivamente la labor realizada por las OAV, destacando su rol fundamental en la protección y acompañamiento integral de las víctimas desde el primer contacto y durante todo el proceso judicial.

En Castilla y León se constatan deficiencias persistentes. En Valladolid la oficina no presenta condiciones adecuadas para la atención de las víctimas. León solo cuenta con oficinas en la capital y Ponferrada, lo que limita el acceso en partidos judiciales rurales, además de contar con escaso personal técnico. En Zamora y Salamanca, las oficinas funcionan adecuadamente. En Segovia echan en falta una mayor intervención en el servicio de guardia. Palencia destaca el acompañamiento a juicio y la presencia de la OAV en gran parte de actuaciones judiciales. En Ávila, se articula la atención a víctimas con recursos autonómicos, incluyendo casa de acogida y protocolos de comunicación por traslado.

En Galicia se han constatado mejoras (puesta en marcha el Programa informático de las OAV) y también deficiencias relevantes. A Coruña atendió en 2024 a 343 mujeres, pero los profesionales señalan carencias en formación, falta de protocolo común, falta de acceso a las

bases de datos para informar a las víctimas y deficientes instalaciones. En Pontevedra, se consolidan las intervenciones en la OAV con 142 expedientes por violencia de género o delitos sexuales y programas de estabilización emocional, aunque se detecta necesidad de mejora en los cauces de derivación. Lugo mantiene una coordinación fluida con la Fiscalía y registró 132 nuevas intervenciones con mujeres en 2024, con alta derivación judicial.

En Aragón, la oficina de Zaragoza tiene acceso a VIOGEN. En Teruel la coordinación y colaboración entre dicha unidad y la Fiscalía ha resultado plenamente satisfactoria. En Huesca se destaca el buen funcionamiento sin incidencias relevantes.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Catalunya, Lleida informa del funcionamiento sin incidencias, mientras que Girona destaca por haber internalizado el Servicio de Acompañamiento a la Víctima con personal propio de la Generalitat desde junio de 2024. El equipo actual cuenta con 14 personas, incluyendo trabajadores sociales en todos los partidos judiciales principales. En Tarragona se presta una atención integral a las mujeres y a los/las menores convivientes con las mismas contando entre sus profesionales con un psicólogo infantil, efectuándose además un seguimiento por parte de los profesionales que atienden a las víctimas durante los dos años posteriores a fin de prever recaídas. Barcelona cuenta con dos oficinas para las comarcas del área metropolitana, con equipos multidisciplinares y aplicación estricta del consentimiento informado para la cesión de datos.

En la Comunidad de Madrid se valora la función esencial de la OAV en la orientación inicial, acompañamiento y apoyo emocional, especialmente en mujeres dudosas a la hora de formular denuncia. La experiencia ha demostrado que, tras ser remitidas a este servicio, muchas víctimas acaban declarando contra sus agresores. La Oficina es clave en el proceso de denuncia, ayudando a las víctimas a tomar decisiones informadas sobre las acciones legales que pueden seguir, facilitando su acceso a la justicia y protegiendo sus derechos.

En las Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife continúa sin OAV operativa, lo que se traduce en menor protección y desinformación de las víctimas, mientras que en Las Palmas de Gran Canaria se remiten víctimas a recursos especializados como el Servicio Insular de Prevención y Atención a la Ciberviolencias Machistas, única provincia que comunica la existencia de un servicio especializado en violencia digital.

En Illes Balears, la OAV de Palma sigue prestando servicio, aunque con retrasos prolongados en la emisión de informes.

Según datos del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, durante el año 2024 el total de víctimas atendidas por

violencia de género en territorio Ministerio, ascendió a 6.887, lo que supone un incremento del 4,25 % respecto a las 6.606 víctimas registradas en el año 2023. En cambio, el número de personas menores de edad víctimas de violencia de género disminuyó de forma notable, pasando de 280 en 2023 a 189 en 2024, lo que representa una reducción del 32,5 %. Asimismo, las asistencias prestadas por violencia de género experimentaron un aumento significativo, al pasar de 26.267 en 2023 a 30.279 en 2024, con una variación positiva del 15,26 %. También se observó un incremento en el número de acompañamientos realizados, que ascendieron a 8.284 en 2024 frente a los 6.916 registrados en el ejercicio anterior, lo que supone un aumento del 19,78 %. Por último, los seguimientos efectuados se incrementaron de manera destacada, pasando de 10.397 en 2023 a un total de 16.464 en 2024, lo que refleja una intensificación del 58,35 % en las acciones de apoyo y seguimiento a las víctimas.

En síntesis, se ha avanzado en el volumen de víctimas atendidas, la participación en la práctica de pruebas preconstituidas y en la coordinación interinstitucional, pero persisten asimetrías territoriales, problemas de personal y ausencia de estandarización en protocolos.

Las recomendaciones ya señaladas en 2023 siguen vigentes. Se considera prioritario consolidar el modelo multidisciplinar con profesionales de la psicología, derecho y trabajo social; extender oficinas itinerantes al medio rural; homogeneizar protocolos de actuación y dotar a todas las oficinas de sistemas informáticos compartidos; reforzar la formación del personal en género, infancia e interseccionalidad; mejorar la coordinación entre servicios forenses, fiscalías y juzgados; garantizar espacios seguros y dignos en los que atender a las víctimas en todas las sedes judiciales; habilitar salas específicas para la atención a víctimas; implementar unidades de atención a la violencia digital y ampliar los horarios y servicios de guardia. El modelo avanza, pero el acceso igualitario a una atención especializada en todo el territorio nacional continúa siendo una tarea pendiente.

## 1.5 **Evolución de la criminalidad y actividad del Ministerio Fiscal**

### 1.5.1 Denuncias

En el año 2024 se han interpuesto, según los datos facilitados en el informe anual sobre violencia de género del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), un total de 199.094 denuncias en los Juzgados de Violencia Sobre la Mujer (JVM) o en aquéllos con competencia en dicha violencia. En el año 2023 se interpusieron 199.282 denuncias,

lo que implica que, en este año, los órganos judiciales recibieron un 0,09 % menos (por 182.065 en 2022 y 162.848 denuncias en 2021). El cómputo de mujeres víctimas de violencia de género asciende a 183.908 (españolas 115.737, el 62,93 % y extranjeras 68.171, el 37,07%), lo que supone un 5,52 %menos que en 2023 (en el que hubo un total de 194.658 víctimas, siendo españolas 126.963, el 65,22%; y extranjeras 67.695, el 34,78%). La mayoría de los procedimientos vinieron motivados por atestado con denuncia de la víctima (141,567, un 71,1 %), por intervención directa policial (31,692, un 15,92 %) y por parte de lesiones recibido directamente en el juzgado (14,311, un 7,19 %). Finalmente, las presentadas directamente por la víctima en el juzgado alcanzan las 1.988 lo que supone un 1%). Por Comunidades Autónomas, las que más denuncias registraron fueron Andalucía (40.168), la Comunidad de Madrid (32.004), la Comunitat Valenciana (27.708), Catalunya (25.489) y Canarias (11.503).

Sin perjuicio de la valoración que se haga más adelante de la incidencia de la dispensa de la obligación de declarar, en cuanto a las «renuncias», de los datos del CGPJ se desprende que las mujeres que adoptaron tal decisión fueron 18.629 (españolas 10.269 y extranjeras 8.360), lo que supone una pequeña variación respecto del número de víctimas que lo hicieron en 2023 (19.500 de las que españolas 11.008 y extranjeras 8.492).

La Fiscal delegada de Lleida hace referencia a que los casos de sospecha de denuncia falsa de mujeres extranjeras para regularizar su situación administrativa se han reducido considerablemente gracias a la participación de las fiscales de la sección de violencia sobre la mujer en las declaraciones judiciales de víctima y agresor.

Se destaca por la Fiscal delegada de Madrid que durante el año 2024 se ha detectado un aumento de denuncias por delitos contra la libertad sexual, principalmente en casos en que las víctimas son menores de edad, planteándose si el origen se debe al aumento de la utilización de las redes sociales, al aumento de la pornografía infantil o a una falta de educación sexual en edades que a la larga pueden resultar con secuelas. También se resalta un aumento generalizado de potenciales agresiones mutuas en que resultan detenidos los dos miembros de la pareja, finalizando normalmente por archivo o sentencia absolutoria tales procedimientos al acogerse ambas partes, en fase instructora o en la vista oral, a su derecho a no declarar.

Una preocupación de muchas fiscalías, siendo una materia tratada en las jornadas de especialistas celebradas en Salamanca en 2024, son los cambios registrales de sexo de los presuntos maltratadores con la clara intención de burlar la Ley y de perjudicar a las mujeres víctimas.

### 1.5.2 Retiradas de acusación y denuncias falsas

En esta Unidad especializada, durante el año 2024, se ha tenido conocimiento de 36 retiradas de acusación (3 correspondían al año 2023). En el año 2023 fueron comunicadas 19 y 50 en el año 2022. En 8 de las causas eran coacusados el hombre y la mujer, a quienes se les imputaba sendos delitos de los artículos 153.1 y 3 y 153.2 y 3 y 153.2 y 173.4 CP, habiéndose acogido todos los acusados, en el plenario, a su legítimo derecho a no declarar.

De la totalidad de retiradas de acusación comunicadas, en 6 supuestos se trataba de procedimientos ajenos a la violencia de género. En cuanto a nuestra materia en la mayoría de los casos la actuación se había formulado por el delito de maltrato delito de amenazas leves, por injurias leves, delito de quebrantamiento, y uno de ellos del artículo 468.3 CP.

Por provincias, el mayor porcentaje de retiradas se ha producido en Albacete (5), seguida de Toledo (4), Málaga, Barcelona y Tarragona (3 en cada una de ellas), y de Castellón, Granada y Las Palmas (2 en cada una.).

Ninguna de las retiradas comunicadas a la Unidad ha venido motivada por la circunstancia de haberse acogido la víctima a la dispensa prevista en artículo 416 LECrim, al igual que ocurrió en el año 2023, y a diferencia del año 2022 que supuso el 0,5 % del total, en el que solo una de las retiradas vino motivada por tal circunstancia, porcentaje mucho menor a los registrados en los años 2021, (un 11,69 %) y 020 (un 61,35 %). Conviene reiterar que el drástico descenso viene motivado por la interpretación que del precepto se realizó por la sentencia de Pleno del Tribunal Supremo n.º 389/20, de 10 de julio y, sobre todo, a la reforma del artículo 416 LECrim, operada por la LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

A raíz de la precitada reforma legal, en algunas ocasiones las declaraciones plenarias se realizan por las víctimas con el propósito de no perjudicar al agresor; así, se muestran vagas e imprecisas, tienden a minimizar los hechos, se atribuyen a sí mismas la culpa, manifiestan no recordar lo acontecido o, abiertamente, reconocen que los hechos denunciados no eran ciertos. Resulta incuestionable que la dependencia emocional con el agresor o el profundo temor hacia él o su entorno subyacen en esos comportamientos.

Desde el año 2009, esta Unidad registra y hace un seguimiento individualizado de los procedimientos incoados por denuncia falsa contra las denunciantes de delitos de violencia de género, de cuya cuenta se da cumplida información en las daciones semestrales. En el año 2024 han sido comunicados a esta Unidad 17 asuntos (5 más que en 2023 y 11 menos que en 2022) de los que, en uno ha recaído sentencia condenatoria no firme; en 9 no consta incoación y 7 se encuentran en trámite. El Ministerio Fiscal ha formulado escrito de acusación en 2 de ellos y en otro escrito de conclusiones absolutorias.

En cuanto a las deducciones de testimonio por delitos de falso testimonio, contra la administración de Justicia o de obstrucción a la Justicia, han sido notificados 6 asuntos (15 menos que en 2023 y 1 más que en 2022). Todos los casos registrados en la estadística como falso testimonio han acaecido en Madrid capital y uno en Alcalá de Henares, siendo solo en uno de ellos en el que el Ministerio Fiscal pidió la deducción de testimonio, elevando a definitivas sus conclusiones (en el resto fue el propio Magistrado/a quien decidió deducir testimonio). En 4 de los asuntos la víctima afirmó en el plenario que no recordaba, que estaba confusa o que lo denunciado era mentira, negando haber sufrido ninguna agresión.

El análisis llevado a cabo en la Unidad conlleva 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 cuanto al conocimiento de los avances procesales de las causas incoadas por delitos de denuncia falsa, falso testimonio o desobediencia, se optó en la Unidad, con el objeto de no sobrecargar a los compañeros, por obtener la información a través de la consulta en el registro SICC. Sin embargo, los datos que ofrece el sistema son insuficientes.

| Años | Total denuncias | Causas en seguimiento o por denuncia | % | A | | B | | C | | Sentencia absolutoria, SP o no incoación | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | No consta incoación | % | En trámite | % | Sentencias condenatorias | % | | |
| 2009 | 135.540 | 27 | 0,020 | 0 | 0 | 0 | 0,0 | 11 | 0,0081 | 16 | 0,0118 |
| 2010 | 134.105 | 17 | 0,013 | 0 | 0 | 0 | 0,0 | 8 | 0,0060 | 9 | 0,0067 |
| 2011 | 134.002 | 25 | 0,019 | 0 | 0 | 0 | 0,0 | 14 | 0,0104 | 11 | 0,0082 |
| 2012 | 128.543 | 35 | 0,027 | 0 | 0 | 0 | 0,0 | 17 | 0,0132 | 18 | 0,0140 |

| Años | Total denuncias | Causas en seguimiento o por denuncia | % | A | | B | | C | | Sentencia absolutoria, SP o no incoación | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | No consta incoación | % | En trámite | % | Sentencias condenatorias | % | | |
| 2013 | 124.894 | 27 | 0,022 | 0 | 0 | 0 | 0,0 | 14 | 0,0112 | 13 | 0,0104 |
| 2014 | 126.742 | 28 | 0,022 | 0 | 0 | 0 | 0,0 | 17 | 0,0134 | 11 | 0,0087 |
| 2015 | 129.193 | 29 | 0,022 | 0 | 0 | 0 | 0,0 | 11 | 0,0085 | 18 | 0,0139 |
| 2016 | 142.893 | 30 | 0,021 | 0 | 0 | 1 | 0,00070 | 18 | 0,0126 | 11 | 0,0077 |
| 2017 | 166.260 | 32 | 0,019 | 3 | 0 | 0 | 0,00000 | 23 | 0,0138 | 6 | 0,0036 |
| 2018 | 166.936 | 26 | 0,016 | 2 | 0,001 | 1 | 0,00060 | 13 | 0,0078 | 10 | 0,0060 |
| 2019 | 168.057 | 36 | 0,021 | 2 | 0,001 | 3 | 0,00179 | 16 | 0,0095 | 15 | 0,0089 |
| 2020 | 150.785 | 24 | 0,016 | 3 | 0,002 | 2 | 0,00133 | 8 | 0,0053 | 11 | 0,0073 |
| 2021 | 162.848 | 43 | 0,026 | 7 | 0,004 | 8 | 0,00491 | 9 | 0,0055 | 19 | 0,0117 |
| 2022 | 182.065 | 28 | 0,015 | 9 | 0,005 | 10 | 0,00549 | 6 | 0,0033 | 3 | 0,0016 |
| 2023 | 199.282 | 12 | 0,006 | 3 | 0,002 | 4 | 0,00201 | 3 | 0,0015 | 2 | 0,0010 |
| 2024 | 199.094 | 17 | 0,009 | 9 | 0,005 | 7 | 0,00352 | 1 | 0,0005 | 0 | 0,0000 |
| Total | 2.451.239 | 436 | 0,0184 | 38 | 0,0013 | 36 | 0,0013 | 189 | 0,0082 | 173 | 0,0076 |

El cuadro que abarca el análisis desde el año 2009 al 2024, refleja cómo el porcentaje de sentencias condenatorias por denuncia falsa es ínfimo. El promedio entre los años 2009 y 2024 es del 0,0082%.

### 1.5.3 Procedimientos penales

#### 1.5.3.1 *Comparecencias para medidas cautelares de protección*

Es una cuestión incontrovertida que las medidas cautelares de carácter personal constituyen un instrumento fundamental en la lucha para erradicar la violencia de género. La imposición al agresor de las prohibiciones de aproximación y/o comunicación con la víctima, una vez constatada la presencia de riesgo objetivo para ésta, previene la comisión de nuevos episodios violentos, otorga seguridad a la mujer y a sus hijos e hijas menores, y le permite comenzar a sentar las bases de una vida independiente, al margen de su maltratador. En los casos más graves, de serio riesgo para la víctima o en supuestos de reiteración delictiva, será procedente acordar la prisión provisional, cuando de otra forma no pueda garantizarse la indemnidad y seguridad de aquella, o controlar la prohibición de aproximación con un dispositivo telemático de detección de proximidad o pulsera electrónica, más allá de que se siguen advirtiendo ciertas reticencias por algunos operadores jurídicos para su instalación, por los potenciales problemas/inciden-

cias que generan, siendo un denominador común en las apreciaciones de algunos delegados los problemas de ruralidad y proximidad.

De conformidad con los datos que ofrece la aplicación SICC, en el año 2024 fueron dictadas 6.275 órdenes de alejamiento del artículo 544 bis LECrim (en el 2023, 5.706 y 6.105 en 2022) y, respecto de las órdenes de protección del artículo 544 ter LECrim se adoptaron 10.134 solo con medidas penales (10.189 y 10.586 en 2023 y 2022 respectivamente), y 5.182 con medidas penales y civiles (4.759 y 4.993 en 2023 y 2022). Fueron denegadas 12.147 (en 2023 fueron 10.623 y, en 2022, 10.791). En cuanto a la prisión provisional, fue acordada en 1.729 ocasiones (1.655 y 1.356 en 2023 y 2022). Estos datos no reflejan todavía el volumen real. Como indica el Fiscal delegado de Huesca, el Sistema de Gestión Procesal de Justicia (Avantius) está permitiendo un control electrónico actualizado e inmediato, con la eficiencia en la gestión y su mejora con las nuevas versiones, pese a lo cual, se corroboran ciertas discrepancias con los datos estadísticos que proporciona.

Por ello es necesario acudir a la estadística del CGPJ, según la cual en los Juzgados de Violencia contra la Mujer (JVM) fueron incoadas 41.237 órdenes de protección y medidas de protección y seguridad de los arts. 544 ter y 544 bis LECrim (por 42.478 y 39.909 de los años 2023 y 2022), correspondiendo a mujeres españolas 26.232 (63,6%) y a mujeres extranjeras 15.005 (36,4%); de todas ellas eran menores de edad 730 (1,8%). Del total fueron inadmitidas 195 (el 0,47%), adoptadas 27.245 (66%) y denegadas 13.798 (33,43%). Respecto a los Juzgados de Guardia (fuera del horario de audiencia de los JVM o con competencia), se solicitaron 8.031 órdenes de las cuales fueron acordadas 6.002 (75%) y denegadas 2.029 (25,3%). Durante el año 2024, el total de las medidas de protección solicitadas en los JVM y los Juzgados de Guardia asciende a 49.268 (un 3,03% menos que en 2023 y un 4,4% más que en 2022) De ellas, fueron acordadas 33.247 (el 67,48%), un 2,4% menos que en 2023. Las medidas que en mayor proporción se acordaron fueron la prohibición de aproximación (68,33%), la de comunicación con la víctima (68,27%), la suspensión de la tenencia y uso de armas (14,52%), la salida del domicilio (8,07%) y la prohibición de volver al lugar del delito o residencia de la víctima (6,90%), mientras que las medidas privativas de libertad (prisión provisional) representan el 2,87% del total de las adoptadas.

En el ámbito autonómico, según datos del CGPJ, las Comunidades Autónomas con mayor porcentaje de concesión de medidas de protección solicitadas en los JVM son Aragón y la Región de Murcia (ambas con el 81 %), Illes Balears (79%), Comunidad Valenciana y Comuni-

dad Foral Navarra (ambas con el 78%), Canarias (77%), Andalucía (75%), Principado de Asturias (74%) y Castilla y León (73%). Por el contrario, el menor nivel de concesión se vuelve a registrar en la Comunidad de Madrid y en Catalunya (respectivamente, 44 % y 48 %), y en situación intermedia Cantabria (60 %), País Vasco (62 %), Galicia (65 %), Castilla-La Mancha (68 %), Extremadura (70 %) y La Rioja (72 %). La tendencia, tanto en los niveles más altos como en los menores, es muy similar a la del año 2023, destacando, no obstante, el País Vasco que ha pasado del 78 % de órdenes y medidas de protección concedidas al 62 %, y Extremadura, del 79 % al 70 % en el actual año.

Respecto a las mujeres víctimas menores de edad, las medidas de protección solicitadas en los JVM y en los juzgados de guardia durante el año 2024 fueron, respectivamente, de 730 y 173, lo que representa, según el informe del CGPJ, un 1,8 % y 2 % del total de las solicitadas. En el año 2023 fueron 907 y 135, que suponían un 2,1 % y 1,6 % del total; luego, tanto en números absolutos como relativos, la proporción ha variado mínimamente. Los números de los últimos años se exponen en la siguiente tabla.

| Año | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| O.P. solicitadas . . . | 807 | 1.059 | 869 | 878 | 963 | 1.010 | 939 | 700 | 683 | 829 | 1.042 | 903 |

Los y las fiscales ponen de manifiesto que la extensión de las prohibiciones de aproximación y comunicación a los/las hijos menores de la mujer se reserva para los casos en los que los propios menores son las víctimas directas del delito, en los supuestos de riesgo alto o extremo, reiteración delictiva, o bien, cuando se trata de hechos muy graves (fundamentalmente homicidios o asesinatos de sus madres o maltrato habitual prolongado en el tiempo).

Las valoraciones forenses urgentes del riesgo solo se realizan en algunos juzgados pese a ser un instrumento valiosísimo para orientar la adopción de medidas cautelares penales, tanto de las mujeres como de sus hijos e hijas expuestos a la violencia, que necesariamente debe generalizarse y consolidarse. Esta diferencia produce desigualdades intolerables para las víctimas, dependiendo de su lugar de residencia. Se remarca por la Fiscal delegada de Madrid que, pese a que en fecha 6 de marzo de 2023 se crearon las UVFI adscritas al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Comunidad, siguen sin ampliarse los medios personales ni materiales; los médicos forenses adscritos a los JVM de Madrid tienen que atender en los hospitales a las mujeres víctimas de agresión sexual, con la consiguiente disfunción que genera

en la guardia de los juzgados su ausencia, generando un retraso en la atención por el órgano judicial inasumible para las víctimas. Así mismo, los profesionales forenses que las integran siguen sin reunirse para tratar de forma conjunta cada caso presentando tres informes individuales y diferenciados, sin hacer una valoración conjunta de la víctima. Por otra parte, se reclama la presencia de la OAV en las guardias y que atiendan a cada perjudicada antes de prestar declaración judicial, informándole sobre el procedimiento y sus consecuencias y atendiéndola psicológicamente, informando, en su caso, al Juzgado, en los supuestos en que no esté en condiciones óptimas para prestar declaración. Propone la Fiscal delegada que sea la Policía quien cite a las víctimas a la OAV con antelación a la hora que deban acudir al JVM de guardia y que se amplíe el servicio de la Oficina a fines de semana.

El Fiscal delegado de Alicante pone de manifiesto que la UVFI no tiene exclusiva dedicación a la violencia de género, habiéndose ampliado sus competencias a los procedimientos por delitos de violencia sexual. La Fiscalía de Guipúzcoa insiste en la desproporción entre el número de procedimientos sometidos al análisis y valoración de la UVFI y el número de unidades y de profesionales que las conforman, lo que provoca un retraso importantísimo en la emisión de los informes, con el consiguiente perjuicio para las víctimas, por lo que reclama más Unidades en la provincia o el incremento de sus plantillas a fin de que los informes sean emitidos con mayor celeridad, evitando que se alargue la instrucción de las causas incoadas por maltrato habitual.

En relación con los dispositivos de control de cumplimiento (DTC), instalados como mecanismo de seguimiento del cumplimiento de las prohibiciones de aproximación, acordadas como medidas cautelares o penas, según los datos que refleja SICC en el año 2024 se acordaron en 1.865 casos (601 como medidas y en 1.264 como penas de alejamiento); cifras muy inferiores a las que se registraron en 2023 (2.016 casos de los que 1.443 como medidas y 573 como penas de alejamiento).

Por su parte, según los datos publicados por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, a fecha 31 de diciembre de 2024, el número de dispositivos activos era de 4.595, frente a los 4.548 del 31 diciembre de 2023 (3.056 dispositivos activos en dicha fecha en 2022). Ello supone un incremento del 1%. Se consolida, por tanto, el uso de este tipo de dispositivos, siendo las Comunidades en las que más se ha hecho uso de los mismos: Andalucía (1.658: Granada 412, Almería 363, Cádiz 309, Málaga 176, Córdoba 150, Jaén 144, Sevilla 68 y Huelva 36), la Comunitat Valenciana (546: Alicante 132, Castellón 169 y Valencia 245), la Comunidad de Madrid (380), Cana-

rias (364), Castilla-La Mancha (269), Galicia (265), Región de Murcia (207), Castilla y León (167), Aragón (142), País Vasco (118) y Extremadura (95), destacando su escaso uso en Cataluña (89: Barcelona 59, Tarragona 15, Girona 8 y Lleida 7).

En las Jornadas de Fiscales Especialistas de 2024, la Unidad especializada de la FGE volvió a incidir en la necesidad de promover su uso. Las fiscalías reconocen mayoritariamente en sus Memorias la indiscutible utilidad de los dispositivos como instrumento para proteger a las víctimas, resultando incontestable que hasta la fecha ninguna de las mujeres asesinadas portaba dispositivo telemático de control. Sin embargo, también expresan los problemas derivados de la dificultad de guardar la distancia de 500 metros en localidades pequeñas, la deficiente cobertura de zonas rurales aisladas, el tiempo que emplean en trasladarse los técnicos de «Cometa» a esas áreas, así como el trabajo que les supone el análisis y cribado de las incidencias que reporta el centro «Cometa» (alertas involuntarias o entradas en zonas de exclusión móvil), para decidir sobre la formulación de denuncia. Algunas fiscalías, por ejemplo, las de Castellón y Pontevedra, ponen de manifiesto los múltiples fallos que se han detectado con los nuevos dispositivos y con el prestador del servicio, con las consiguientes disfunciones que provocan en el estado de alerta de la perjudicada, confirmándose que por parte de «Cometa» se remiten incidencias cuando han sido los propios usuarios los que han dado aviso de fallos en los aparatos y que los equipos son sustituidos con cierto retraso.

Un denominador común apuntado por muchas fiscalías, entre ellas la de Madrid, Girona, Granada o Tenerife, con informes y datos que fueron facilitados a la Unidad y de las que se dio oportuno traslado a la Delegación del Gobierno de Violencia de Género para que se procediera a su solución, ante la potencial desprotección de las víctimas, es el relacionado con el seguimiento y control de las penas y medidas cautelares de alejamiento a consecuencia del cambio de prestatario y de la nueva adjudicación del servicio al no disponer, por problemas de descarga, de la información del anterior proveedor de servicios y de la información relativa al uso de los dispositivos por parte de investigados y penados o la ubicación de estos. El propio centro de control «Cometa» ha informado reiteradamente a los juzgados que no pueden facilitarles la información que sea anterior al día 20 de marzo de 2024, fecha en que finalizó la migración a los nuevos dispositivos. Esta anomalía produce sus consecuencias tanto en la fase de instrucción ante el JVM como en la fase de enjuiciamiento, provocando una gran cantidad de sobreseimientos provisionales o fallos absolutorios. En el JVM, la imposibilidad de que el centro «Cometa» facilite la informa-

ción, ha impedido saber la ubicación o actuación de los investigados cuando el hecho es anterior al 20 de marzo de 2024, lo que supone, de facto, la pérdida de un elemento probatorio en ocasiones imprescindible para poder formular acusación. En el Juzgado de lo Penal, se impide que el legal representante del centro de control puede responder a las preguntas relativas a cualquier incidencia anterior a la fecha indicada, al no tener tampoco, acceso a la información; lo que, en muchos casos, aboca a una sentencia absolutoria. Es recurrente la información facilitada por los responsables del Centro «Cometa» a los juzgados que «tan pronto se disponga de la información solicitada será remitida». Sin embargo, se tiene constancia que no ha sido resuelto y ante la petición de una previsión de tiempo su respuesta es: «este Centro de control desconoce cuándo pueda quedar solventada la situación mencionada».

Por último, señalan varias fiscalías lo gravoso que es para las víctimas la comunicación de incidencias reiteradas, con la consiguiente inseguridad y trastorno en su vida diaria, llegando a comparecer en sede judicial para solicitar la retirada de los dispositivos.

#### 1.5.3.2 *Medidas cautelares civiles*

Conforme a los datos del Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del CGPJ, en el año 2024 fueron adoptadas un total de 19.745 medidas civiles, de las que 18.392 (93,1 %) fueron acordadas en el ámbito de la orden de protección y el resto, 1.353 (el 6,8 %) como medidas cautelares (frente a las 20.757, 19.389 y 16.973 adoptadas en 2023, 2022 y 2021). El grueso se corresponde con la prestación alimenticia, 6.218 frente a 6.471 del año anterior; la atribución de la vivienda, 4.221 (4.550 en 2023); la suspensión de la guarda y custodia, 2.369 (2.411 el año 2023); la suspensión de la patria potestad 441 (413 el año anterior); y permuta del uso de vivienda familiar 364. Finalmente fueron acordadas 97 medidas en protección de los menores al amparo del artículo 158 CC, a lo que se suman 1.880 en una categoría no definida (otras medidas civiles). El número de medidas disminuyó sensiblemente respecto del año anterior.

En cuanto a la suspensión del régimen de visitas, se acordó en 4.151 resoluciones (4.026 y 4.100 de los años 2023 y 2022); datos muy positivos en comparación con los de 2021 y 2020 con 1.895 y 847 resoluciones respectivamente. Ello pone de manifiesto el positivo impacto que ha supuesto la LO 8/2021. Los datos del CGPJ no permiten saber el impacto que la Ley ha tenido en las medidas consistentes en el esta-

blecimiento de un régimen de visitas *ex novo* (ahora no permitido) porque nunca ha reflejado esta información es sus estadísticas.

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 en favor del padre fijándose, en el resto de los casos, un punto de encuentro familiar a la vista del superior interés del menor.

#### 1.5.3.3 *Escritos de acusación*

De conformidad con los datos facilitados por SICC, el total de escritos de acusación formulados por los/as fiscales asciende a 67.728 frente a los 64.062 del año 2023, lo que implica un incremento del 5,72 %.

En la tabla adjunta se relaciona el número de procedimientos incoados en 2024, diferenciados por su clase, así como el porcentaje de variación (incremento en todo caso) respecto de 2023.

| Tipo de procedimiento | 2023 | 2024 | |
|---|---|---|---|
| Diligencias Urgentes | 75.139 | 79.754 | (6,14%) |
| Juicios Rápidos | 14.210 | 14.319 | (0,76 %) |
| Diligencias Previas | 110.903 | 121.027 | (9,13%) |
| Procedimiento Abreviado Juzgado de lo Penal | 16.488 | 19.035 | (15,45%) |
| Sumario | 645 | 859 | (33,18%) |
| Procedimiento Ordinario | 305 | 349 | (14,43%) |
| Jurado Juzgado | 108 | 147 | (36,11%) |
| Jurado Audiencia | 59 | 82 | (38,98%) |

En relación a la naturaleza de la infracción penal, según el SICC, han sido calificados 26 asesinatos (0,04 %) de los que 16 consumados y 10 intentados; 20 homicidios (0,03 %) de los que 8 consumados y 12 intentados; 2.991 delitos de lesiones (4,42 %); 23.855 delitos de lesiones o maltrato ocasional del artículo 153.1 CP (35,22 %); 4.103 delitos de maltrato habitual del artículo 173.2 CP (6,06 %); 1.140 delitos de acoso y hostigamiento del artículo 172 ter CP (1,68 %); 6.018 delitos de amenazas del artículo 171.4 CP (8,88 %); 1.950 delitos de coacciones del artículo 172.2 CP (2,88 %); 273 delitos contra la integridad moral del artículo 173.1 CP (0,40 %); 15.614 delitos de quebrantamiento de medida cautelar, condena o medida de seguridad (23,05 %); 47 delitos de detención ilegal (0,07 %); 56 violaciones (0,08 %); 29 abusos sexuales (0,04 %); 172 agresiones sexuales distintas de las

anteriores (0,25 %); 93 delitos de allanamiento de morada (0,14 %); 266 impagos de pensiones (0,39 %); y 134 delitos de descubrimiento o revelación de secretos del artículo 197.1 CP (0,20 %). En consecuencia, los delitos más calificados siguen siendo los de lesiones o maltrato ocasional del artículo 153.1 CP, seguidos del quebrantamiento, que suponen casi una quinta parte. Llama la atención el bajo porcentaje de acusación por delito de maltrato habitual, con un 6,06 %. Ello nos conduce a reflexionar acerca de la necesidad de intensificar el esfuerzo instructor en la acreditación de este tipo de delitos, de ordinario de gran complejidad probatoria.

#### 1.5.3.4 *Asistencia a juicios orales*

De conformidad con los datos que suministra el SICC, el Ministerio Fiscal asistió en 2024 a 60.526 juicios, celebrados ante el Juzgado de lo Penal y Audiencia Provincial, 10,07% más que en 2023 (54.988).

#### 1.5.3.5 *Terminación de procedimientos*

Según la estadística global de la Fiscalía se incoaron un total de 245.572 procedimientos por violencia de género (217.857 en 2023 y 210.723 en 2022). Conforme a los datos obtenidos del SICC, en el año 2024 de los 67.728 procedimientos calificados (64.062 en el 2023), se dictaron un total de 60.526 sentencias (54.988 en 2023), siendo el total de las condenatorias 51.652 (46.219 en el 2023), lo que representa el 85,34 % del total, correspondiendo 32.340 a sentencias de conformidad (29.815 en el 2023), representando el 62,61%; y 8.874 sentencias absolutorias, el 17,18 % (8.769 en 2023). Ello pone de manifiesto un importante incremento de sentencias condenatorias, y especialmente de conformidad.

De los datos que facilita el Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del CGPJ, resulta un total de 62.173 sentencias dictadas (60.172 en 2023): 12.095 absolutorias (19,45 %) y 50.078 condenatorias (80,55 %). El total de las sentencias en los JVM fue de 30.111 (27.714 condenatorias –92,04 %– y 2.397 absolutorias –7,96 %–. Los Juzgados de lo Penal dictaron en 2024 un total de 31.530 sentencias (21.933 condenatorias –69,56 %– y 9.597 absolutorias –30,44 %–) y en las Audiencias Provinciales se dictaron un total de 532 sentencias (431 condenatorias –81,01 %– y 101 absolutorias –18,98 %–).

Las Comunidades Autónomas con mayor número de sentencias de conformidad son la Región de Murcia, con un 90,35 % (88 condenato-

rias y 1.348 por conformidad), Illes Balears, con un 82,58 % (1.280 y 64), Extremadura con un 81,16 % (784 y 86), Comunitat Valenciana con un 65,24 % (4.149 y 1.285), Principado de Asturias con un 62,60% (559 y 230), Castilla-La Mancha con un 60,66 % (1.238 y 396), Cantabria con un 58,70 % (334 y 94), Andalucía con un 58,33 % (5.483 y 2.327), Canarias con un 54,53 % (3.153 y 2.363) y Galicia con un 52,70 % (1.045 y 505). Los porcentajes más bajos se registran en Catalunya con un 40,61 % (7.245 por 8.536), Madrid con un 45,60 % (2.429 y 1.426), Aragón con un 46,06 % (614 y 568) y Castilla y León con un 48,71 % (832 y 556). Las provincias en que se han dictado más sentencias condenatorias que de conformidad son Barcelona (6.502 y 5.431), Santa Cruz de Tenerife (1.575 y 1.458), Málaga (493 y 341), Huesca (205 y 180), La Rioja (155 y 140), Comunidad Foral de Navarra (86 y 36) y Cuenca (65 y 9) y Salamanca (37 y 4).

La mayoría de las sentencias absolutorias obedece al hecho de acogerse las víctimas a la dispensa de la obligación de declarar, o por matizar sus declaraciones o manifestar no recordar cuando no pueden acogerse a dicha dispensa.

#### 1.5.3.5.1 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 2024 se han tenido conocimiento en esta Unidad de 37 sentencias condenatorias, 21 por hechos consumados y 16 por delitos intentados (frente a las 32 del año 2023; 19 por hechos consumados y 13 por delitos intentados). Del total de las sentencias recibidas, 13 de ellas fueron dictadas por Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) resolviendo recurso de apelación (35,13 %), de las que 10 confirmaron la condena en primera instancia. Especial mención merece la sentencia 67/24, de 11 de junio, del TSJ de Galicia, que estimó el recurso del interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la Sentencia 42/24, de 7 de marzo, de la Secc. 2.ª de la Audiencia Provincial de Ourense, en la que el Magistrado Presidente absolvió del delito de homicidio en comisión por omisión y ello pese a la valoración de la prueba llevada a cabo por el Tribunal del Jurado, que emitió veredicto de culpabilidad contra el acusado. El Tribunal *ad quem* consideró que la decisión del Magistrado Presidente causó indefensión a la víctima desnaturalizando la institución para llegar a una conclusión diferente a la emitida por los jurados que habían atendido la tesis acusatoria. Las demás sentencias de los TSJ que han sido comunicadas a la

Unidad confirmaron las sentencias dictadas en primera instancia en las que se condenó al acusado, entre otras conductas delictivas, por un delito de asesinato intentado y por un delito de homicidio intentado.

De las restantes 24 sentencias comunicadas a esta Unidad, en 7 de ellas se condenó por delito de asesinato consumado (29,17 %), en 9 por asesinato intentado (37,5 %), en 3 por homicidio consumado (12,5 %) y en 5 por homicidio intentado (20,83 %).

De las sentencias condenatorias por feminicidios íntimos que han sido comunicadas a la Unidad, en 21 ocasiones ha sido aplicada la circunstancia agravante de parentesco (art. 23 CP). En 17 ocasiones se apreció la circunstancia agravante de discriminación por razones de género (art. 22.4.ª CP). Se mantiene la consolidación de la apreciación de la agravante de género y su plena compatibilidad con la agravante de parentesco, en consonancia con la doctrina del Tribunal Supremo.

La medida de libertad vigilada ha sido acordada en 9 de las sentencias condenatorias comunicadas, en la mayoría de los casos, a determinar su concreto contenido en ejecución de sentencia, una vez extinguida la pena de prisión. En una de ellas se fija como contenido de la libertad vigilada, la prohibición de aproximarse a las dos hijas, a los padres y a la hermana de la víctima, a menos de 1.000 metros, y de comunicarse con ellos, durante 8 años.

En 2 de las sentencias se acordó la privación de la patria potestad y en 1 la inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad.

Se han comunicado a la Unidad 4 sentencias absolutorias dictadas por las Audiencias Provinciales de Barcelona, León, Córdoba y Orense, si bien esta última se corresponde con la de Secc. 2.ª, 42/2024, de 7 de marzo, que absolvió al acusado del delito de homicidio en comisión por omisión de los arts. 138 y 11 CP pese al veredicto de culpabilidad emitido por el Tribunal del Jurado, si bien esta sentencia fue revocada al estimar el TSJ de Galicia el recurso del Ministerio Fiscal, como se ha referido anteriormente.

Además de las anteriores sentencias absolutorias, se han comunicado a la Unidad 2 sentencias dictadas por los TSJ (STSJ Catalunya 279/2024, de 9 de septiembre, y STSJ de Castilla y León 85/2024, de 10 de septiembre) que confirman la absolución por el delito intentado de asesinato y condenan por otros delitos.

Por otra parte, en relación con las sentencias condenatorias por feminicidios ampliados y por conexión, se ha tenido noticia de la SAP de Valencia 71/2024, de 31 de enero dictada en asunto en que el Ministerio Fiscal, en sus conclusiones definitivas, estimó que los hechos enjuiciados eran constitutivos de un delito de asesinato del artículo 139.1.ª y 3.ª en relación con el artículo 140.1.º, ambos del Código

Penal, en concurso ideal del artículo 77 CP, con el delito de lesiones psíquicas del artículo 148.4 CP; un delito continuado de amenazas de los arts. 169.2 y 74 CP; un delito continuado de quebrantamiento de condena de los arts. 468.2 y 74 CP; un delito de maltrato del artículo 153.1 y 3.º CP; y, un delito de maltrato psíquico y físico habitual del artículo 173.2 CP; concurriendo la circunstancias agravantes de parentesco y de género previstas en los arts. 23 y 22.4.ª CP, en los delitos de asesinato y de amenazas. El Magistrado-presidente, de conformidad con el veredicto del jurado, condenó al acusado por los delitos por los que venía siendo acusado.

#### 1.5.3.5.2 Análisis de las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en relación con la violencia de género

En 2024 se analizaron por la Unidad un total de 43 sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo relativas tanto a cuestiones procesales como a cuestiones sustantivas y 6 sentencias dictadas por la Sala Primera del TS, todas ellas incorporadas al resumen jurisprudencial que fue remitido a toda la red de fiscales especialistas y a toda la carrera con la colaboración de la Unidad de Apoyo.

#### 1.5.3.5.3 Análisis del artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal

El acogimiento a la dispensa a no declarar continúa citándose por las distintas fiscalías como la principal causa que motiva el sobreseimiento de los asuntos en instrucción y el fallo absolutorio tras el 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 artículo 416 LECrim, operada por la LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, ha determinado un incremento de sentencias de conformidad ante el Juzgado de lo Penal, como se desprende de los datos reflejados en SICC, que los fiscales anudan a la imposibilidad de la víctima a acogerse a la dispensa.

Por otra parte, se destaca sobremanera por las fiscalías (entre otras, las de Girona, Albacete y Alicante), la necesidad de que los/las fiscales velen por que las informaciones de derechos que se realicen por los órganos judiciales a las víctimas se ajusten a la normativa vigente, perfeccionándose y actualizando los modelos de actas de declaración, insistiendo en la necesidad e importancia de que la información del

derecho a la dispensa y de las consecuencias de declarar sea completa y se plasme debidamente 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 procedan, 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.

Se confirma la preocupación de los/as fiscales sobre la posición de la víctima en el juicio oral, cuando desea acogerse a la dispensa y es informada de que no puede hacerlo. En tales casos, se muestran reticentes a manifestar, responden de forma inconcreta, vaga u olvidadiza, incurren en contradicciones e incluso, en varios casos, llegan a autoinculparse de los hechos, argumentando que no se le entendió bien, que no se encontraba bien psicológica o anímicamente en el momento de prestar declaración ante el órgano de instrucción y que realmente la culpable de lo acontecido fue ella. Es un hecho poco cuestionable que detrás de estos comportamientos subyace temor o dependencia emocional de su agresor o presión de su entorno, 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 y que las deducciones de testimonio se valoren tras el dictado de la sentencia, teniendo en cuenta todas las circunstancias de la víctima, salvo en los casos de flagrante falta a la verdad. Todo ello sin perjuicio de insistir, una vez más, en la necesidad de una modificación íntegra de la dispensa de la obligación de declarar para que no puedan acogerse a la misma las víctimas del delito, sin perjuicio de arbitrar fórmulas que impidan iniciar procedimientos contra estas por denuncia falsa o falso testimonio, cuando, teniendo la obligación de declarar, adopten actitudes contrarias a esa obligación precisamente por las consecuencias derivadas de su condición de víctima. Se hace referencia por algunas fiscalías a que, cuando la madre, con hijos/as menores, no declara, se da cuenta a la Fiscalía de Menores y a los Servicios Sociales para que efectúen un seguimiento del núcleo familiar y de las/os niñas/os.

Se confirma por varias fiscalías que va disminuyendo el número de mujeres que desean acogerse a la dispensa lo que provoca un descenso en las sentencias absolutorias (por ejemplo, de un 15% en la Comunidad de Madrid).

Los datos publicados por el CGPJ reflejan que en el año 2024 se acogieron a la dispensa de la obligación de declarar en los JVM 18.629 mujeres (10.269 españolas y 8.360 extranjeras), lo que supone un 10,12 % del total de víctimas de violencia de género (183.908), mientras que en 2023 fueron 19.500 las mujeres que se acogieron a la

misma, un 10,02% sobre el total de víctimas (194.658). En los Juzgados de lo Penal, en 2024 han sido 1.117 las mujeres que hicieron uso de la dispensa (674 españolas y 443 extranjeras), del total de los procedimientos resueltos (32.845), lo que supone un 3,40 %, frente a las 1.404 mujeres de 2023 que se acogieron a aquélla (del total de los procedimientos resueltos, 31.809), un 4,41 %. En los juicios celebrados ante las Audiencias Provinciales han sido 5 los casos en los que las víctimas, españolas, se acogieron a la dispensa.

#### 1.5.3.5.4 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 hasta el efectivo requerimiento al condenado del cumplimiento de la liquidación de la condena impuesta. En varias fiscalías se destaca que son los trabajos en beneficio de la comunidad los que más problemas plantean, ya que en ocasiones los penados no las cumplen, deduciéndose el preceptivo testimonio, así como lo relacionado con los deberes y obligaciones que se imponen, al condicionar las suspensiones de las penas de prisión. En la Fiscalía Provincial de Lleida se indica que los mayores problemas se plantean con el sometimiento de la suspensión a la condición de someterse el penado a programas formativos, lo que provoca en ocasiones la revocación del beneficio, y al contrario, el incumplimiento de la prohibición de aproximación y comunicación con la víctima, que se impone como condición imperativa de la suspensión de la pena de prisión, que no determina automáticamente la revocación del beneficio en atención a la actual redacción del artículo 86 CP.

La Fiscalía de Álava apunta que, debido a las largas listas de espera, se han detectado supuestos en que ha transcurrido el plazo de suspensión sin que el penado haya participado en los programas formativos, informando en tal sentido el Servicio de Gestión de Penas. En estos supuestos no se ha formulado oposición a la remisión definitiva de la condena, siempre que consten cumplidas el resto de las condiciones, pues la falta de participación en los cursos formativos no ha sido imputable al penado. Además, se indica, como hacen otras fiscalías, que se ha detectado un incumplimiento de la obligación de some-

timiento a programas de igualdad de trato y no discriminación en casos en que no se localiza al penado, o cuando el mismo alude a cuestiones laborales o de otro tipo que le impiden cumplir los horarios impuestos. Si la asistencia y participación han sido correctas, se considera que no procede por ese único motivo la revocación de la suspensión, pues el Código Penal exige la asistencia, no la superación. Sin embargo, en caso de que la participación haya sido deficiente, se considera que no ha cumplido la condición. También la Fiscalía de La Rioja alude a la lista de espera existente para la realización de los cursos del Programa de Intervención para Agresores (PRIAMA) que, en ocasiones, produce una demora excesiva en la realización de estos.

La Fiscal delegada de Madrid manifiesta que, en el Juzgado de lo Penal especializado en violencia de género encargado de la ejecución penal, se han incrementado en un 8,3 % las ejecutorias con relación a 2023 debido al aumento de los juzgados de lo penal y, al no reforzarse el juzgado de ejecutorias, se está produciendo una ralentización que incide negativamente en el cumplimiento y realización de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad.

Según el SICC en el año 2024 se impusieron 7.861 penas de prisión, de las que 5.545 han sido suspendidas y 109 sustituidas, así como 7.385 penas de trabajos en beneficio de la comunidad, datos que parecen no reflejar la realidad, toda vez que el número de sentencias condenatorias, como se ha expuesto, es de 51.652 correspondiendo 32.340 a sentencias de conformidad.

En la ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, la aplicación de la Nota de Servicio 2/20, del Fiscal de Sala de Vigilancia Penitenciaria ayudó a la normalización en su cumplimiento después de la pandemia.

### 1.5.4 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

#### 1.5.4.1 *Especial referencia a agresores y víctimas menores de edad*

Según los datos estadísticos facilitados por el SICC de la Fiscalía de Menores, el número de diligencias preliminares incoadas en 2024 por violencia de género es de 888, lo que supone un incremento del 10,04% respecto del año 2023 (807 casos).

En cuanto a los menores enjuiciados por violencia sobre la mujer, según los datos publicados por el CGPJ, en este año 2024 fueron 342 (españoles 277 y extranjeros 65), cifra idéntica a la del año anterior, ascendiendo al 92,98% los casos en que se impusieron medidas, lo que se equipara a sentencias condenatorias (españoles 255 y 63 extranjeros). Los casos en los que no se impusieron medidas, lo que se equipara a sentencias absolutorias, han sido 24, lo que supone el 7,02 % del total (22 españoles y 2 extranjeros).

La evolución desde el año 2013 a la actualidad se refleja en la siguiente tabla:

| Año | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Menores Enjuiciados. . . . . | 151 | 150 | 162 | 179 | 253 | 249 | 312 | 256 | 257 | 305 | 342 | 342 |

Al igual que en años anteriores desconocemos si la víctima era también menor de edad, dato que debería reflejarse en las estadísticas.

Se destaca por las fiscalías (entre otras, Barcelona) la coordinación con la Fiscalía de Menores-protección en todos los asuntos en los que están implicados menores.

#### 1.5.4.2 *Víctimas de violencia de género mayores*

Como dice la Macroencuesta de 2019, las mujeres mayores han ocultado la violencia vivida en la pareja en mayor medida que las mujeres de menor edad, en concreto se facilitan los siguientes datos: el 62,2 % de las mujeres de 65 o más años que han sufrido violencia de alguna pareja ha denunciado o buscado ayuda formal o informal frente al 85,6 % de las de 16 a 64 años. Para luchar contra esa invisibilidad, se debe reforzar la labor investigadora del Ministerio Fiscal, especialmente en el ámbito rural, dado que las víctimas mayores presentan unas necesidades específicas de auxilio y actuación por los Administraciones Públicas, especialmente en aquellas mujeres que padecen ciertas enfermedades degenerativas que las convierten en víctimas especialmente vulnerables necesitadas de especial protección.

#### 1.5.4.3 *Víctimas de violencia de género con necesidad de medidas de apoyo*

La Macroencuesta de 2019 nos dice que la prevalencia de la violencia en la pareja a lo largo de la vida entre las mujeres con discapa-

cidad es mayor que entre las mujeres sin discapacidad en todos los casos. Así, el 20,7 % de las mujeres con discapacidad ha sufrido violencia física o sexual de alguna pareja frente al 13,8 % de las mujeres sin discapacidad. El 40,4 % de las mujeres con discapacidad ha sufrido algún tipo de violencia en la pareja frente al 31,9 % de las mujeres sin discapacidad. Por otra parte, el 17,5 % de las mujeres con discapacidad que han sufrido cualquier tipo de violencia de alguna pareja afirman que su discapacidad es consecuencia de la violencia ejercida sobre ellas por sus parejas, el 23,4% de las que han sufrido violencia física o sexual. Son dos realidades que evidentemente se han de tener en cuenta para dar una respuesta adecuada en los procedimientos penales, ajustando las peticiones acusatorias a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las víctimas con discapacidad y valorando, en su caso, la discapacidad sobrevenida a esa violencia, no solo a los efectos de la aplicación del tipo penal correspondiente, sino también a efectos de reparación. Además, esas situaciones deben ser valoradas a la hora de articular la respuesta en los procedimientos de familia.

En todo caso, para vencer las barreras físicas y psíquicas que pueden afectar a estas mujeres, facilitar su acceso al procedimiento y hacer efectivo su derecho a entender y ser entendidas, se debe garantizar la disponibilidad de intérpretes, facilitadores y el uso de herramientas como la lectura fácil, sistemas alternativos y aumentativos de comunicación, pictogramas, etc.

#### 1.5.4.4 *Víctimas de violencia de género extranjeras*

Según datos del CGPJ en el año 2024, del total de mujeres víctimas de violencia de género, el 37,07 % son mujeres extranjeras (frente al 34,78% de 2023). En cuanto a las solicitudes de órdenes de protección, el 36,4 % se formularon por víctimas extranjeras, incluyendo a mayores y menores de edad (35,1 % el 2023). En los juzgados de guardia, las víctimas extranjeras que solicitaron aquellas fueron 2.857 (un 35,57 % del total de 8.031). La Fiscalía, a los efectos de garantizar la protección y seguridad de las víctimas de violencia de género extranjeras en situación irregular, incluyendo a sus hijas e hijos, emite, cuando le es solicitado y concurren los presupuestos para ello, los certificados acreditativos de la situación de violencia en relación con el 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 de 2011, vigente en 2024.

### 1.5.5 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 (TIC), como medio de comisión del hecho delictivo, dado que el anonimato que permiten los medios tecnológicos favorece su uso, sintiéndose el autor con una mayor sensación de seguridad al cometerlo, existiendo, en líneas generales, una adecuada coordinación con las secciones de criminalidad informática, lo que facilita la comprensión e investigación. Se confirma por varias fiscalías, por ejemplo, Barcelona y Huelva, la efectiva coordinación con las secciones de delincuencia informática para valoración y control de los escritos de conclusiones provisionales, siendo necesaria la adecuada formación para poder afrontar las nuevas formas de delincuencia tecnológica. Como indica la Fiscalía de Albacete, resulta especialmente preocupante la detección, cada vez en mayor número, de víctimas menores de edad que conocen o tienen el primer contacto con el agresor precisamente a través de las nuevas tecnologías. Junto a los delitos de descubrimiento y revelación de secretos, así como de *sexting*, previstos en el artículo 197 CP, se detecta la comisión de otros tipos delictivos como amenazas de difusión de datos íntimos, coacciones, acoso u hostigamiento, colocación de programas espías o vejaciones e injurias. En ocasiones, este tipo de comportamientos se mantienen en el tiempo, atosigando a la víctima y controlando sus relaciones, en la pretensión de doblegar su voluntad para reanudar una relación sentimental ya extinta, lo que incluso lleva a casos de violencia o maltrato habitual. Cabe destacar así mismo los distintos delitos de quebrantamiento cometidos a través de mensajes de texto, *email,* WhatsApp o redes sociales y plataformas digitales.

Por la Fiscalía de Lleida se recalca, por un lado, el hecho de que cada vez más están proliferando los supuestos en los que el propio denunciado, tras enviar el mensaje objeto de denuncia y ser leído por la víctima destinataria, lo elimina inmediatamente, impidiendo que esta lo aporte como prueba en el procedimiento. Ello no obstante, el rastro que deja al constar como «mensaje eliminado» está sirviendo como indicio corroborador de la versión de la víctima en cuanto al contenido del mensaje, siendo suficiente para acreditar el delito en el caso de que se tratara de un delito de quebrantamiento. Por otro lado, se resaltan también las dificultades para determinar la autoría en casos de solicitudes de amistad o envío de mensajes en redes sociales como Instagram o Facebook, donde la mayoría de las veces los mandamien-

tos judiciales realizados a las compañías prestadoras no sólo tardan demasiado tiempo en ser contestados, sino que, en muchas ocasiones, el resultado de la diligencia resulta infructuoso. En estos supuestos, la única vía para identificar al autor es que la víctima le reconozca en la foto de perfil, resultando, en no pocas ocasiones, que el denunciado utiliza la fotografía de ambos.

Por la Fiscalía Provincial de Teruel se ha apreciado un incremento considerable de supuestos de acoso mediante el uso de la aplicación WhatsApp. Idéntica apreciación se hace en otras fiscalías como Guipúzcoa, destacando la intranquilidad de las víctimas al recibir llamadas desde números desconocidos tras bloquear el de su pareja o expareja en el terminal. Se hace especial mención a las dificultades probatorias, pues una prueba contundente de la autoría en este tipo de delitos pasa, en muchas ocasiones, por contar con los datos de identificación de usuario y tráfico de contenidos, que solo puede proporcionar el prestador de servicios, lo que obliga a librar los oficios correspondientes a Instagram, Facebook, Google o Telegram, que dilatan enormemente el procedimiento, por lo que, salvo los casos más graves, se intenta construir el acervo probatorio a través de otros medios como capturas de pantalla y presentación física en el juzgado del contenido de las comunicaciones para su adveración por el/la Letrado de la Administración de Justicia, que se complementa con la declaración de la víctima y otros testigos. Al respecto, resulta conveniente que las diligencias de cotejo del material aportado se practiquen durante el servicio de guardia o al inicio de la instrucción para evitar la falta de colaboración de la víctima en un momento posterior a la incoación de la causa, siendo habituales las afirmaciones relativas a que ya no guarda los mensajes o que el terminal móvil se le ha roto. Se destaca una especial dificultad probatoria en los casos de uso de perfiles de la víctima en redes sociales por parte del agresor, mediante suplantación de esta.

En cuanto a las transcripciones y cotejo de WhatsApp, se señala por alguna fiscalía la dificultad que entraña el examen de estas, integradas muchas veces por centenares de folios, así como la necesidad de que los/las Letrados de la Administración de Justicia cuiden de consignar siempre los datos de los teléfonos emisor y receptor, fecha y hora. Finalmente, se constata por los/las fiscales que la mayoría de estos delitos afectan a población joven o adolescente que, además, no es consciente de los peligros de tales conductas y con frecuencia banaliza los riesgos, por lo que expresan la necesidad de actuar a nivel educativo para prevenir tales comportamientos, siendo especialmente preocupantes el acceso a aplicaciones como Badoo, OnlyFans o TikTok.

## 1.6 **Procedimientos civiles**

En términos generales, la aplicación del artículo 92.7 CC se ha consolidado como criterio general en todo el territorio. La intervención de las UVFI y de los equipos psicosociales es ya sistemática y valorada de forma positiva, aunque su eficacia se ve seriamente comprometida por la escasa dotación de personal y su implementación desigual en el territorio. El Síndrome de Alienación Parental (SAP) ha sido claramente excluido tanto del discurso pericial como del judicial, con algunas excepciones que se siguen denunciando a la Unidad. La mediación, así como la figura de la coordinación parental, han sido descartadas en la práctica totalidad de los territorios, en coherencia con la protección de las víctimas. La escucha activa del/la menor, el recurso al artículo 158 CC para acordar la suspensión del régimen de visitas en el centro penitenciario, y la vigilancia de los procedimientos de mutuo acuerdo son buenas prácticas. En comparación con el año 2023, se aprecia una mejora en la coordinación institucional, el uso de informes periciales y el control de los procedimientos, si bien persisten problemas estructurales que siguen dificultando la plena efectividad de los criterios establecidos por el Ministerio Fiscal.

En la mayor parte de las provincias de Andalucía, las visitas se canalizan a través de Puntos de Encuentro Familiar (PEF) aunque se denuncian retrasos y limitaciones logísticas. La intervención de UVFI o equipos psicosociales es constante, aunque Granada, Cádiz y Jaén advierten de la sobrecarga que retrasa los informes. Jaén destaca, como buena práctica, la oposición del/la fiscal a convenios normalizados en casos con violencia de género y la solicitud de informes periciales que han fundamentado decisiones restrictivas, acordes con los arts. 97.2 y 94.4 CC, llegando a suspender el régimen de visitas incluso con informe favorable si hay riesgo objetivo. No se constata el uso del SAP ni derivaciones indebidas a mediación, salvo referencias excepcionales en algunos informes técnicos bajo términos como «interferencia». En Málaga merece especial mención el trato brindado a las víctimas migrantes, derivando la Sección a la mujer al SAVA para asistencia y apoyo, así como para la información que precisen en torno a la regulación administrativa.

En Castilla-La Mancha, las Fiscalías Provinciales de Albacete y Guadalajara destacan que solo se acuerdan visitas con informe pericial y audiencia del/la menor. En Toledo y Cuenca, las visitas se desa-

rrollan casi siempre en el PEF. No se mencionan incidencias del SAP ni derivaciones indebidas a mediación.

En la Comunitat Valenciana, los juzgados suelen supeditar sus decisiones a los informes de la UVFI, incluso en procedimientos de mutuo acuerdo. El artículo 94.4 CC se aplica con base en los informes psicosociales. En Valencia se destaca que la Fiscalía solicita habitualmente la suspensión de las visitas. Alicante alerta sobre la persistencia de términos que evocan el SAP en algunos informes, pese a su prohibición legal. En las tres provincias se excluye explícitamente la utilización del SAP y de servicios de mediación. En Castellón se detecta como buena práctica la supresión de la mediación incluso en casos de mutuo acuerdo.

En el territorio de Castilla y León, Burgos refiere un único caso de atribución de la custodia al progenitor tras constatar, previo informe pericial, la inidoneidad de la progenitora. Respecto al artículo 94.4 CC, se confirma su aplicación general, aunque Burgos y Salamanca indican cierta relajación judicial en medidas provisionales. La intervención del equipo técnico es clave, pero demorada. Palencia y Soria resaltan el uso constante del informe pericial para valorar la situación familiar. No consta empleo del SAP ni remisiones a mediación en ninguna provincia. Valladolid, Segovia y Soria destacan la importancia de escuchar a los/las menores y de actuar con perspectiva de infancia.

En Galicia el artículo 94.4 CC se aplica con carácter general, aunque Pontevedra advierte de la problemática en procedimientos de mutuo acuerdo donde se intentan reintroducir visitas. En Lugo y Ourense, se suspende el régimen en cuanto se aprecia riesgo para el/la menor. La intervención del equipo técnico es constante. Lugo y A Coruña indican que, sin informe, se posponen las vistas civiles. No se constata uso del SAP ni de servicios de mediación.

En Catalunya la aplicación del artículo 94.4 CC y del artículo 233.11 del CCCat es general, acordándose la suspensión del régimen de visitas, salvo resoluciones motivadas y excepcionales. Se destaca en Barcelona y Girona la valoración pericial como imprescindible. Las UVFI y el Equipo de Atención Técnica en el Ámbito de Familia participan activamente en todos los supuestos. Se cumplen los criterios de escucha al/la menor, especialmente en procedimientos de mutuo acuerdo. No se observa uso del SAP ni remisiones a mediación. Se insiste en la importancia de informes técnicos y escucha del/la menor. No hay uso del SAP ni derivación a mediación.

En la Comunidad de Aragón, la Fiscalía Provincial de Zaragoza destaca la intervención del Centro de Atención e Intervención en Familia como recurso de apoyo familiar complementario al PEF.

En la Comunidad de Madrid, pese al gran volumen de asuntos (1.475 en 2024), existen casos excepcionales de custodia exclusiva al progenitor, pero con base en circunstancias extremas (adicciones, abandono, riesgo para el menor) y con respaldo pericial. El artículo 94.4 CC se aplica conforme a la reforma y solo se permiten visitas en supuestos excepcionales con aval del equipo técnico. El uso de artículo 158 CC se activa cuando existen situaciones no cubiertas por la orden de protección. La intervención de UVFI es sistemática. No se registra uso del SAP ni remisiones a mediación. Se destaca como buena práctica la celebración de comparecencias del artículo 49 bis LEC cuando se detectan indicios de violencia en procedimientos civiles ordinarios.

En el País Vasco, el artículo 94.4 CC se aplica cuando existe rechazo del/la menor, especialmente si se detecta instrumentalización. La intervención del equipo psicosocial y del Punto de Encuentro es constante. En Gipuzkoa y Bizkaia se destaca la necesidad de que la exploración del/la menor se realice a través de psicólogos para detectar manipulaciones. No se usa el SAP de forma explícita ni se ha remitido a servicios de mediación.

En Extremadura la aplicación del artículo 94.4 CC se supedita al informe del equipo psicosocial, aunque en Cáceres se cita un caso excepcional de coordinación parental, objeto de seguimiento. No se ha detectado SAP ni derivaciones a mediación, y se valora la escucha activa a los/las menores y la solicitud de informes antes de establecer medidas de contacto.

En Canarias la suspensión de visitas es la regla general. En Las Palmas se recurre con frecuencia al artículo 158 CC para proteger a los/las menores cuando no hay orden de protección. Los informes de UVFI y PEF son habituales. No hay uso de SAP ni coordinador parental.

En Illes Balears la aplicación del artículo 94.4 CC se realiza con cautela, solicitando informes ante la más mínima duda. No se constata uso del SAP ni de mediación.

En La Rioja se detecta dificultad para acceder a información suficiente sobre los/las menores al tiempo de la vista. Ante acuerdos dudosos, se solicita la exploración del/la menor o informe psicosocial. El Ministerio Fiscal actúa con cautela frente a convenios de mutuo acuerdo.

Según los datos del Observatorio del CGPJ, en 2023 se tramitaron 25.632 procedimientos civiles ante los JVM lo que ya representaba una proporción reducida en relación con el total de denuncias presentadas (12,86 %). En 2024, pese a un incremento del 8,34 % en el número de estos procedimientos (ascienden a 27.772), el porcentaje respecto del total de denuncias apenas se elevó al 13,95 %. Lo anterior es indicativo de la infrautilización de los procedimientos civiles de familia.

## 1.7 **Actuaciones de la Unidad Especializada**

### 1.7.1 Relaciones con otros órganos del Ministerio Fiscal

En 2024 se han mantenido fluidas relaciones tanto con la Secretaría Técnica, como con la Unidad de Apoyo y la Inspección Fiscal. Con la Unidad de Apoyo se ha colaborado para dar respuesta a tres solicitudes de información del Defensor del Pueblo relacionadas con la violencia de género y colaboró con el equipo de comunicación de la Fiscalía General del Estado en un vídeo divulgativo dirigido a la ciudadanía. Con la Secretaría Técnica, además del contacto, coordinación y colaboración continua, la Excma. Sra. Fiscal de Sala elevó a la consideración de la Excma. Sra. Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica oficio solicitando dejar sin efecto la conclusión 8.ª de la Circular 1/2017 sobre la interpretación del artículo 183 quater del Código Penal. Así mismo, se nos dio traslado de una consulta planteada por una Fiscalía de Área en cuanto a la interpretación del artículo 416.1.1.º LECrim, emitiéndose el oportuno informe. A propósito del Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal se ha participado en diversas reuniones de la Comisión de Seguimiento convocadas en la sede de la FGE.

Igualmente se emitieron los informes requeridos para la preparación del Informe de España para el IV Ciclo del Examen Periódico Universal (EPU), sobre el «Anteproyecto de la Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales» y el «Proyecto de Real Decreto por el que se modificaba el RD 95/2009 de 6 de febrero por el que se regula el Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia Así mismo, se remitieron las aportaciones al Informe Provisional de la primera ronda de evaluación del GREVIO.

En materia de formación, esta Unidad coordinó la formación inicial de la 62.ª Promoción de la Carrera Fiscal en materia de violen-

cia de género con un extenso programa práctico. Se colaboró en la dirección, diseño y estructura del «Curso *online* de perspectiva de género» que se celebró los días 5 de marzo al 11 de junio. La Excma. Sra. Fiscal de Sala de esta Unidad, codirigió con la Excma. Sra. Fiscal de Sala de lo Civil, una actividad formativa dirigida a fiscales sobre los procesos de familia y violencia de género. Se ha colaborado también en la formación continua tanto de Policía Nacional como de Guardia Civil. Mediante oficio de 30 de abril de 2024 se remitió a la Secretaría Técnica propuesta de formación inicial y continuada para el año 2025.

Se ha mantenido la normalidad en las comunicaciones con los y las Fiscales Superiores, Fiscales Jefes Provinciales y Fiscales Jefes de Área.

Para terminar, cabe apuntar, que los días 17 y 18 de octubre de 2024 se celebraron en Salamanca las Jornadas de especialistas en violencia de género, en las que se alcanzaron las conclusiones que fueron avaladas por el FGE que están publicadas en la web institucional www.fiscal.es.

### 1.7.2 Red de Fiscales Delegados y Fiscales de Enlace

La coordinación, comunicación y colaboración con los y las fiscales delegados provinciales y de enlace es intensa. Como consecuencia de la Instrucción FGE 1/2015, los y las delegados/a proceden a la remisión de los escritos de acusación por delitos más graves, siempre que ello es posible, antes de su presentación ante el órgano judicial competente. Al respecto, se ha incrementado la supervisión de estos escritos de conclusiones provisionales (que en el año 2024 han ascendido a 238) en un 13,87 % respecto del año 2023 con 209 revisiones y un 44,24 % respecto del 2022 en que se hicieron 165 revisiones. La mayoría de los proyectos de conclusiones provisionales fueron preparados en sumarios ordinarios (157, el 66 % del total), y el 19 % en procedimientos ante el Tribunal del Jurado (45 en total). En ningún supuesto se ha comunicado discrepancia con las sugerencias efectuadas por esta Unidad especializada.

Por parte de los fiscales delegados se han efectuado en el año 2024, 43 consultas, las mismas que en el año anterior: en 6 ocasiones se resolvieron telefónicamente y el resto a través de dictamen escrito.

### 1.7.3 Relaciones con la Administración

#### 1.7.3.1 *Observatorio contra la violencia doméstica y de género del CGPJ*

La Unidad especializada ha participado en las reuniones 48.ª y 49.ª del Pleno del Observatorio contra la violencia doméstica y de género del CGPJ, celebradas los días 7 de marzo y 19 de diciembre. En la primera se trataron las siguientes cuestiones: 1) puesta en común sobre la obtención de estadísticas en materia de delitos contra la libertad sexual, 2) incidencia de los distintos tipos de violencia en las personas con discapacidad, 3) estado de implantación de la especialidad de violencia de género en la carrera judicial, 4) dación de cuenta del nuevo Convenio del Observatorio y 5) solicitud al Consejo General de Procuradores de España de adhesión del Observatorio a la iniciativa de introducir un cambio legislativo para la representación integral del procurador para las víctimas de violencia de género. Así mismo, en el Pleno del 7 de marzo de 2024 se constituyó un grupo de trabajo para la celebración del IX Congreso del Observatorio con el objeto de consensuar las tareas preparatorias del mismo en las que participó la Unidad.

Por último cabe mencionar que en el Pleno de 19 de diciembre se presentó la nueva Presidenta del Observatorio y una nueva vocal del CGPJ, pudiendo concretarse los puntos fundamentales tratados en los siguientes: 1) lectura y aprobación del acta de la anterior, 2) análisis de la situación y propuestas de mejora para la coordinación institucional, 3) delimitación del contenido de las funciones del Observatorio y revisión de su denominación, donde se estará a la espera de la aprobación de la LO de eficiencia, 4) designación de los galardonados para el XIX Premio del Observatorio de reconocimiento a la labor más destacada en la erradicación de la Violencia de Género y la mención especial «Soledad Cazorla, Fiscal» y 5) dación de cuenta del estado de tramitación del Convenio del Observatorio.

#### 1.7.3.2 *Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género. Observatorio Estatal contra la Violencia*

Durante el año 2024 la relación con la Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género ha sido intensa. Se han llevado a cabo continuas comunicaciones con el Observatorio para la actualización del cómputo de las víctimas mortales de la violencia de género a fin de conciliar los datos que se manejan por cada una de las instituciones. Por otra parte, el 14 de marzo la Unidad se reunió con la Comi-

sión Permanente para tratar sobre la composición, coordinación e información de los grupos de trabajo relativos a diferentes materias y que a su vez han generado una intensa agenda de reuniones y trabajo a todos los integrantes de la Unidad durante todo el año cuyas actas, así como las propuestas formuladas en cada uno de los grupos de trabajo están debidamente documentadas en los registros informáticos de la Unidad. El día 21 de mayo del 2024 se celebró una reunión con el objeto de analizar los 7 asesinatos de menores de edad, víctimas de violencia vicaria, ocurridos hasta la fecha, en las provincias de Barcelona, Almería y Girona, para abordarlos con una metodología semejante a la seguida en los comités de crisis, a la que asistió la Excma. Sra. Fiscal de Sala.

Mención aparte merece la asistencia Excma. Sra. Fiscal de Sala a la reunión extraordinaria del Pleno del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, celebrada en el Palacio de la Moncloa, cuyo orden del día venía constituido por el análisis de la situación actual de las violencias contra las mujeres, propuestas y retos a corto, medio y largo plazo. En la reunión se destacó que la violencia de género es una cuestión de Estado, se puso en valor la eficacia de Sistema Viogen y se expuso la preocupación existente respecto de la violencia vicaria que exige que se extreme la coordinación entre las instituciones. La Fiscal de Sala insistió en la consideración especial del factor de la ruralidad, la necesaria creación real y efectiva de las Unidades de Valoración Integral Forense que deben ser dotadas con personal suficiente y cualificado, el debate pendiente sobre si el mutuo acuerdo es un recurso procesal adecuado en casos de violencia de género, y destacó la importancia de que se tengan en cuenta la perspectiva de la infancia y perspectiva de género en los casos de violencia vicaria.

Fuimos convocados a dos reuniones del Pleno del Observatorio que se celebraron el 23 de septiembre y el 19 de diciembre de 2024. Entre los temas objeto de tratamiento cabe destacar la aprobación de las medidas para el nuevo Pacto de Estado elaboradas por los 7 grupos de trabajo del Observatorio para su posterior remisión al Congreso, el repaso del trabajo anual del Observatorio y la aprobación del XVII Informe Anual del Observatorio.

Mención especial merece la intervención de esta Unidad en la Comisión de Seguimiento de Dispositivos telemáticos y en los Comités de Crisis, convocados a lo largo de todo el año. Respecto a la Comisión de Seguimiento de Dispositivos Telemáticos, se ha llevado a cabo un minucioso trabajo, pues además de las reuniones celebradas, el día 23 de enero de 2024 se trabajó sobre el nuevo Protocolo de

actuación del sistema de seguimiento, tanto en materia de violencia de género como en violencias sexuales, a raíz del cambio de contrato de la empresa adjudicataria del sistema de seguimiento. Por otra parte, en 2024 se han celebrado 4 reuniones del Comité de Crisis en atención a la concentración de feminicidios y víctimas de violencia vicaria, de conformidad con el aptdo. 9.º de la Conferencia Sectorial de Igualdad de 22 de julio de 2022. El objeto de todos ellos fue, previo análisis individualizado de cada uno de los casos, el intercambio de información acerca de los servicios e instituciones a los que acudieron las víctimas y la formulación de propuestas para mejorar la respuesta institucional.

#### 1.7.3.3 *Ministerio de Interior*

El 11 de junio del 2024 se celebró en esta Unidad una reunión con diversos responsables de la Dirección General de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad para plantear la casuística y problemática existente en relación con el cambio de sexo registral de víctimas y/o agresores tras la entrada en vigor de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, así como el panorama resultante en el Sistema VioGén. En fecha 13 de junio del 2024 la responsable del Área de Violencia de Género, Estudios y Formación de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior remitió a la Unidad por *email* el «I Plan Estratégico para la prevención de las violencias sexuales». La Secretaría de Estado de Seguridad, nos invitó al acto de presentación de la Oficina Nacional contra las Violencias Sexuales (ONVIOS) que tuvo lugar 4 de julio del 2024 a la que asistió la Fiscal de Sala. En fecha 14 de octubre se solicitó desde el Área de prevención y estudios de la violencia de género y sexual, de la Secretaría de Estado de Seguridad y Ministerio del Interior, nuestra colaboración para la redacción final del nuevo Protocolo de Valoración del Riesgo Policial que afecta a la normativa que regula la actividad profesional de los agentes en esta materia y al nuevo Sistema VioGén, efectuándose las observaciones que se estimaron oportunas en fecha 22 de octubre.

#### 1.7.3.4 *Ministerio de Igualdad*

El día 2 de abril, la Fiscal de Sala, junto a la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica, asistió a una reunión convocada por la Ministra

de Igualdad a propósito de los problemas suscitados en la aplicación de la Ley 4/2023, de 28 de febrero. A dicha reunión también fueron convocadas la Secretaria General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia y la Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, así como representantes de los diferentes Ministerios implicados. En el encuentro se intercambiaron ideas en relación con la problemática presentada, no solo relativa a hombres que cambian de sexo registral sino también de las mujeres transexuales extranjeras que no pueden acceder al cambio de sexo en el Registro Civil español y las dificultades a las que se enfrentan para ser reconocidas como víctimas de violencia de género en su caso.

### 1.7.4 Relaciones internacionales

#### 1.7.4.1 *GREVIO*

En el marco de la evaluación y seguimiento del grado de cumplimiento del Convenio de Estambul, el GREVIO asistió a nuestro país en el año 2024, participando la Unidad en diversas reuniones virtuales, preparatorias e informativas, compareciendo la Fiscal de Sala ante el grupo de expertos el día 27 de febrero, así como a la clausura de la visita oficial el día 29 de febrero. Por otra parte, se efectuaron diversos comentarios al informe provisional de la primera ronda de evaluación temática emitido por el grupo que fueron remitidos a la Delegada del Gobierno mediante oficio el 31 de julio de 2024, tras el oportuno traslado a la Secretaria Técnica.

#### 1.7.4.2 *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 (AIAMP), al igual que en el año anterior, durante el 2024 se mantuvo una continua cooperación participando en distintas reuniones. En concreto, el día 10 de abril de 2024 se mantuvo la primera reunión *online* anual de la REG, con el objeto de plantear estudios diversos a los países representados en el grupo sobre la renovación de los planes de igualdad, mapa de género, capacitaciones, publicidad sobre violencia laboral y corresponsabilidad de los cuidados. En fecha 24 de julio se nos informó de la posibilidad de presentar candidatura para formar parte de la Comisión de Ética de las Fiscalías Generales que integran la AIAMP, órgano creado tras la reforma de los estatutos de

la AIAMP. En fecha 27 de agosto se remitió a la Unidad desde la REG, el borrador del documento «Relevamiento sobre recursos de los Ministerios Públicos de la AIAMP para la investigación de la violencia contra la población LGBTIQ+» elaborado por la Coordinación de la REG (UFEM/MPF, Argentina) para su revisión, siendo evacuadas las observaciones oportunas en fecha 10 de septiembre. En la semana del 18 al 21 de noviembre se celebró en la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia) la VI Reunión Plenaria de la Red Especializada en Género (REG) de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP). De dicho encuentro merece destacar la aprobación del Modelo de protocolo iberoamericano para la investigación de los casos de violencia sexual y la validación de dos documentos elaborados por COPOLAD III relativos a la dimensión de género en la relación entre narcotráfico y trata de personas. Así mismo, se trató el diagnóstico regional sobre criminalidad organizada o compleja y género centrada en la trata de personas asociada al narcotráfico y la Propuesta de Lineamientos para la Articulación de la Red Iberoamericana de la Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica (RFAI) y la Red Especializada en Género (REG) para abordar conjuntamente situaciones en las que mujeres y personas LGTBIQ+ víctimas de trata se ven involucradas en la producción, tránsito o comercialización de drogas.

## 2. SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

### 2.1 **Introducción**

Es obligado comenzar esta exposición con el reconocimiento, ante todo, del extraordinario y diligente trabajo realizado por quienes integran la Unidad, la cual ha funcionado como un equipo perfectamente coordinado. Dicho reconocimiento es extensivo tanto a las dos funcionarias que trabajan en la misma y que son uno de los motores que energizan y dan vida a las sinergias de aquella, como a los dos fiscales adscritos que, con sus amplios conocimientos jurídicos y técnicos y su dedicación, dotan a la Unidad de una gran solidez.

Asimismo, se debe resaltar el trabajo de los y las fiscales que integran las secciones territoriales. Un año más han demostrado que con su sensibilidad, trabajo y entrega sostienen a la especialidad de Seguridad y Salud en el Trabajo; una especialidad que en este año 2024 ha cumplido veinticuatro años.

## 2.2 **Evolución de la siniestralidad laboral**

En este apartado, de crucial importancia para valorar y diagnosticar la situación actual de la seguridad y salud laboral en el país, se van a plasmar una serie de cifras y datos, que, al margen de cualquier interpretación (que se hará), proyecten una imagen neutra de la realidad acaecida durante el año 2024. Como cada año, los datos que integran las gráficas están extraídos de las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral.

Los datos que se reflejan del año 2024 tienen, a día de la elaboración de la presente memoria, el carácter de provisionales y, la comparación con los del 2023, también se efectúa con los provisionales de dicho periodo.

**Accidentes de trabajo en jornada de trabajo, Trabajadores/as asalariados/as**

| Año | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|
| Mortales . . . . . | 528 | 508 | 608 | 508 | 585 |
| Lesiones graves . . . . . | 2.830 | 2.999 | 3.116 | 3.050 | 3.054 |
| Lesiones leves . . . . . | 396.620 | 462.079 | 515.652 | 503.691 | 506.007 |
| Total . . . . . | 399.978 | 465.586 | 519.376 | 507.249 | 509.646 |

Se ha tomado referencialmente, como se hace de forma habitual, el periodo de cinco años, plazo significativo para obtener una lectura fiable de cual está siendo el camino recorrido por la accidentalidad laboral. La comparativa con los datos del año 2023 muestran una subida de los tres campos reflejados. Sin duda, el incremento más significativo lo encontramos en los accidentes mortales, ya que en el año 2023 se produjeron 508 fallecimientos mientras que en el 2024 han sido 585; un incremento de 77 trabajadores/as fallecidos/as, lo que porcentualmente indica un aumento del 15,15%. El incremento es elocuente y se acerca a las cifras del año 2022 que fue especialmente aciago, y se sitúa en el segundo escalón del último lustro.

Como se viene reiterando en las últimas memorias desde el año 2013, no existe una explicación lógica y plausible de la constante oscilación de cifras. Un año suben y al siguiente bajan, pero obsérvese

que, en estos últimos cuatro años, no se trata de oscilaciones puntuales sino de vaivenes relevantes; del 2021 al 2022 se incrementan en 100 las personas trabajadoras fallecidas; del 2022 al 2023 descienden en 100 las personas trabajadoras fallecidas; y del 2023 al 2024 vuelven a incrementarse en 77.

| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 844 | 831 | 632 | 556 | 520 | 444 | 432 | 454 | 515 | 476 | 484 | 540 | 475 | 528 | 508 | 608 | 508 | 585 | 9.940 |

Un análisis más global, tomando en consideración los datos desde el año 2007 (año desde el que, por parte de la Unidad especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo, se analizan pormenorizadamente las cifras de accidentalidad), permite visualizar que desde el año 2007 al 2013 se produjo un paulatino y constante decremento en las cifras de trabajadoras/es fallecidas/os. Esta tendencia cambia a partir del año 2014 en que se revierte la tendencia y se produce un ascenso de estas luctuosas cifras; del año 2013 al 2014, en una cantidad que se pudiera calificar de moderada, con +22 fallecimientos, número que vuelve a incrementarse en el año 2015 de forma vertiginosa con + 61, pero que, en relación al 2013, resultarían ser + 83 fallecimientos; incremento que se toma un respiro en el año 2016, si bien en los últimos ocho años ha sido un continuo ascenso/descenso y con datos contundentes (+8, +56, −65, +53, −20, +100, −100, +77).

Buscar una explicación lógica a este baile de cifras (no se olvide que, más allá de números, estamos en presencia de vidas, cada una de las cuales tiene detrás una historia de tragedia y dolor) no es fácil. Ya en la memoria del año 2023 hicimos referencia a la posibilidad de que el factor de la aleatoriedad estuviera más presente de lo deseable, ya que defender que un año se aplican y cumplen más y mejor las medidas de seguridad y al siguiente no, se torna una entelequia de difícil aceptación. Por ello, se antoja urgente una reforma y/o actualización de la normativa preventivo-laboral adaptada al tejido industrial de nuestro país, en el que las PYMES ocupan un porcentaje cercano al 99 %, a la par que se contemplen los nuevos riesgos a los que la sociedad se enfrenta en el mundo de las relaciones laborales (riesgos psicosociales, enfermedades profesionales).

Esta oscilación de datos también la encontramos en los otros dos apartados, esto es, las lesiones graves y 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 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3.292 | 3.234 | 3.479 | 3.543 | 3.796 | 3.573 | 3.449 | 2.830 | 2.999 | 3.116 | 3.050 | 3.054 |

**Accidentes en jornada de trabajo, asalariadas/os con lesiones leves**

| 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 397.051 | 417.377 | 458.023 | 480.051 | 503.749 | 508.960 | 517.404 | 399.978 | 465.586 | 519.376 | 503.691 | 506.007 |

Este baile da datos de trabajadores/as fallecidos/as si lo llevamos al campo de los porcentajes y, en concreto, en los años 2023 y 2024, percibimos que, mientras los fallecimientos se han incrementado en un +15,15 %, las lesiones graves lo han sido en un +0,1% y las leves en un +0,5%. Si el dato lo establecemos en el número total de accidentes en jornada de trabajo de asalariadas/os vemos que mientras en 2023 fueron 507.249, en 2024 se produjeron 509.646, esto es un +0,5 %. La pregunta que surge de forma natural es ¿por qué esta disfunción de las cifras globales, de los accidentes graves y los leves con los fallecimientos?

En el siguiente cuadro se recogen los índices de incidencia anual de los accidentes de trabajo de personas asalariadas, que se 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 |
|---|---|---|
| 2020 | 3,52 (+14,5 %) | 2.668,4 (–20/3 %) |
| 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 %) |

Este cuadro pone de manifiesto que, mientras en el año 2020 se produjeron 3,52 víctimas mortales por cada 100.000 trabajadores/as dados de alta en la Seguridad Social, con las contingencias por accidentes laborales cubiertas, en el año 2024 se han ocasionado 3,43.

Seguidamente vamos a visualizar la evolución de la accidentalidad laboral desde otra perspectiva: la de los sectores productivos.

**Número de accidentes mortales de asalariadas/os por sectores**

| | 2023 | 2024 |
|---|---|---|
| Agrario | 56 | 54 |
| Industria | 91 | 109 |
| Construcción | 114 | 123 |
| Servicios | 247 | 299 |
| Total | 508 | 585 |

La visualización de las dos columnas reitera la lectura y valoración de años anteriores en el sentido de que, por número, el sector servicios es el que cuenta con mayor número de fallecidas/os (299); en segundo lugar, la construcción con 123 óbitos; la industria con 109 muertes y, finalmente, el sector agrícola con 54. Como ya venimos apuntando en anteriores memorias, el motivo de este elevado número de fallecimientos en el sector servicios estaría influenciado por los accidentes de tráfico, puesto que fijándonos en los datos genéricos relativos a los accidentes mortales, al margen del apartado «infartos, derrames cerebrales y otras causas estrictamente naturales», que cuenta con 266 fallecidos, los accidentes de tráfico con 96 ocupan la tercera posición, casi a la par con los 99 de los atrapamientos, aplastamientos y amputaciones.

Si la comparación la conjugamos en porcentajes, se visualiza que el sector agrario disminuye sus fallecidos/as en un −3,6 %; el sector industrial los aumenta en un +19,8 %; el sector de la construcción también se incrementa en un +7,9 % y, finalmente, el sector servicios presenta un aumento del +21,1 %.

Para determinar cuál es el sector que más peligro irradia en base a los fallecimientos, el siguiente cuadro podría arrojar un atisbo de claridad.

**Valoración en porcentajes de los índices de incidencia del 2024 respecto del 2023 en accidentes mortales por sectores. Asalariados**

| | 2023 | 2024 |
|---|---|---|
| Agrario | 11,58 % | 10,90 % |
| Industria | 4,24 % | 4,98 % |
| Construcción | 11,69 % | 12,36 % |
| Servicios | 1,90 % | 2,24 % |
| Total | 3,06 % | 3,43 % |

El análisis de estas cifras conduce a concluir que, desde la óptica de la mortalidad, el sector servicios es el que congrega menor índice, mientras que la construcción es el que más riesgo de muertes ofrece. Ahora bien, hay que llamar la atención sobre los números del sector agrícola; si en el anterior cuadro de muertes globales era el que menos ofrecía, esa consideración se diluye dramáticamente en cuanto a su incidencia, estando muy cercano al primer lugar que ocupa la construcción. Si estos datos los cruzamos con el genérico de los «índices de incidencia de accidentes en jornada de trabajo de asalariadas/os», se observa que en el año 2024 en el sector de la construcción es de 7.261,8, mientras que en agricultura es de 2.990,2 ¿Ofrecen los accidentes en el sector agrícola una mayor mortalidad que en la construcción?

A continuación, se valora la accidentalidad desde el encuadre de la perspectiva de género, lo cual permite vislumbrar la importancia de la labor preventivo-laboral con este enfoque.

| | Accidentes en jornada de trabajo | Accidentes *in itinere* | Accidentes en jornada de trabajo asalariados/as | Accidentes *in itinere* asalariados |
|---|---|---|---|---|
| Varones | 381.119 | 40.829 | 355.644 | 39.553 |
| Mujeres | 159.195 | 47.157 | 154.002 | 46.284 |

Como ya se puso de manifiesto en la pasada memoria, es muy llamativa la frialdad de los datos; mientras que en los accidentes en jornada de trabajo los varones tienen un +221.924 a su favor, cuando se bucea en los accidentes *in itinere*, las mujeres superan a los varones en un +6.328. Si este dato lo llevamos a los/as asalariados/as, se observa que los varones superan con un +201.642, mientras que en los *in iti-*

*nere* es de +6.731 a favor de las mujeres. ¿Qué ocurre con respecto a los accidentes mortales?

| | Accidentes en jornada de trabajo | Accidentes *in itinere* | Accidentes en jornada de trabajo asalariados/as | Accidentes *in itinere* asalariados |
|---|---|---|---|---|
| Varones. . . . . | 608 | 120 | 548 | 116 |
| Mujeres . . . . . | 38 | 30 | 37 | 29 |

¿Qué lectura hay que obtener de estas cifras? Tomando, por ejemplo, los números de las/os asalariadas/os, en jornada de trabajo por cada mujer fallecida mueren casi 15 varones (se mantiene la proporción con el año 2023), mientras que en el caso de los *in itinere*, por cada muerte de una mujer se producen cuatro fallecimientos de hombres (también se mantienen los porcentajes con el año 2023). ¿Por qué en los accidentes *in itinere* globales las mujeres superan levemente a los hombres y cuando se trata de mortales los hombres dan un salto exponencial?

Como ya adelantamos en la pasada memoria, uno de los argumentos más sólidos radica en el hecho de que las profesiones masculinizadas (construcción) entrañan un mayor riesgo; mientras que algunas de las actividades feminizadas son ocultas a las estadísticas (trabajo en el campo). De cualquier forma, el sesgo de género está sin duda presente en estas singularidades que presentan las estadísticas por razón de sexo.

Finalmente, conviene introducir en este análisis de los datos otra variable que es la edad de los/as trabajadores/as afectados/as por accidentes mortales. Así, los datos globales sin distinción de sexos indican que la franja de los 55 a 59 años es la más afectada con 171 fallecidos/as, seguida por la de 50 a 54 con 114 y la de 60 a 64 con 94. Por el contrario, la franja de los 20 a 24 años con 18 fallecidos/as es la que menos óbitos tiene (de 16 a 19 no se contabiliza ninguno). Si a estos datos le agregamos la variable de sexo, observamos que en los varones la franja más afectada es la que comprende de los 55 a 59 años con 164 fallecidos y en mujeres la que abarca de 40 a 44 y de 50 a 54 años con 10 fallecidas en cada caso.

Llegados a este punto es obligado realizar una matización y/o aclaración a estos datos. Las estadísticas nos informan que en el año 2024 han acaecido –en cifras globales– 796 fallecidas/os, de las/os cuales 646 han sido en jornada de trabajo y 150 *in itinere*. Ahora bien, de esas 646 muertes, 266 han sido debidas a «infartos, derrames y

otras causas estrictamente naturales», lo que conlleva que 380 han sido las muertes por causas no naturales y, de esas 380, 96 lo han sido por accidentes de tráfico, por lo que el resto de los fallecimientos ascenderían a 284.

Este inciso se realiza porque, posteriormente, al analizar los datos de personas trabajadoras fallecidas de las que se tiene constancia en esta Unidad de Seguridad y Salud en el Trabajo en el año 2024 y por cuya causa se han incoado expedientes de seguimiento por si pudieran tener relevancia penal, la cifra disminuye sensiblemente, situándose en 190.

## 2.3 **Actividad de la Unidad Especializada. Relaciones con las secciones especializadas y fiscales delegados/as**

### 2.3.1 Actividad de la unidad especializada

La Unidad especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo ha continuado esta anualidad con su actuación de marcado carácter dinámico y en constante expansión. Si tuviéramos que estructurar la actividad desplegada durante este último año desde una vertiente dual esta sería, de una parte, una actividad primordialmente jurídica de relación con las diferentes secciones territoriales, dirigida, en definitiva, a mantener la unidad de criterio y a prestar el apoyo y soporte que estas demanden; y de otra, una acción expansiva, participativa y divulgativa, tanto a nivel nacional como internacional, de aquellos conocimientos y experiencias acumuladas, desde su especial y privilegiada posición sobre la seguridad y salud de las/os trabajadoras/es.

#### 2.3.1.1 *Convenios, protocolos y grupos de trabajo*

Por parte de la Unidad especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo se ha realizado, durante el año 2024, un esfuerzo importante en orden a impulsar la elaboración y firma de «convenios de colaboración» con las distintas comunidades autónomas con el objetivo básico de articular una cooperación técnica y material, así como garantizar canales de información entre el Ministerio Fiscal y aquellas. Existían diversos convenios de colaboración elaborados durante la primera etapa de funcionamiento de la Unidad, pero como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 40/2015, todos ellos se encontraban caducados.

Así, el 22 de enero se mantuvo una reunión en Zaragoza con la Vicepresidenta de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Director General de Trabajo, el Jefe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Aragón, la Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Fiscal Jefe Provincial de Zaragoza y la Fiscal delegada de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Comunidad Autónoma, en el que se sentaron las bases del futuro convenio. Fruto de esa primera reunión y de posteriores contactos, el pasado mes de septiembre se firmó el mentado convenio de colaboración.

El 31 de enero tuvo lugar en Bilbao un encuentro con la Viceconsejera de Empleo del País Vasco, la Directora General de Empleo, el Jefe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Jefa de OSALAN, la Fiscal Superior del País Vasco, así como los delegados de Seguridad y Salud en el Trabajo de dicha comunidad autónoma, en el que se articularon los fundamentos del futuro convenio de colaboración que aún está en fase de redacción y consultas.

El 9 de mayo se celebró una reunión en Murcia, con el Consejero de Educación y Empleo de la Comunidad Autónoma de Murcia, el Fiscal Superior de la Región de Murcia y el Fiscal delegado de Seguridad y Salud en el Trabajo. Dicho convenio de colaboración se encuentra en su fase final a la espera de firma.

El 19 de noviembre se llevó a cabo una reunión en Toledo con la Consejera de Economía, Empresas y Empleo de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Viceconsejera de Empleo, Diálogo Social y Seguridad y Salud Laboral de Castilla-La Mancha, el Fiscal Superior de Castilla-La Mancha, así como el Teniente Fiscal y delegado autonómico. El citado convenio de colaboración se encuentra en fase de intercambio de borradores.

Finalmente, hay que indicar que, la delegada de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el delegado de Sevilla han mantenido el pasado 2 de julio una reunión con el Director General de Trabajo, Seguridad y Salud Laboral de la Comunidad Autónoma de Andalucía para iniciar los trámites para la futura firma del convenio de colaboración. Dicho convenio se encuentra en una avanzada fase de tramitación, estando prevista su firma para el primer semestre del año 2025.

En otro orden de cosas, en el año 2024 la Comisión de seguimiento creada al amparo del «Convenio entre el CGPJ, el Ministerio Fiscal, el Ministerio de 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 concien-

cia social de este problema» –firmado en el mes de octubre de 2022– se reunió el pasado 29 de mayo en la sede del CGPJ. En dicha reunión se abordó la cuestión relativa a la formación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y la posibilidad de que la misma fuera centralizada o descentralizada; así como la continuidad en la formación tripartita entre CGPJ, Ministerio Fiscal e ITSS. En cuanto a la posible especialización de los órganos judiciales, se planteó abordar dicho debate desde la óptica del reparto de asuntos entre órganos judiciales. La segunda de las reuniones no pudo llevarse a cabo por problemas de agenda de los representantes de las instituciones firmantes, en el mes de diciembre, pero la misma ha tenido lugar a principios del 2025.

Asimismo, durante el año 2024 se han mantenido tres reuniones con la Fundación Laboral de la Construcción (29 de enero, 4 de marzo y 17 de junio) con la proyección de elaborar un convenio de colaboración con dicha entidad en el que, básicamente, se busca posibilitar una mejor formación de los miembros del Ministerio Fiscal.

A todo ello hay que añadir que el 16 de octubre se procedió a la firma del «Convenio de Colaboración con el Consejo General de Graduados Sociales», en el que la Unidad ha colaborado activamente, así como en la jornada técnica que tuvo lugar a la firma de este.

#### 2.3.1.2 *Reuniones con las Secciones de Seguridad y Salud en el Trabajo*

Durante el año 2024 la Unidad de Seguridad y Salud en el Trabajo ha mantenido el contacto más cercano posible con las distintas secciones territoriales a fin de conocer el estado de la seguridad laboral en cada una de las comunidades autónomas y sus provincias, así como para escuchar, compartir y valorar la diversa problemática que afecta a cada una de ellas. Los encuentros han sido los siguientes:

El 16 de enero se mantuvo en Granada una reunión con la Fiscal Superior de Andalucía y los/as fiscales delegados/as de todas las provincias de la comunidad.

El 31 de enero se celebró en Bilbao un encuentro con la Fiscal Superior del País Vasco y los tres delegados provinciales.

El 14 de febrero tuvo lugar en Madrid una reunión con la Fiscal Superior de esta Comunidad Autónoma, la Fiscal Jefa de la Fiscalía Provincial de Madrid, la Fiscal delegada de Madrid y las/os fiscales de enlace, así como la integrante de la sección de seguridad y salud en el trabajo de la Fiscalía Provincial de Madrid.

El 22 de marzo el contacto tuvo lugar en Las Palmas de Gran Canaria con la Fiscal Superior de Canarias, la Fiscal Jefa de la Fisca-

lía Provincial de Las Palmas, el Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Tenerife, los fiscales delegados de Las Palmas y Tenerife, así como los/as fiscales de enlace.

El 9 de mayo tuvo lugar el encuentro en Murcia con el Fiscal Superior de la Región de Murcia, el Fiscal delegado de Seguridad y Salud en el Trabajo y las/os fiscales de enlace.

El 20 de mayo se celebró una reunión en Valencia con el Teniente Fiscal de la Fiscalía de la Comunitat Valenciana (se encontraba en aquel momento vacante la jefatura), el Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Alicante, la Fiscal Jefa de la Fiscalía Provincial de Castellón, el Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Valencia, el Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Elche, el Fiscal delegado de Alicante, la Fiscal delegada de Castellón, el Fiscal delegado de Valencia, fiscales integrantes de la sección especializada de Valencia y fiscales de enlace.

El 28 de junio tuvo lugar un encuentro en A Coruña con el Fiscal Superior de Galicia, los cuatro fiscales delegados provinciales, las fiscales integrantes de la sección territorial de A Coruña y fiscales de enlace.

El 11 de octubre se celebró en Cáceres una reunión con el Fiscal Superior de Extremadura, el Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Badajoz, la Fiscal Jefa de la Fiscalía Provincial de Cáceres, el Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Mérida, el Fiscal delegado de Badajoz, la Fiscal delegada de Cáceres y la Fiscal de enlace de Mérida.

El 25 de octubre la reunión tuvo lugar en Pamplona con el Fiscal Superior de la Comunidad Foral de Navarra, la Fiscal delegada de Navarra y la compañera integrante de la sección especializada.

El 12 de noviembre el encuentro se materializó en Alicante con el Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Alicante, la Fiscal Jefa de la Fiscalía de Área de Benidorm, el Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Elche, el Fiscal delegado de Alicante y fiscales de enlace.

El 19 de noviembre tuvo lugar en Mallorca un encuentro con el Fiscal Superior de Illes Balears, la Fiscal Jefa de la Fiscalía de Área de Eivissa, el Fiscal delegado de Seguridad y Salud en el Trabajo de Illes Balears y los/as fiscales de enlace.

#### 2.3.1.3 *Formación y divulgación*

Una de las actividades a la que la Unidad especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo ha dedicado sus esfuerzos durante el año 2024 ha sido la divulgativa y formativa, dentro de la cual hay que señalar:

Los días 15 y 16 de abril acudimos al Centro de Estudios Jurídicos para impartir formación a la 62.ª promoción de fiscales, en materia de delitos contra la seguridad y salud de los trabajadores, perspectiva de género en el marco de las relaciones laborales, así como la valoración de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Los días 3 y 4 de abril tuvo lugar en la sede de la Fiscalía General del Estado y organizado por el Centro de Estudios Jurídicos el segundo curso sobre prevención de riesgos laborales y, en particular, su incidencia en la carrera fiscal. Este curso, al igual que en su primera edición, tuvo una muy favorable acogida entre las/os participantes.

Los días 23 y 24 de abril se celebró en la sede de la Fiscalía General del Estado el primer taller sobre resolución de conflictos interpersonales, en cuya organización participó activamente la Unidad.

El 29 de abril impartimos en Barcelona una jornada técnica a los/as delegados/as de seguridad y salud en el trabajo de la Comunidad Autónoma de Cataluña, así como a miembros de las secciones y fiscales de enlace.

El 21 de mayo participamos en el curso transversal *online* sobre perspectiva de género y su incidencia en las relaciones laborales.

El 7 de junio se celebró en Lleida, el curso de formación en materia de delitos contra la seguridad y salud en el trabajo para miembros del Ministerio Fiscal, organizado por el Centro de Estudios Jurídicos de Cataluña, en el que también tuvimos intervención.

#### 2.3.1.4 *Jornadas de especialistas*

Tanto la Instrucción FGE n.º 11/2005, de 10 de noviembre, *s*obre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el artículo 124 de la CE, como la Instrucción FGE n.º 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, ponen de manifiesto la relevancia y trascendencia de que disfrutan estos encuentros que, habitualmente, tienen lugar una vez al año, dado el indiscutible rigor técnico y científico que confluyen en ellas. Los días 23 y 24 de mayo tuvieron lugar en Zaragoza las Jornadas de especialistas de Seguridad y Salud en el Trabajo. En el encuentro se debatieron, fundamentalmente, cuestiones relativas a la responsabilidad de los agentes de la construcción; la problemática que plantea la rehabilitación de edificios y sus especificidades técnicas; seguridad en las máquinas; la aplicación de la atenuante de reparación del daño en el supuesto de los

concursos normativos; y diversas cuestiones de índole sustantivo-jurídicas en el marco de la responsabilidad civil.

A parte de las consideraciones técnico-jurídicas de las Jornadas, también resulta de suma importancia la convivencia y el intercambio de experiencias entre los y las fiscales integrantes de las secciones.

De dichas Jornadas se elaboraron las oportunas conclusiones, las cuales han sido remitidas a todas las delegaciones, tras su validación por el Fiscal General del Estado.

#### 2.3.1.5 *Relaciones internacionales*

Como se puso de relieve en la Memoria del año 2023, en el curso de la XXX Asamblea General de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) vio la luz el grupo de trabajo bautizado como «Seguridad y Salud de las Personas Trabajadoras». El citado grupo de trabajo, bajo la coordinación de la Unidad especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Fiscalía General del Estado, se integró por representantes de los Ministerios Públicos de Brasil, Principado de Andorra, Perú y Venezuela. El eje sobre el que basculaba prioritariamente era la incorporación del delito de riesgo contemplado en el artículo 316 del Código Penal español a los ordenamientos jurídicos de dichos países. Como consecuencia de la labor desplegada en el grupo de trabajo, se lanzó una propuesta para el desarrollo de una actividad, encuadrada en la programación diseñada por la Unidad de Cooperación Internacional de la FGE, con motivo de la convocatoria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Una vez cumplimentado el proceso de selección de propuestas y de concreción, se aprobó definitivamente por AECID la ejecución de la programación diseñada con formato de seminario de carácter presencial. Su puesta de largo tuvo lugar en el centro de formación del que dispone en Cartagena de Indias, durante los días 2 al 6 de septiembre, ambos inclusive, bajo el título: «Protección de los derechos de las personas trabajadoras por cuenta ajena, especialmente los migrantes en situación de precariedad: Desafíos comunes en la región para garantizar su seguridad y salud» y al que asistieron un total de veintisiete representantes de doce países, además de una representante de la OIT.

La clausura del seminario vino precedida de una ronda de intervenciones de todas y cada una de las personas asistentes. Se evidenció, sin ningún género de dudas, su disposición plena a contribuir a la creación y consolidación de grupos de trabajo multidisciplinares que

permitan la materialización del intercambio de experiencias y búsqueda de soluciones para afrontar los retos y atender a las acuciantes necesidades que se plantean en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST) en los distintos países de la Región.

En otro orden de cosas, otra de las iniciativas que, en su función coordinadora del referido grupo de trabajo ha impulsado la Unidad especializada, ha sido la creación de un grupo de trabajo denominado «REDIBIT-FISCALÍAS». Éste, coordinado por España e integrado, además de por algunos países miembros del grupo de trabajo «Seguridad y Salud de las Personas Trabajadoras», por Colombia, Paraguay y Portugal, tiene por objetivo explorar vías de colaboración entre las respectivas Inspecciones de Trabajo nacionales y los Ministerios Públicos (fiscalías nacionales); todo ello con la finalidad de propiciar y promover el intercambio de experiencias y la búsqueda de soluciones con los que afrontar los retos y atender a las acuciantes necesidades que se plantean en materia de seguridad y salud de las personas trabajadoras en los distintos países de la Región. Todo ello bajo el paraguas de la necesaria implementación de efectivos mecanismos de coordinación y colaboración interinstitucional en el cumplimiento de sus respectivas atribuciones con miras a fortalecer e incrementar la eficacia.

La aprobación de la creación del grupo se oficializó durante el II Encuentro Plenario de la Red Iberoamericana de Inspecciones del Trabajo (REDIBIT), celebrado en Santiago de Chile el día 2 de octubre de 2024.

En fecha 26 de noviembre de 2024, la Secretaría Técnica de la REDIBIT y el grupo de trabajo de AIAMP «Seguridad y Salud de las Personas Trabajadoras» mantuvieron una primera reunión en la que se acordó la convocatoria de una reunión plenaria de los miembros del grupo para el mes de enero del 2025.

#### 2.3.1.6 *Otras actividades*

En este apartado se quiere resaltar las reuniones mantenidas por la Unidad especializada con el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en concreto las celebradas los días 7 de marzo, 17 de abril, 31 de mayo y 9 de julio. También, el Fiscal de Sala Coordinador de la Unidad acudió los días 6 y 7 de noviembre al Congreso Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo organizado por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en A Coruña.

El 3 de julio se mantuvo en la sede de la Unidad especializada una reunión con el Presidente del Consejo General de Graduados Sociales,

en el curso de la cual se valoró la posibilidad de la firma de un convenio de colaboración entre ambas instituciones.

De especial importancia para la Unidad especializada fue la asistencia en Sevilla a la Jornada organizada por AVAELA, el 26 de abril, con motivo del Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo, que tuvo lugar en la sede del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía; durante la misma se mantuvo un estrecho contacto con las víctimas de los accidentes laborales.

Finalmente, se quiere atestiguar la participación del Fiscal de Sala de la Unidad especializada –como integrante de ella– en cada una de las reuniones celebradas en el año 2024 por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio Fiscal, llevadas a cabo los días 18 de enero, 18 de abril, 11 de julio y 18 de noviembre.

### 2.3.2 Relaciones con las secciones especializadas y las delegaciones

#### 2.3.2.1 *Cuestiones generales*

Ya se ha hecho alusión a las diversas reuniones que desde la Unidad especializada y durante el año 2024 se han mantenido con las secciones territoriales. En estos encuentros se han abordado cuestiones referentes a la organización interna de aquellas, a las relaciones que se mantienen con la Unidad especializada, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Sindicatos y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Con relación a las notificaciones a la Unidad especializada de los accidentes de trabajo mortales que se producen en el ámbito territorial de las respectivas fiscalías provinciales, se venían produciendo preocupantes disfunciones. Esto era debido a que aquellos, en bastantes casos, no eran comunicados, y este dato era, es y será relevante en orden a las consideraciones y valoraciones que la Unidad especializada tenga que efectuar sobre el estado de la siniestralidad laboral en el país, sin perjuicio, además, de la labor de seguimiento que de estos procedimientos se realiza desde la Unidad. En las reuniones mantenidas con las distintas secciones, se ha incidido en la prioridad de que estas comunicaciones se hagan de forma periódica, poniéndose de manifiesto por alguna de ellas que no es infrecuente que el conocimiento efectivo de tales accidentes mortales no sea hasta el momento en que el procedimiento tiene entrada en la fiscalía para despachar cualquier trámite. Así, se ha observado que, en algunas delegaciones, es el propio Instituto Regional quien comunica la existencia de los

accidentes mortales; en otros casos, son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado quienes realizan dicha comunicación y, por último, hay otros en los que esta no se produce.

Para tratar de solventar esta anomalía, desde la Unidad se remite puntualmente a cada delegado/a por vía de correo electrónico comunicación de la existencia de cualquier accidente mortal del que tenga conocimiento por medio de las noticias publicadas en medios de comunicación. También se está incidiendo, con ocasión de los borradores de los diferentes convenios de colaboración que se están tramitando, en que sean las Consejerías Autonómicas competentes quienes se encarguen de cumplir dicho trámite de puesta en conocimiento. De cualquier forma, la realidad es que en este año 2024 el número de expedientes incoados en la Unidad especializada derivados de accidentes mortales se han incrementado sensiblemente con respecto a 2023. Así, por los 71 expedientes de seguimiento abiertos en el año 2023 (5 mujeres), en el 2024 han sido 190 (6 mujeres); sin que esta intensificación pueda ser atribuida de una forma simplista al aumento de accidentes, sino a esta labor proactiva de la Unidad especializada en colaboración con las delegaciones.

Otra de las prioridades era conseguir que las comunicaciones de las delegaciones con la Unidad especializada se realizaran de forma exclusiva por medios digitales (remisión de calificaciones, sentencias y escritos de sobreseimiento) y de forma inmediata a su generación. La valoración de forma mayoritaria tiene que ser positiva, puesto que todas las delegaciones remiten la documentación por esta vía; sin embargo, se continúan detectando deficiencias en cuanto al número ya que, al proceder al recuento de los escritos de acusación que constan como recibidos en esta Unidad especializada y los que se plasman en las respectivas memorias, en algunos casos no hay coincidencia numérica y lo mismo sucede con las sentencias.

Se insiste por la Unidad en la necesidad de que sea remitida toda la documentación que generan las diversas delegaciones ya que, a la hora de realizar valoraciones y consideraciones sobre las estadísticas, los datos tienen que ser lo más fidedignos a la realidad.

#### 2.3.2.2 *Estructura y organización de las diferentes delegaciones*

Ya en la Memoria del año 2023 se formalizaron una serie de consideraciones al respecto, que son perfectamente aplicables al año 2024. Hay que partir de la exclusiva potestad de las jefaturas para proceder a la organización interna de las fiscalías. A pesar de ello, desde la Uni-

dad se intercede por un modelo específico de organización que, desde nuestra perspectiva, sería el más ajustado para dar cobertura al principio de especialidad por el que se aboga en el Ministerio Fiscal.

Un primer arquetipo es aquel en que las delegaciones –ya estén constituidas de forma unipersonal o pluripersonal– asumen en exclusiva el despacho de los procedimientos de siniestralidad laboral. Un segundo modelo sería aquel en el que la/el delegada/o despacha los asuntos con accidentes mortales y, sobre el resto, hace una labor de visado o previsado; y, finalmente, aquellos en que la «especialización» se limita al hecho de que cada fiscal despacha los asuntos que se turnan en su respectivo juzgado, realizándose por el/la delegado/a un visado o previsado. En puridad, sólo el primero de los modelos aúna los estándares necesarios para catalogarse de auténtica especialización.

El apoyo al segundo de los modelos indicados se podría sustentar, a efectos dialécticos, en la errónea afirmación de que los accidentes mortales implican una mayor complejidad en su investigación y ello justificaría que una/un especialista se hiciera cargo de estos. Esta afirmación es inexacta; hay accidentes con fallecidos/as de gran complejidad técnica y otros que carecen de ella y, por el contrario, existen accidentes tributarios exclusivamente de lesiones –con independencia de la gravedad de estas– que conllevan una especial complejidad. A ello habría que añadir que, en muchos casos, el cálculo de las indemnizaciones por lesiones es más complejo que cuando se produce un fallecimiento.

El tercer patrón, que ya catalogábamos en la Memoria del 2023 como «anacrónico y descorazonador», choca frontalmente con la especialización. La labor de control o visado por la/el delegada/o no resulta suficiente para salvaguardar aquella y supone desconocer completamente la complejidad que envuelve tanto la investigación y calificación de los hechos como la celebración del juicio oral. A ello se une el hecho de que cuando el/la especialista toma contacto con el procedimiento pueden haber pasado meses o años y la investigación no haber seguido el enfoque adecuado (faltan posibles responsables, líneas de investigación no abiertas…etc.). Si a ello se le une el sistema de plazos *ex* artículo 324 LECrim que rige en nuestro sistema procesal, se dan los elementos que pueden dinamitar el procedimiento.

Otra variable que ocasiona distorsión en esta materia se refiere a que, en no pocos casos, la asistencia al juicio oral no se asume por los y las fiscales especialistas. Parece un contrasentido que, precisamente, en el momento en que alcanza su máxima intensidad el denominado «principio de contradicción», la figura de la/del especialista brille por su ausencia. El trance en el que, por ejemplo, el conocimiento del pro-

ceso constructivo, de las obligaciones legales de los acusados, de la complejidad de los informes periciales, de las auténticas causas que han dado lugar al suceso, requieren de un mayor conocimiento de la materia, la especialidad se torna invisible; sin que la alegación de que se dispone de un buen extracto sirva como solución sustitutiva. En determinados casos, visto el número de integrantes de las secciones y de los juicios celebrados durante el año, no se alcanza a entender qué disfunción en el funcionamiento de la fiscalía territorial puede ocasionar la asistencia a los juicios orales, máxime cuando otras delegaciones sí están asumiendo la asistencia a las vistas. Ello nos lleva a pensar que, en determinados casos, la asistencia o inasistencia a los juicios orales de los/as fiscales especialistas es simplemente una cuestión de voluntarismo.

Antes de terminar y como reflejo de lo expuesto anteriormente, a esta Unidad le produce cierta desazón la situación generada en la delegación de Málaga, que hasta el 1 de abril de 2023 se hacía cargo de todos los procedimientos de siniestralidad laboral del territorio; sin embargo, a partir de esa fecha, la Fiscalía de Área de Marbella ha asumido el control de aquellos que se incoan en su demarcación territorial. Este cambio, en apariencia inocuo, puede producir efectos descorazonadores y, así, cuando las causas de siniestralidad laboral eran controladas y despachadas por la sección territorial, eran los integrantes de esta (tres fiscales especialistas), quienes se ocupaban de ellas; ahora son las/os fiscales de cada juzgado quienes (sin especialización) se hacen cargo de aquellas. El resultado refleja, de momento, los efectos de la «no especialización». Así, en el año 2024 los escritos de acusación recibidos se corresponden con los realizados con el reparto anterior, sin que a partir de dicho cambio se haya recibido escrito alguno de la Fiscalía de Área. Se han realizado siete escritos de calificación de procedimientos instruidos en juzgados del territorio de la Fiscalía de Área de Marbella, todos ellos por los tres integrantes de la sección de Málaga (asumían aquellos procedimientos sobre asuntos incoados antes del 1 de abril de 2023); ninguno se ha calificado por parte de los/as fiscales integrantes de la Fiscalía de Área de Marbella. Habrá que estar atentos a la evolución de estos datos en el año 2025.

#### 2.3.2.3 *Desarrollo de futuro de las delegaciones especializadas*

En este apartado reiteramos lo ya expuesto en la Memoria del año 2023. Después de casi veinte años de andadura de las secciones especializadas, durante los cuales la labor desarrollada por las mismas

en aras a establecer una unidad de actuación y de interpretación jurídica de todos aquellos preceptos relacionados con los delitos contra la seguridad y salud de los trabajadores y sus resultados lesivos ha sido encomiable, habría que plantearse nuevos desafíos. El objetivo final sería, en la medida en que las delegaciones contaran con los medios materiales y personales necesarios, aglutinar todos los procedimientos penales que guarden relación con el mundo de las relaciones laborales. Ello supondría integrar, no sólo los delitos recogidos en el título XV del Código Penal (con la salvedad de aquellos que por su singularidad estén atribuidos a otras especialidades), sino también los relativos al acoso laboral.

Ya se mencionó en la pasada memoria que tanto la Fiscalía Provincial de Barcelona como la Fiscalía Provincial de Cáceres habían dado un paso en este sentido. A ello se podría adicionar que, en la Fiscalía Provincial de Madrid, algún caso de especial trascendencia con relación al acoso laboral ha sido asumido por la sección de seguridad y salud en el trabajo. De similar forma, dentro de la sección de Girona, dos de sus componentes integran también la «especialidad social», lo que a juicio de la Fiscal delegada «permite una visión jurídica más amplia de estas materias que, aun siendo distintas, están relacionadas». En igual sentido, las dos integrantes de la sección de seguridad y salud en el trabajo de Córdoba despachan los asuntos de la jurisdicción social.

#### 2.3.2.4 *Cuestiones técnico-jurídicas relevantes*

Por parte de las delegaciones se reiteran, anualmente, las mismas argumentaciones; por una parte, las dificultades que plantea la delimitación de los sujetos responsables, lo cual en muchas ocasiones deriva de la falta de una real estructura organizativa dentro de las empresas; o bien, de las reticencias por parte de alguna de estas a la hora de arrojar luz sobre este extremo. El otro vector apunta a las responsabilidades civiles provenientes de los quebrantos sufridos por las/os trabajadoras/es o por los perjudicadas/os.

Respecto a la primera de las cuestiones, la misma contiene algunas derivadas, como puede ser la que se apunta desde la delegación de Cuenca, en el sentido de que por algunos juzgados se cita a declarar en calidad de investigados a los representantes legales de las empresas, que en muchos casos pueden no tener atribuidas funciones u obligaciones en materia de seguridad laboral. Esta disfunción tiene a su

vez reflejos en los plazos procesales del artículo 324 LECrim, tal y como indica la delegada de Bizkaia.

Otras cuestiones a que se hace referencia por las secciones de seguridad y salud en el trabajo son las dificultades de interpretación de la normativa preventivo laboral en el caso de las subcontrataciones –Albacete–; la determinación de las causas de los accidentes y, a veces, de la existencia de relación laboral entre las partes –Barcelona–; o la complejidad de la investigación de las enfermedades profesionales –Granada–.

#### 2.3.2.5 *Pendencia de los procedimientos iniciados*

Uno de los grandes caballos de batalla de la Unidad especializada y, por ende, de las delegaciones, continúa siendo la demora que existe tanto en la tramitación de estos procedimientos como en la posterior celebración de los juicios. Diversos son los motivos aducidos por los/as delegados/as; por ejemplo, desde la delegación de Murcia se señalan, tanto la existencia de una pluralidad de partes, lo que a su vez deriva en el volumen de recursos que se plantean, como la demora en los señalamientos una vez elevadas las causas a los Juzgados de lo Penal. En esta última causa también incide la delegación de Málaga. Por su parte, desde la sección territorial de La Rioja se apunta a la ralentización debida al elevado número de recursos interpuestos.

Desde la Unidad especializada se viene abogando de forma reiterada por la especialización de los órganos judiciales, lo cual, sin duda, vendría a paliar de forma significativa la importante pendencia de los procedimientos de siniestralidad laboral.

#### 2.3.2.6 *Art. 324 LECrim*

La aplicación del artículo 324 LECrim cobra una especial significación en el marco de la siniestralidad laboral, ya que son procedimientos que, por su complejidad, en muchos casos están abocados a extensos plazos de instrucción. De cualquier forma, la incidencia que su aplicación conlleva no produce los mismos efectos en unas fiscalías que en otras.

Así, desde la delegación de Barcelona se insiste, por una parte, en la realidad de que la aplicación informática no permite el adecuado control de los procedimientos y, por otro, en que los juzgados no son receptivos a la solicitud de traslado de las causas. Ello ha producido que seis procedimientos hayan finalizado con resolución de sobresei-

miento y, en otros casos, ha condicionado el resultado de la instrucción. Por su parte, desde la delegación de Lleida se indica que se han detectado numerosas causas que llegan para su calificación con el plazo de instrucción concluido y sin haber dado traslado al Ministerio Fiscal para la prórroga. Desde la delegación de Granada la queja va dirigida a que los juzgados no optan por apreciarlas de oficio, sino que esperan a que lo haga el Ministerio Fiscal y que a veces se remiten con poca antelación. En parecidos términos se manifiesta la delegación de Cádiz, cuyo reproche se sustenta en que la mayoría de los órganos judiciales siguen sin asumir que son ellos los responsables de la instrucción, teniendo la causa a su disposición y, por tanto, estando también obligados a controlar los plazos de instrucción. Finalmente, por la delegación de Tenerife se advierte cierta relajación en las prórrogas de las causas de seguridad y salud en el trabajo por parte de los juzgados de instrucción cuando, pese a haberlas solicitado el Ministerio Fiscal, no se acuerdan efectivamente.

En cuanto a los efectos que la aplicación del artículo 324 LECrim está produciendo y, a título meramente ejemplificativo, las delegaciones de Albacete, Burgos, Cuenca, León, Alicante, Girona y Bizkaia explicitan que, durante el año 2024, no consta se haya dictado ningún auto de archivo por este motivo. Del otro lado, en el territorio de las secciones de Córdoba, Baleares, Barcelona, Cádiz, Lleida y Málaga sí se han dictado autos de sobreseimiento o archivo por este motivo. Llamativa es la afirmación que se realiza desde la delegación de La Rioja en el sentido de que no se ha interesado ninguna prórroga durante el año 2024; en el lado opuesto se encuentra la delegación de Salamanca, que indica que se está solicitando la declaración de complejidad en todas las causas.

#### 2.3.2.7 *Víctimas en el marco de la seguridad y salud*

Las víctimas en el marco de la seguridad y salud en el trabajo nunca pueden resultar entes invisibles, limitados a unos nombres y apellidos reflejados en una hoja de papel o en una fría pantalla de ordenador. Cada víctima tiene una historia de dolor y pérdida, de angustia y, en muchos casos, de incomprensión ante lo que está ocurriendo. La Unidad de Seguridad y Salud en el Trabajo mantiene periódicos contactos con la asociación AVAELA y, durante el año 2024, como ya se ha puesto de manifiesto, el Fiscal de Sala acudió a una jornada celebrada en el Parlamento Andaluz donde, entre otras intervenciones, se pudieron escuchar directamente testimonios

de varias víctimas, algunos de ellos acaecidos hace muchos años, pero, a pesar del tiempo transcurrido, los mismos rezumaban un dolor, una angustia y una tristeza que se habían conservado inalterados con el devenir de los años.

Desde la delegación de Málaga se ha implementado un servicio de colaboración con la Fiscal delegada de víctimas y, en los casos en que resulta adecuado, se acuerda derivar a las víctimas a los servicios administrativos de atención a las mismas. Desde la delegación de Valencia se llama la atención sobre el gran número de trabajadoras/es que, como consecuencia de la DANA, han perdido la vida *in itinere*, cuyos familiares van a tener que enfrentarse a un proceso largo y complejo para acreditar esa realidad.

También desde la delegación de Barcelona se hace una llamada de atención sobre las coberturas de las pólizas de responsabilidad civil que, en ocasiones, no alcanzan a cubrir las cuantiosas indemnizaciones a que son condenados los responsables.

### 2.3.3 Relaciones con la Inspección de Trabajo

Las relaciones entre el Ministerio Fiscal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se apoyan 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 Social. Durante este año 2024 han continuado las tareas de actualización de la citada instrucción, ya que sus diecisiete años de vigencia así lo demandan.

La relación entre la Unidad especializada y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es constante; así, durante el año 2024, al margen de otro tipo de contactos, se han mantenido sendas reuniones con la Directora General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como con la Subdirectora y la Directora de la Escuela de Inspectores de Trabajo.

**Asuntos comunicados al Ministerio Fiscal año 2024**

| Expedientes remitidos | N.º infracc. accidentes de trabajo graves o muy graves | N.º infracc. accidentes de trabajo mortales | Paralizaciones |
|---|---|---|---|
| 2.103 | 303 | 108 | 18 |

El cuadro expuesto a continuación recoge el número de expedientes remitidos al Ministerio Fiscal:

| Asuntos comunicados | 2023* | 2024 | %2023/2024 |
|---|---|---|---|
| Infracciones muy graves | 8 | 8 | 0,00 % |
| Infracciones maternidad | 0 | 2 | +100 % |
| Infracciones menores | 2 | 0 | –100 % |
| Infracciones trabajadores/as sensibles a determinados riesgos | 0 | 0 | - |
| Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas | 21 | 19 | –9,52 % |
| Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas | 4 | 10 | +150 % |
| Infracciones graves por inobservancia grave de incumplimientos de propuestas de SP. | 1 | 2 | +100 % |
| Paralizaciones | 9 | 18 | +100 % |
| Infracciones por accidentes de trabajo mortales | 84 | 108 | +28,57 % |
| Infracciones por accidentes de trabajo graves o muy graves | 228 | 303 | +32,89 % |
| Asuntos distintos a los anteriores comunicados al M Fiscal, por la ITSS –Apartado i)– | 115 | 126 | +9,56 % |
| Expedientes remitidos por la ITSS a petición previa del M Fiscal o el Órgano Judicial –Ap. h)– | 1.256 | 1.507 | +19,98 % |
| Totales | 1.728 | 2.103 | +21,70 % |

* Se ha observado en la edición memorial anterior algún error en los datos relativos al año 2023 que son corregidos en la presente tabla.

A diferencia de lo ocurrido en el año 2023, que puede considerarse como una anomalía, en el año 2024 el número de expedientes remitidos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social al Ministerio Fiscal vuelve a aumentar, con un incremento global del casi 20%, en cifras incluso superiores a las del año 2022 que fueron 2.070. Entre las oscilaciones en los diferentes apartados cabe destacar el significativo aumento de los expedientes remitidos por accidentes de trabajo mortales, que sube un 28,57% y por accidentes de trabajo graves o muy graves que también se incrementan en un 32,89%. El dato que causaba cierta preocupación en la Memoria del año 2023 era el descenso de los informes remitidos a petición del Ministerio Fiscal situación que, vistos los datos del año 2024, puede calificarse de puntual, ya que este año se han incrementado en un 19,98%.

Seguidamente se pueden observar las remisiones realizadas al Ministerio Fiscal por Comunidades Autónomas en el año 2024 y su comparativa con el año 2023.

| Comunidades Autónomas | Año 2023 | Año 2024 |
|---|---|---|
| Andalucía | 567 | 598 |
| Aragón | 10 | 13 |
| Asturias | 23 | 28 |
| Baleares | 44 | 27 |
| Canarias | 67 | 60 |
| Cantabria | 4 | 2 |
| Castilla-La Mancha | 38 | 25 |
| Castilla-León | 364 | 463 |
| Cataluña | 71 | 208 |
| Comunidad Valenciana | 183 | 205 |
| Extremadura | 59 | 107 |
| Galicia | 78 | 126 |
| La Rioja | 2 | 2 |
| Madrid | 187 | 205 |
| Murcia | 16 | 15 |
| Navarra | 6 | 5 |
| País Vasco | 7 | 9 |
| Ceuta | 2 | 4 |
| Melilla | 0 | 1 |
| Total | 1.728 | 2.103 |

En otro orden de cosas, el 24 de septiembre uno de los fiscales adscritos de la Unidad especializada acudió a la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para participar en relación con la intervención de los/as inspectores/as de Trabajo y Seguridad Social en los juicios orales; y el 8 de noviembre a una Jornada Técnica organizada por la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Sevilla.

### 2.3.4 Relaciones con los sindicatos

Las relaciones de la Unidad especializada con las centrales sindicales más representativas (UGT y CCOO) es continua y dinámica. En el área divulgativa se acudió:

– El 7 de febrero a las jornadas sindicales organizadas en Segovia por UGT-Fica, mesa redonda «Plan de choque contra la siniestralidad laboral».

– El 13 de febrero a las Jornadas sobre la seguridad y salud en el mundo laboral en transición, organizada en Madrid por UGT, mesa redonda «La gestión de los riesgos psicosociales, una asignatura pendiente».

– El 10 de abril a la Jornada sobre salud laboral, organizada por CCOO, mesa redonda «Mesa Político-Institucional. Necesidad de reforzar el marco normativo de prevención de riesgos laborales».

– El 16 de mayo, participación en la Conferencia Anual de USO, celebrada en Madrid, ponencia «El Fiscal de Seguridad y Salud en el Trabajo».

– También se celebraron sendas reuniones con representantes del Sindicato CCOO el 4 de abril y de UGT el 13 de mayo.

## 2.4 **Datos estadísticos y valoración crítica**

### 2.4.1 Evolución de la siniestralidad en el ámbito penal según los datos estadísticos

Los datos que se exponen están extraídos de los sistemas particulares de seguimiento que se realizan por cada una de las delegaciones, por considerar que están más próximos a las realidades conocidas que los que aparecen reflejados en el programa *Fortuny*, como ya se ha referido con anterioridad. Reiterando, no obstante, las consideraciones que aparecen en las memorias pasadas sobre su inexactitud, ha de destacarse el esfuerzo que se ha realizado en este ejercicio para depurar los datos, intentando ajustarlos a la auténtica realidad jurídica. De hecho, este año, coinciden de manera más aproximada los que constan en el programa informático con los que aparecen en las diferentes memorias. A título de ejemplo, en el programa informático se reflejan 221 procedimientos por homicidio por imprudencia grave siendo 215 los que se indican en las memorias.

#### 2.4.1.1 *Diligencias previas incoadas en el año 2024*

| Diligencias previas incoadas | Año 2023 | Año 2024 | Diferencia |
|---|---|---|---|
| Homicidios por imprudencia (art. 142.1 CP). . . . | 186 | 215 | 28 |
| Lesiones Imprudentes (art. 152.1 CP) . . . . . | 13.370 | 10.281 | –3.089 |
| Delito de riesgo (art. 316 y 317 CP) . . . . . | 1.370 | 641 | –729 |
| 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) . . . . . | 1.347 | 889 | –458 |

Como se observa, se ha producido un incremento relevante del número de procedimientos de homicidio por imprudencia grave, que

suponen un 15% más respecto del ejercicio de 2023. Ello es congruente con el aumento del 15% (508 en 2023 y 585 en 2024) de los siniestros mortales a que se hacía referencia en el apartado 2 de esta Memoria. Aun así, y si tenemos en cuenta que los fallecimientos en jornada de trabajo deberían dar lugar a una actuación judicial enmarcada en un procedimiento, el déficit entre los fallecidos contabilizados y los procedimientos judiciales conocidos es abrumador. Supone que más del 60% de los siniestros mortales no son contabilizados en los distintos programas informáticos que se utilizan en cada territorio. A lo anterior ha de añadirse que, de los 215 procedimientos contabilizados por fallecimiento, tan solo se ha tenido constancia en la Unidad de 190, de los cuales 102 dieron lugar a la incoación de expediente de seguimiento tras su comunicación por las delegaciones, siendo 87 los expedientes iniciados por la Unidad después de conocerlo por los medios de comunicación y 1 tras la presentación del escrito de acusación. Ello pone de manifiesto la clara necesidad de insistir, una vez más, en el compromiso que las delegaciones tienen de realizar la comunicación inmediata a la Unidad de los procedimientos que por fallecimiento se incoen. No obstante, la labor de depuración a la que antes nos referíamos tiene su reflejo en el número de causas por delito de riesgo y lesiones por imprudencia menos grave registradas, en la que se aprecia un considerable descenso, aunque ello siga sin tener la fiabilidad necesaria.

#### 2.4.1.2 *Causas pendientes en los Juzgados de Instrucción*

| Causas pendientes | Año 2023 | Año 2024 | Diferencia |
|---|---|---|---|
| Homicidio imprudente (142.1). . . . . | 466 | 430 | –36 |
| Lesiones imprudentes (152.1) . . . . . | 3.250 | 2.320 | –930 |
| Riesgo sin resultado lesivo (art. 316-317 CP) . . . | 1.109 | 465 | –644 |
| Delito leve de homicidio imprudente (art. 142.2 CP). | 0 | 0 | 0 |
| Delito leve de lesiones imprudentes (art. 152.2 CP) . | 206 | 174 | –32 |

#### 2.4.1.3 *Diligencias de investigación incoadas por el Ministerio Fiscal*

| Diligencias de investigación | Año 2023 | Año 2024 | Diferencia |
|---|---|---|---|
| Incoadas . . . . . | 1.263 | 983 | –280 |
| Archivadas . . . . . | 1.028 | 606 | –422 |
| Denuncia o Querella . . . . . | 221 | 178 | –43 |
| En Trámite . . . . . | 110 | 65 | –45 |

Este instrumento sigue siendo uno de los más adecuados para la investigación de los hechos delictivos de la materia propia de la especialidad. La anticipación en la averiguación de indicios, cuyo resultado se traslada después al procedimiento judicial, contribuye de manera importante e incluso decisiva para su resolución, constituyendo un reforzado instrumento de impulso, tan necesario a la vista de los excesivos tiempos de duración de los procedimientos por siniestros laborales. Esto exige seguir trabajando en la pronta comunicación, por parte de los órganos autonómicos correspondientes y de la Inspección de Trabajo, de los hechos que con relevancia penal se averiguan en sus actuaciones. Buena muestra de ello son los diversos convenios en los que se ha trabajado desde la Unidad especializada, en los que se incide, de manera especial, en el fortalecimiento de los cauces de comunicación e intercambio mutuo de información.

#### 2.4.1.4 *Causas de siniestralidad laboral*

| Causas siniestralidad laboral | Año 2023 | Año 2024 | Diferencia |
|---|---|---|---|
| Escritos de acusación | 485 | 429 | −56 |
| Peticiones Sobreseimiento | 389 | 234 | −155 |
| Sentencias Juzgado de lo Penal | 406 | 353 | −53 |
| Sentencias Audiencia Provincial | 60 | 70 | 10 |

##### 2.4.1.4.1 Escritos de acusación

Los datos tomados en consideración este año responden a los que aparecen, fundamentalmente, en las diferentes memorias de la especialidad que se han remitido a la Unidad desde las delegaciones, las cuales mantienen diferencias considerables con los que aparecen en los sistemas informáticos que son trasladados a las estadísticas generales y que pueden no dar una imagen fiel de la realidad. Así, mientras el sistema estadístico refleja 519 escritos de acusación en el año 2024, tan solo son 429 los indicados en las memorias. Ello también puede ser consecuencia de los errores en la anotación del grupo de delito tras la calificación. Por esta razón, se ha optado por tomar en cuenta los datos que aparecen en las memorias, por el control y seguimiento directo que se lleva a cabo desde las delegaciones. De los 429, se recibieron en la Unidad 407, lo que ha de ser valorado positivamente como un progreso en el desarrollo de la coordinación.

Es necesario también que todos realicemos una reflexión sobre la oportunidad de mejora en el funcionamiento de las secciones para que la especialización se convierta en una realidad que fortalezca la unificación de la respuesta penal que desde la Fiscalía ha de darse. Una parte considerable de los 407 escritos de calificación remitidos no han sido confeccionados por los fiscales especialistas.

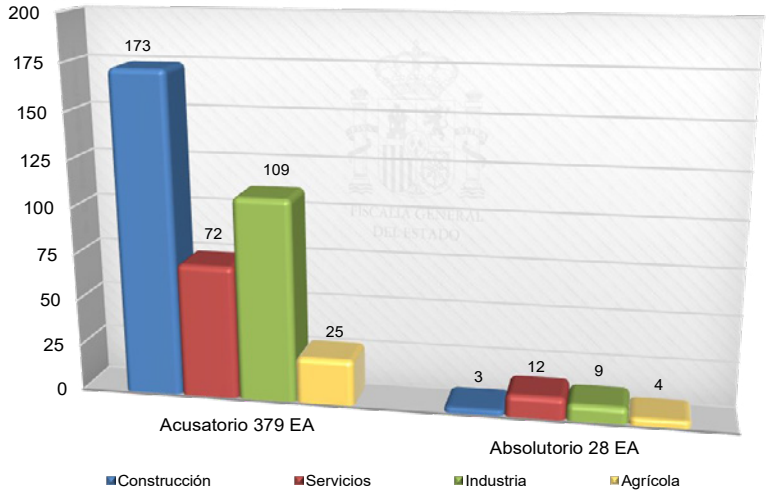
A continuación, se exponen las calificaciones supervisadas tanto en este ejercicio como en el anterior, con referencia a la fecha del hecho que se va a enjuiciar.

| Año | 03 | 06 | 08 | 10 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2023 | 1 | 1 | -- | 1 | 1 | 3 | 3 | 5 | 12 | 25 | 57 | 91 | 82 | 85 | 38 | 3 | - | 408 |
| 2024 | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 | - | 6 | 5 | 14 | 36 | 45 | 76 | 93 | 108 | 20 | 2 | 407 |

Dieciséis años median entre la producción del siniestro y la formulación del escrito de acusación en el procedimiento más antiguo de los que han sido despachados este año. Podría parecer algo propio de las distopías, pero no es así. Continúan las disfunciones impropias de un sistema penal que pretenda ser la respuesta ante ataques graves a los bienes jurídicos tan esenciales como la vida o la integridad física de las personas, que afectan, no solo a las/os investigadas/os, sino también a las víctimas, y que hace que la respuesta penal resulte anacrónica y por supuesto insatisfactoria, sea cual sea el lado del prisma desde el que se quiera examinar. Ni la pena podrá cumplir con sus funciones, ni la víctima será resarcida en tiempo adecuado. No es posible realizar un análisis especialmente positivo si consideramos que el 26% de las calificaciones se refieren a hechos sucedidos entre los años 2015 a 2019, algunos de los cuales aún no han sido sentenciados ni resueltos. No obstante, hay que destacar el especial incremento de las acusaciones formuladas dentro de un margen temporal razonable, notoriamente inferior a la media señalada en anteriores memorias. De tal forma que el 54,79% de las calificaciones se refiere a hechos sucedidos en los últimos tres años, lo que supone un avance respecto del ejercicio anterior.

Del total de los escritos de calificación que se han formulado, 379 han sido con petición acusatoria y en 28 la petición fue de absolución, como se puede observar en el gráfico siguiente.

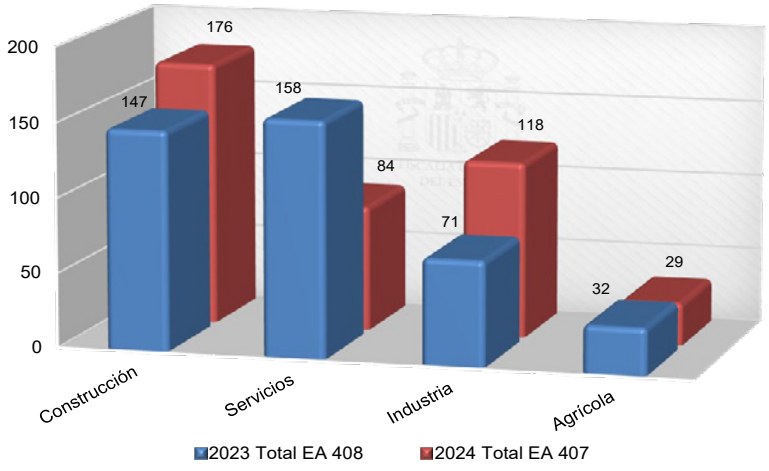
COMPARATIVA ESCRITOS DE CALIFICACIÓN 2024



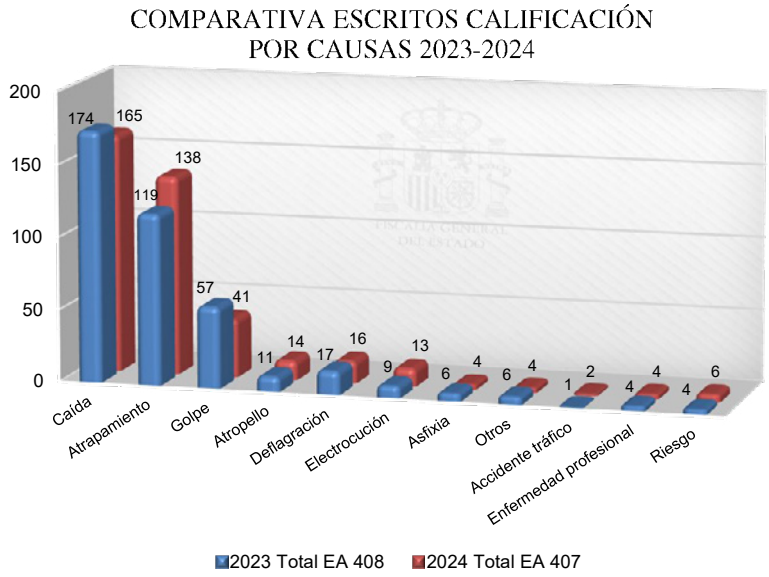

* Están incluidos los 24 escritos de calificación de causas con mujer accidentada (20 acusatorios y 4 absolutorios).

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 2023-2024



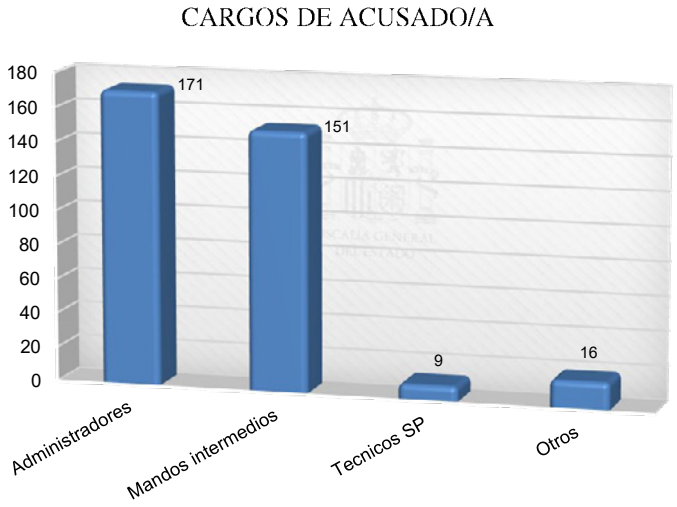
De nuevo este año, el sector de la construcción ha sido el que ha concentrado mayor número de calificaciones. Ha de resaltarse, no obstante, el incremento de escritos de acusación que en el sector de la industria se ha producido con respecto al del ejercicio 2023, alcanzando en términos porcentuales casi un 40%.




Las causas de los siniestros se repiten de manera inalterable cada año. Como se puede ver en el gráfico anterior, se trata de situaciones donde la prevención mediante la evaluación de los riesgos y la previsión de medidas de seguridad, de llevarse a cabo, los evitarían, ya que la evidencia de los riesgos así lo permite.

El elenco de nombres asociados a los cargos que han sido objeto de acusación, para un mejor entendimiento, se han reunido, dividiéndolos en cuatro grupos: administradores, mandos intermedios, técni-

cos de los servicios de prevención y otros sujetos distintos a todos los anteriores. Este sistema arroja los siguientes datos:




La preeminencia en las acusaciones dirigidas contra los sujetos que asumen los cargos de administrador se repite de manera invariable. De entre todos los contabilizados hay que destacar como en el 67,55% de los casos, se trata de cargos vinculados a formas societarias que se corresponden con sociedades limitadas, sociedades limitadas unipersonales y empresarios individuales. Estas formas societarias son las mayoritarias en el panorama empresarial de nuestro país, y se desenvuelven como pequeñas y medianas empresas, donde se observa que se produce el mayor número de siniestros laborales.

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.




En el sector de la construcción las acusaciones se han dirigido de manera mayoritaria hacia los administradores/as de las empresas, siendo 163 las personas que desempeñaban esos cargos las que han sido acusadas, 21 los miembros de las direcciones facultativas y 115 personas las que ocupaban otros cargos, entre los que destacan los encargados de obra y jefes de obra, que suponen el 52% de los acusados de este último grupo. La lectura que se puede extraer no es otra que la del escaso número de acusadas/os integrantes de las direcciones facultativas. Ello podría obedecer, quizá, a una limitada instrucción de los procedimientos, que se detiene a veces en el sujeto más próximo al hecho fatal, circunscribiéndose la valoración de la responsabilidad penal a la intervención del mando a pie de obra. Esto puede suponer que se soslaye el examen que ha de hacerse a la labor de los técnicos que integran la dirección facultativa de una obra, ya que en ella puede (y suele) estar el origen de las deficiencias preventivas causantes del siniestro. Puede resultar llamativa, en ocasiones, la ausencia de referencia a estos profesionales en la documentación que se remite a la Unidad. Ello no responde a la lógica de los procesos constructivos. Esos profesionales intervienen en todas aquellas obras de construcción basadas en un proyecto, por lo que su llamada al procedimiento solo resulta extraña por su ausencia. Ello, no obstante, no impide

reflexionar sobre el número importante de siniestros que se producen en el sector cuando no existe proyecto y sobre si la presencia de una normativa basada en criterios o recomendaciones –pero no plasmada con carácter obligatorio– ha de perpetuarse, no solo por la inseguridad jurídica que ello genera, sino por la disminución de la seguridad laboral que ello pueda suponer.

#### 2.4.1.4.2 Escritos de sobreseimiento

Se han remitido desde las delegaciones 246 escritos con peticiones de esta naturaleza, que han sido examinados desde la Unidad de la misma forma que se realiza con los escritos de acusación.

Los datos también difieren de aquellos que se contemplan en las memorias o en la estadística general, produciéndose un vaivén de difícil explicación. Mientras la estadística general informa de 344 peticiones de sobreseimiento, las memorias hacen referencia a 234, no coincidiendo ninguna de las cifras con los remitidos a la Unidad. En todo caso, considerando más ajustados los datos de cada una de las memorias, se valora positivamente la labor realizada por las delegaciones este año, tanto por la remisión como por la calidad de los informes.

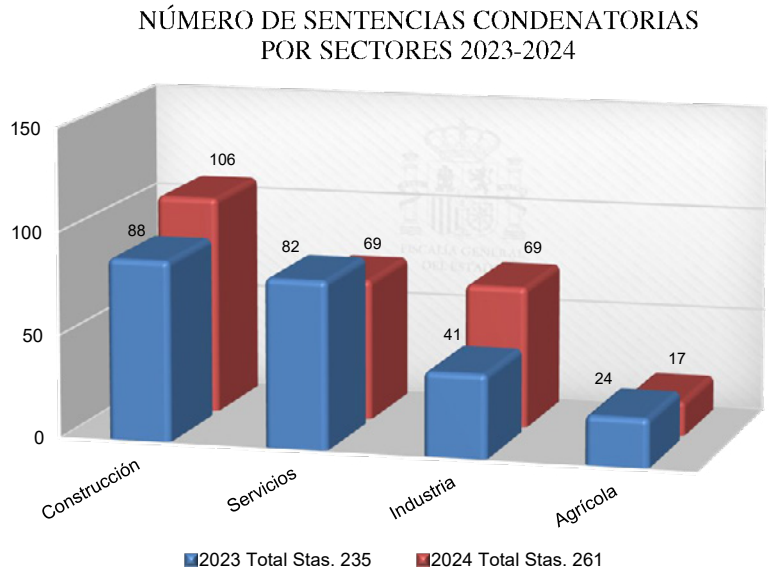
#### 2.4.1.4.3 Sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal

La información arrojada por las memorias elaboradas por los/as fiscales delegados/as de la especialidad cifra en 371 el número de sentencias dictadas a lo largo del año 2024 por los Juzgados de lo Penal de todo el territorio nacional. Se ha estimado preferible operar con dicho registro por reputarlo más fiable que los guarismos consignados en la información sistematizada de *Fortuny,* en la que el número total de sentencias asciende a 463.

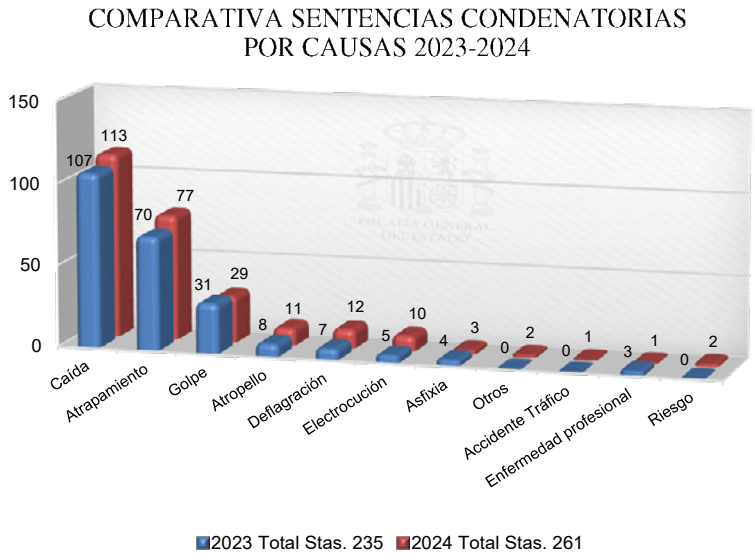
Por otro lado, el número de sentencias cuya copia ha sido remitida por las respectivas delegaciones provinciales para su conocimiento y estudio por los integrantes de la Unidad especializada asciende a un total de 325 al momento de la redacción de la presente Memoria. En este aspecto, se ha mejorado sustancialmente el número de sentencias remitidas por las delegaciones en años anteriores.

El sentido del fallo de los pronunciamientos judiciales objeto de análisis resultó abrumadoramente condenatorio: del total de sentencias remitidas a la Unidad –325– se registraron 261 pronunciamientos condenatorios –un 80,30% sobre el total– mientras que las demás– el restante 19,70%– fueron absolutorias.

Atendiendo al sector de la actividad en que se produjeron los siniestros que fueron enjuiciados se obtienen los siguientes datos:




Si nos atenemos a las causas del suceso dañoso:



La solución consensuada como modo de culminación del proceso penal se materializó en el 76,62% de los supuestos. El análisis del contenido de tales resoluciones de conformidad desvela que, en un número nada despreciable de casos, el acuerdo incluyó la apreciación de alguna circunstancia atenuante de la responsabilidad criminal; muy especialmente, la circunstancia prevista en el artículo 21.6 CP, ya sea en su modalidad simple –54 sentencias– o considerada como muy cualificada –55 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 24 ocasiones, siete de ellas con el carácter de muy cualificada, y en bastantes casos cumulativamente con la atenuante de dilaciones indebidas.

Otro año más hay que dejar constancia de la anomalía que supone el hecho de que una de las sentencias emitidas tenga por objeto un episodio acaecido allá por el año 2006; y ello por cuanto no resulta un hecho aislado o puntual; antes, al contrario, se contabilizan 47 sentencias en las que el supuesto de hecho objeto de enjuiciamiento acaeció hace más de diez años, en concreto, entre los años 2006 y 2014, ambos inclusive.

Ello, no obstante, también debe reseñarse que el mayor número de sentencias dictadas se corresponden con hechos ocurridos en el trienio 2018-2020 (147 en total).

En el siguiente cuadro se desglosan el número total de sentencias dictadas en el año 2024, en función a la fecha en que ocurrieron los hechos:

| Año | Condenatorias | Absolutorias | Totales |
|---|---|---|---|
| 2006 | 1 | – | 1 |
| 2007 | – | – | – |
| 2008 | 4 | 1 | 5 |
| 2009 | 1 | 1 | 2 |
| 2010 | 2 | 1 | 3 |
| 2011 | 3 | 1 | 4 |
| 2012 | 5 | – | 5 |
| 2013 | 8 | 4 | 12 |
| 2014 | 11 | 4 | 15 |
| 2015 | 11 | 8 | 19 |
| 2016 | 17 | 6 | 23 |
| 2017 | 29 | 5 | 34 |
| 2018 | 40 | 10 | 50 |

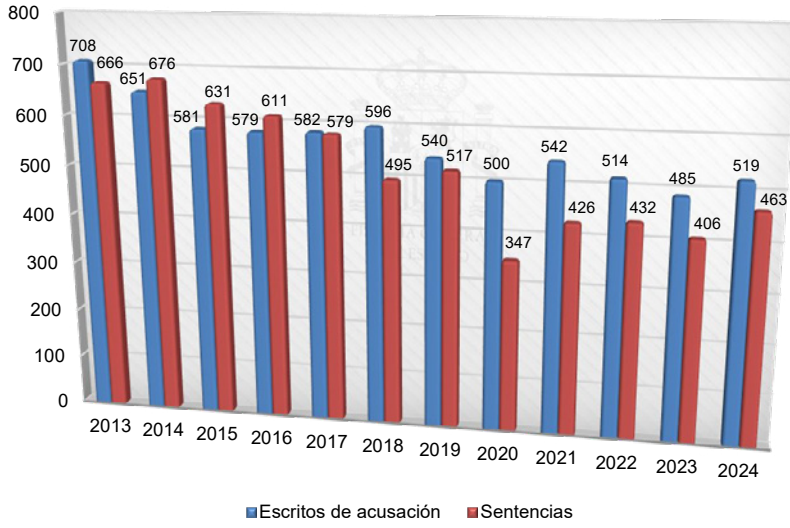
| Año | Condenatorias | Absolutorias | Totales |
|---|---|---|---|
| 2019 | 41 | 9 | 50 |
| 2020 | 40 | 7 | 47 |
| 2021 | 37 | 4 | 41 |
| 2022 | 10 | 3 | 13 |
| 2023 | 1 | – | 1 |
| Total | 261 | 64 | 325 |

Resulta alarmante la generalizada, casi sistemática, ralentización que sufre la tramitación de las causas penales en la materia propia de la especialidad y que, en casos puntuales, alcanza niveles injustificables que, además, suponen una verdadera afrenta para las víctimas, resultando evidente que la situación requiere de soluciones realmente eficaces que trasciendan las acciones meramente coyunturales o puntuales. En este sentido y habida cuenta de la eficacia preclusiva de los plazos máximos de instrucción que previene el artículo 324 de LECrim, se ha detectado a lo largo de este ejercicio que la fase procedimental en la que se producen la mayor parte –y las más prolongadas– de las dilaciones en el curso de la tramitación de las causas es la correspondiente a la fase intermedia y la que se prolonga hasta la efectiva celebración del acto de juicio oral.

Desde la 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, la media temporal para su dictado, en primera instancia, ha sido de 6 años y 26 días; en el caso de las sentencias absolutorias este lapso temporal asciende a 6 años y 2 meses. En general, el promedio temporal para sentenciar en primera instancia a lo largo del año 2024 en los asuntos propios de la especialidad, tomando como término de referencia inicial la fecha de su ocurrencia, fue de 6 años y 1 mes.

A continuación, se muestra un cuadro referente a 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*:

| Año | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Escritos acusación . . . . . | 708 | 651 | 581 | 579 | 582 | 596 | 540 | 500 | 542 | 514 | 485 | 519 |
| Sentencias . . | 666 | 676 | 631 | 611 | 579 | 495 | 517 | 347 | 426 | 432 | 406 | 463 |




Consecuencia de lo expuesto, en una gran parte de los supuestos enjuiciados y por aplicación de lo dispuesto en el artículo 66.1.2.ª CP, se efectuó una degradación en dos grados de la pena aplicable en abstracto que, prácticamente y con independencia de la entidad del resultado lesivo acaecido, supuso la efectiva imposición de penas catalogadas como leves conforme al artículo 33 CP; incluso, en los casos de concurso ideal entre el delito de riesgo del artículo 316 CP y el delito de homicidio por imprudencia grave del artículo 142 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. A tenor de la situación descrita, ha de admitirse que el pretendido y deseable efecto preventivo, amén del retributivo, de la pena que se impuso en muchos de esos casos –tres meses de prisión y tres meses de multa en total– queda absolutamente devaluado, particularmente el efecto preventivo especial. En contraposición, ha de reseñarse que únicamente dos sentencias condenatorias sancionaron los hechos enjuiciados con penas de prisión que, en su conjunto, superaban los dos años de prisión.

En concreto, fueron 74 las sentencias que castigan con dicha pena, lo que supone un 28,2 % sobre el total de resoluciones analizadas.

Otra de las variables destacable de los datos correspondientes a la materia propia de la especialidad objeto de enjuiciamiento durante 2024 refleja que las empresas más pequeñas son las que concentran un mayor número de siniestros laborales.

En efecto, en muchos de los pronunciamientos judiciales examinados en esta Unidad subyace que las personas trabajadoras –también los empleadores– de este tipo de empresas sufren carencias severas de medios necesarios para controlar adecuadamente los riesgos asociados a todos los aspectos de su prestación laboral, incluyendo no solo recursos materiales, sino también conocimientos, habilidades, actitudes y formación.

La verdad judicial contenida en el relato de hechos probados de las sentencias estudiadas durante el año 2024 continúa proyectando una imagen en la que se aprecia como una gran parte de los propietarios, administradores y/o gerentes de micro y pequeñas empresas que resultaron condenados no habían asumido ni interiorizado que la actividad en materia preventivo-laboral debía integrar parte de sus tareas esenciales, motivo por el que no le prestaban una atención específica y, en un buen número de casos, reputaban exclusivamente como un coste la inversión en seguridad y salud para las personas trabajadoras a su servicio.

Por lo que se refiere a la posición dentro de la estructura orgánica y jerárquica del organigrama empresarial es mayor el porcentaje de condenas recaídas sobre administradores de sociedades, particularmente sociedades limitadas, si lo confrontamos 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 intermedios (encargados del servicio, mandos intermedios ejecutivos u otros responsables de unidades funcionales).

Así, fueron condenadas 121 personas que se hallaban formalmente designadas como administradores de sociedades, de entre ellas 103 se hallaban al frente de sociedades limitadas mientras que 13 se hallaban vinculadas a sociedades anónimas; el resto, ciertamente residual, actuaban como comuneros en comunidades de bienes (4) y como miembro del consejo rector en sociedades cooperativas (1).

A ellas han de añadirse las 14 personas condenadas que actuaban en el tráfico jurídico-mercantil desplegando una actividad económica o profesional como empresarios individuales con trabajadores a su cargo, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona.

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, quiere hacerse mención de los supuestos en los que resultó condenada una persona que, como técnico en prevención de riesgos laborales, integraba un servicio de prevención ajeno de una organización empresarial; esta figura, pese a que normativamente aparece configurada como órgano de asesoramiento y asistencia al empresario, a los trabajadores y a sus representantes y a los órganos de representación especializados, también se le atribuyen, al mismo tiempo, funciones correspondientes a actividades preventivas relevantes que, precisamente por su carácter especializado, deben ser gestionadas y ejecutadas directamente por el mismo, en lo esencial. Únicamente se han detectado tres sentencias en las que se condena a uno de estos técnicos y en otra se castiga a un técnico en prevención de riesgos laborales integrante de un servicio de prevención propio. De estos cuatro supuestos, en tres de ellos se responsabilizó al técnico tanto del delito de riesgo como del resultado lesivo acaecido; en el caso restante, solamente se le condenó por el delito de resultado lesivo a título de imprudencia grave.

En cuanto a la figura del trabajador común, han sido 19 los casos en que ha recaído condena, en todos ellos por su participación en el delito de resultado lesivo 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, debido a 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 179 personas mientras desarrollaban actividades productivas en el referido contexto de actividad; de ellas, 75 figuraban como administradores 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 13 personas que des-

empeñaban funciones como coordinadores 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 resulta destacable la condena de sólo dos personas que intervenían y desempeñaban cometidos como director de ejecución de obra.

El grueso de las personas condenadas lo integran aquellas que ostentaban el rol de jefe de obra (14) 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.

#### 2.4.1.4.4 Sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales

Atendiendo nuevamente a los datos que dimanan de las memorias elaboradas por las/os fiscales delegadas/os de la especialidad, durante el año 2024 se han dictado por las Audiencias Provinciales 70 sentencias –en el año 2023 se contabilizaron 60, si bien la fuente de obtención de ese dato fue el sistema *Fortuny*–. A la fecha de cierre de esta memoria únicamente se han recibido en la Unidad 33 sentencias (47,1%), situación que ha de revertirse de cara al próximo ejercicio memorial pues la aludida disfunción organizativa no sólo incide negativamente en la fiabilidad en el cómputo de datos sino que también puede comportar desconocimiento de criterios interpretativos de las distintas Audiencias Provinciales sobre cuestiones relevantes cuyo análisis resulta necesario, entre otras muchas cuestiones, para la elaboración del resumen jurisprudencial que, con carácter anual, se elabora y se difunde desde la Unidad especializada.

En cuanto al lapso temporal que transcurre desde el fallo en primera instancia y la resolución en la alzada, este año 2024 se cifra en 11 meses y 5 días, promedio prácticamente idéntico al del pasado ejercicio –10 meses y 13 días– y sensiblemente superior al experimentado en el año 2022 (8 meses y 24 días).

### 2.4.1.5 *Perspectiva de género*

#### 2.4.1.5.1 Escritos de calificación

Al igual que reflejamos en el epígrafe segundo al analizar los datos generales de la siniestralidad laboral desde el marco de la perspectiva

de género, en este apartado lo haremos en función de los escritos de calificación y las sentencias.

En cuanto a los escritos de acusación, se formuló acusación contra 38 mujeres de las que 18 eran administradoras de empresa, 2 empresarias individuales, 15 mandos intermedios y 3 técnicas de prevención de riesgos laborales.

En cuanto a los sectores productivos donde resultan accidentadas las mujeres:

**NÚMERO DE ESCRITOS DE CALIFICACIÓN MUJER ACCIDENTADA**

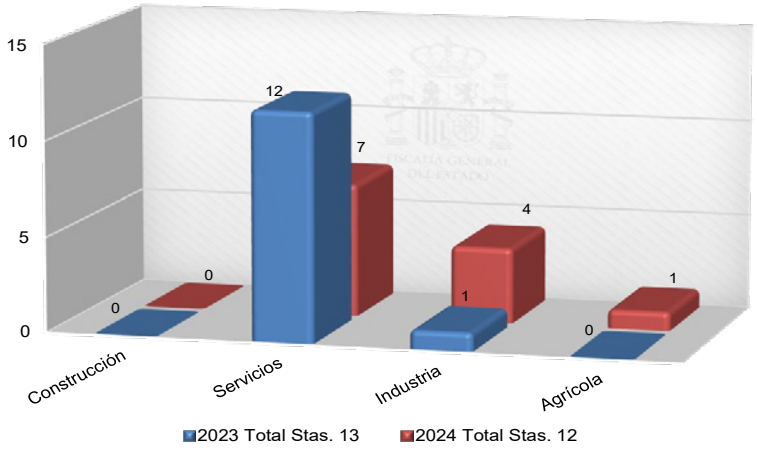
| Sectores | 2024 |
|---|---|
| Construcción | 0 |
| Servicios | 9 |
| Industria | 12 |
| Agrícola | 3 |
| Total Escritos Acusación | 24 (*4 son absolutorios). Mujeres accidentadas 24 |

En cuanto a las causas de los accidentes laborales sufridos por mujeres y que han dado lugar a escrito de acusación obtenemos los siguientes datos: 3 por caídas, 13 por atrapamiento, 1 por atropello, 4 por explosiones, 1 electrocución, 1 asfixia y 1 por otros motivos.

### 2.4.1.5.2. **Sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal**

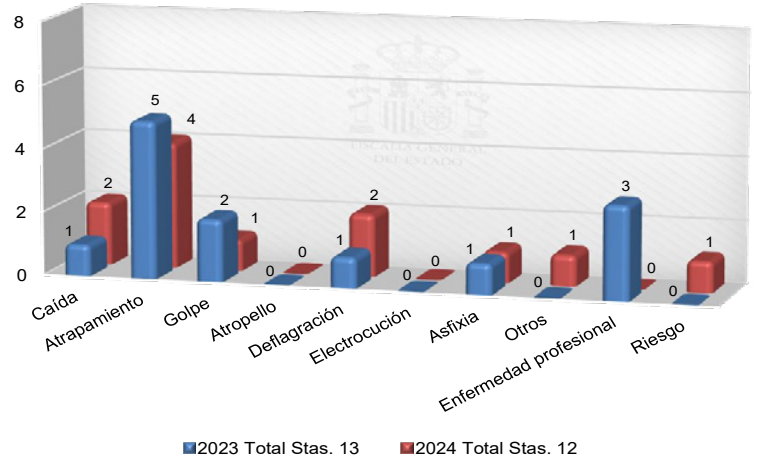
De las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal se derivan los siguientes datos: ha recaído sentencia condenatoria para un total de 28 mujeres que ocupaban, 12 de ellas, el cargo de administradoras, 1 empresaria individual, 2 técnicas de prevención de riesgos laborales y 6 mandos intermedios. A ello se adiciona que en el marco de la construcción han sufrido condena 2 administradoras, 1 jefa de conservación y explotación, 1 jefa de obra, 1 mando intermedio y 2 técnicas de prevención.

NÚMERO DE SENTENCIAS CONDENATORIAS MUJER ACCIDENTADA POR SECTORES 2023-2024




* En el sector servicios hay 3 mujeres accidentadas en una misma causa, y 2 mujeres víctimas de acoso laboral.

COMPARATIVA SENTENCIAS CONDENATORIAS MUJER ACCIDENTADA POR CAUSAS 2023-2024



# 3. MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

## 3.1 **Introducción**

En la presente memoria, y con el fin de facilitar la labor de valoración evolutiva y comparativa de las diferentes actividades desarrolladas por la Unidad de Medio Ambiente, se va a seguir, según lo dicho, la misma línea fijada en los años precedentes.

## 3.2 **La Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado**

### 3.2.1 Fiscales integrantes de las secciones de Medio Ambiente y Urbanismo en las Fiscalías españolas

En relación a los fiscales que se dedican a esta materia, hay que señalar que en 2024 la especialidad de medio ambiente ha contado con un total de 204 fiscales de los que 50 son delegados (4 son coordinadores de Galicia, Castilla y León, Cataluña y Extremadura), 149 son especialistas –de los que 25 son 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.

## 3.3 **Actividades e iniciativas desarrolladas por la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo**

En la misma línea fijada en las ediciones memoriales de años precedentes, se procede a analizar los temas relativos a la colaboración internacional, propuestas normativas, actividades docentes y de formación, tramitación de procedimientos y, finalmente, coordinación en materia de incendios a nivel nacional, con la adopción de diferentes iniciativas al efecto.

Así las cosas, a lo largo del año 2024 la Unidad especializada participó en encuentros y actividades, recibió y giró visitas de carácter institucional, etc., que se exponen a continuación:

### 3.3.1 Relaciones institucionales de ámbito nacional de la fiscalía coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo

Reunión con el Ararteko (Defensor del Pueblo Vasco) y asistencia al Foro Ciudadano de Ararteko de movilidad Urbana, en Bilbao, el 11 de septiembre de 2024.

Conferencia en el evento Human Fest sobre cambio climático en defensa del territorio y medio ambiente, en Valencia, el día 7 de junio de 2024.

Asistencia a la entrega de XVI Premios Fundación BBVA Fronteras del Conocimiento, en Bilbao, que tuvo lugar los días 19 y 20 de junio de 2024.

Ponencia en el II Congreso Internacional «Prevenir es la clave: educando para un mundo sostenible», en Granada, en fecha 17 de octubre de 2024.

Reunión con la Secretaría General Protección Civil a fin de valorar la Campaña de Prevención de Incendios Forestales 2023, en Madrid, el 20 de octubre de 2024.

Organización de una línea de ayuda a los afectados por la DANA en la Comunidad Valenciana, en fecha 3 de diciembre de 2024.

Reunión con el Defensor del Pueblo Vasco (Ararteko) y Consejero de Interior del País Vasco, en Bilbao, el día 13 de diciembre 2024.

Apadrinamiento de la jura o promesa de los miembros de la 62.ª Promoción de la Carrera Fiscal, que tuvo lugar en día 17 de diciembre de 2024.

### 3.3.2 Relaciones internacionales de la unidad especializada de Medio Ambiente y Urbanismo y de las secciones especializadas de las fiscalías españolas

– El día 7 de marzo de 2024. Visita de la Delegación del Líbano a la sede de la Unidad de Medio Ambiente de la FGE en Madrid.

– En fecha 26 de febrero de 2024. Visita de Fiscales del Principado de Andorra a la sede de la Unidad de Medio Ambiente.

– El 12 de marzo de 2024. Conferencia *online* sobre leyes medioambientales organizada por European Network of Prosecutors for the Environment (ENPE).

– El día 12 de abril de 2024. Reunión de Fiscales Europeos organizada por European Network of Prosecutors for the Environment (ENPE), en Bruselas (Bélgica).

– Los días 24 a 26 de abril de 2024. Asistencia a la conferencia organizada por European Network of Prosecutors for the Environment

(ENPE), sobre perspectivas legales de la responsabilidad medioambiental celebrada en Belgrado (Serbia).

– En fecha 31 de mayo de 2024. Asistencia al II Congreso de la Construcción en el Colegio de Abogados de Madrid, en Madrid.

– Los días 10 y 11 de octubre de 2024. Asistencia a la conferencia de European Network of Prosecutors for the Environment (ENPE), en Cork (Irlanda).

– Los días 10 a 13 de junio de 2024. Asistencia al Seminario de Crímenes Medioambientales organizado por la Organización de Fiscales Africanos, en Marruecos.

– El 20 de septiembre de 2024. Asistencia a la reunión *online* organizada por el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) para Fiscales de Santa Fe (Argentina).

– El 24 de septiembre de 2024. Visita de la Delegación de Fiscales de Turquía a la Unidad de Medio Ambiente, en Madrid.

– En fecha 30 de septiembre de 2024. Reunión *online* de COPOLAD y FIIAPP a fin de abordar nuevas iniciativas sobre medio ambiente y tráfico de drogas.

– El día 23 de octubre de 2024. Presentación del Magistrado de Enlace de Francia en la sede de la Unidad de Medio Ambiente, en Madrid.

– En fecha 6 de noviembre de 2024. Desayuno de trabajo organizado por Herbert Smith Freehills, en Madrid.

– En los días 11 a 13 de noviembre de 2024. Conferencia en Academy of European Law, sobre aspectos destacados de la nueva Directiva Penal Ambiental, en Barcelona.

– Los días 19 a 21 de noviembre de 2024. Asistencia al Seminario de Medio Ambiente organizado por la Fiscalía de Burdeos, en Burdeos (Francia).

### 3.3.3 Actividades desarrolladas en materia de formación por la unidad de Medio Ambiente de la fiscalía General del Estado

– Ponencia en la Universidad de Salamanca sobre la protección del medio ambiente, en Salamanca, el 22 de enero de 2024.

– Participación en el I Curso de «Expertos en delitos contra la biodiversidad», organizado por el SEPRONA, en Madrid, celebrado del 22 de enero a 2 de febrero de 2024.

– Participación en el Curso de ascenso Subinspectores Policía Local en el Instituto de Formación Integral en Seguridad y Emergencias, en Madrid, que tuvo lugar los días 13 y 14 de febrero de 2024.

– Ponencia en Universidad Jaume I de Castellón «Los costes económicos y jurídicos de producción sucia», en Castellón, el día 29 de febrero de 2024.

– Ponencia en la Universidad de Valencia sobre delitos medioambientales, el día 11 de marzo de 2024.

– Participación en el Seminario de Policías Locales celebrado en el CENEAM, en Valsaín (Segovia), los días 4 y 5 de abril de 2024.

– Ponencia sobre crímenes medioambientales en la European Judicial Training Network (EJTN), en París (Francia), en fecha 16 y 17 de abril de 2024.

– Curso Selectivo 62.ª Promoción de la Carrera Fiscal en el CENEAM, Valsaín (Segovia), los días 6 y 7 de mayo de 2024.

– Conferencia en Cambridge Alumni, sobre los retos del Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo, en Madrid, el 16 de mayo de 2024.

– III Curso *online* de Especialistas en Protección de la Naturaleza para Equipos, el 14 de mayo de 2024.

– IV Seminario sobre procedimientos en la prueba pericial penal medioambiental celebrado en Fontilles (Alicante), desarrollado los días 20 a 23 de mayo de 2024.

– Intervención en el programa de formación AIAKOS para fiscales internacionales en Madrid, el día 31 de mayo de 2024.

– Asistencia al Seminario organizado por el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, Departamento de Sevilla, sobre coordinación pericial penal en delitos contra el medio ambiente, celebrado en Sevilla, celebrado los días 3 a 5 de junio de 2024.

– Conferencia en la Universidad de Salamanca sobre «Crimen Organizado, corrupción y terrorismo», en Salamanca, el día 17 de junio de 2024.

– Curso de Formación para TEDAX (Policía Nacional), en Madrid, en fecha 21 de junio de 2024.

– Participación el 26 de junio de 2024 en la Mesa redonda organizada por el Grupo de Patrimonio Histórico de la Guardia Civil en el Museo Arqueológico, en Madrid.

– Impartición de módulo en el IX Seminario de formación en materia de residuos, organizado por TRAGSATEC por encargo de la Subdirección de Economía Circular, en Madrid, el 17 de septiembre de 2024.

– Curso en el Centro de Estudios Jurídicos (CEJ) sobre evaluación medioambiental e infraestructuras humanas y su incidencia sobre la fauna, en Madrid, celebrado los días 23 a 26 de septiembre de 2024.

– Ponencia en el Curso del Instituto Canario de Administraciones Públicas sobre contratación y prácticas ilícitas, en Las Palmas de Gran Canaria y Tenerife, el día 27 de septiembre de 2024.

– Ponencia en la Academia de Formación de Policías Locales de La Rioja, en Logroño, el 2 de octubre de 2024.

– Impartición de módulo en el III Curso de Especialista en Protección de la Naturaleza organizado por SEPRONA, en Valdemoro (Madrid), que tuvo lugar el 21 de octubre de 2024.

– Impartición de módulo en la I Edición del Curso sobre delitos contra la ordenación del territorio organizado por Guardia Civil, en Madrid, el 24 de octubre de 2024.

– Impartición de módulo formativo en Master de Protección Integral de Medio Ambiente organizado por la Guardia Civil, en Madrid, el 29 de octubre de 2024.

### 3.3.4 Reuniones y visitas de coordinación

– Visita a Salamanca con el fin de abordar la situación del denominado «Antiguo Convento de Los Jerónimos». Reunión Comandancia Guardia Civil, el 23 de enero de 2024.

– Reunión con el Ilmo. Fiscal Jefe de Salamanca a fin de tratar diversos aspectos relacionados con la conservación del patrimonio histórico y la fábrica de abonos Mirat, en Salamanca, el 16 de abril de 2024.

– Reunión con la Comisaria de Mossos d'Esquadra, el 8 de julio de 2024.

– Reunión de coordinación con Mossos d'Esquadra en relación con el tráfico de gases que agotan la capa de ozono, el 16 de julio de 2024.

– Reunión de coordinación con Mossos d'Esquadra, en Madrid, el 20 de noviembre de 2024.

– Reunión con la Dirección General de la Marina Mercante, con el fin de concretar criterios técnicos y pautas de actuación ante supuestos susceptibles de persecución penal, en Madrid, el 22 de noviembre de 2024.

### 3.3.5 XIV reunión de la red de Fiscales de Medio Ambiente

Los días 29 y 30 de enero de 2024 se celebraron en el Aula Magna del «Edificio Melchor de Macanaz» de la Facultad de Derecho de Albacete, las XIV Jornadas de la Red de Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo con el siguiente programa:

Primera Mesa: Asuntos generales y Declaraciones de Responsabilidad Ambiental. Se abordaron por los distintos intervinientes: cuestiones generales de la especialidad; mortandad de aves en acristalamientos de pistas de pádel y edificios, mamparas e infraestructuras y supuestos asimilados y, la perspectiva ambiental desde el punto de vista contencioso-administrativo.

Segunda Mesa: Diversos aspectos de la especialidad, en la que el contenido se extendió a: incendios forestales; malos tratos a animales domésticos; comercio de gases de efecto invernadero; y a las novedades en el derecho comunitario ambiental.

Mesa Tercera: Impactos medioambientales de la energía eólica y fotovoltaica, que fue abordado desde la perspectiva legal, de valoración toxicológica y de medio ambiente.

### 3.3.6 Tramitación de procedimientos e iniciativas adoptadas por la unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado en el desempeño de su función

En relación con la tramitación de procedimientos, hay que poner de relieve que en el año 2024 se incoaron un total de 711 expedientes y/o diligencias, desglosados como sigue: 475 adoptaron la forma de expediente gubernativo, 232 fueron diligencias preprocesales y 1 diligencias de investigación preprocesal incoadas por el vertido de pellets en las costas gallegas.

Destacar respecto al control de los asuntos relativos al tráfico de especies (CITES) que, en 2024 se incoaron para su control por parte de las fiscalías territorialmente competentes 76 expedientes.

Respecto a los incendios forestales de más de 300 hectáreas fueron incoados 12 expedientes.

En 2023 se abrieron un total de 640 expedientes de los que 568 adoptaron la forma de expediente gubernativo y 82 la de diligencias preprocesales.

#### 3.3.6.1 *Expedientes Gubernativos y Diligencias tramitadas en 2024*

En relación a los expedientes tramitados, se procede con frecuencia a recabar la información inicial necesaria para confirmar que, efectivamente, las denuncias presentadas en la propia Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado tienen la entidad suficiente para ser tramitadas desde el punto de vista penal, poniendo a disposición de las mismas a las Unidades Adscritas al Fiscal de Sala (SEPRONA, Policía Municipal, Agentes Forestales y Unidad Técnica). Pues bien, en el apartado posterior se incorpora el resumen de aquellas actuaciones realizadas por la especialidad ambiental de la Fiscalía General, que son los más representativos de entre los tramitados a lo largo del año 2024.

#### 3.3.6.2 *Coordinación sobre determinadas problemáticas en el año 2024*

##### 3.3.6.2.1 Contaminación procedente de buques

La contaminación procedente de buques es una preocupación de la Unidad especializada de Medio Ambiente y Urbanismo desde su creación.

El 21 de octubre de 2009 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2009/123/CE relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones, de aplicación a las descargas de sustancias contaminantes. Esta norma marcó el inicio de una fluida relación entre la Unidad de Medio Ambiente y la Dirección General de la Marina Mercante. Los vertidos al mar, especialmente de hidrocarburos, determinan la coordinación entre la administración competente y la Unidad para unificar criterios y diseñar estrategias.

El artículo 311.3 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, dispone: «cuando la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta, se dará traslado al Ministerio Fiscal, suspendiéndose el procedimiento sancionador mientras la Autoridad judicial no hubiera dictado sentencia firme o resolución que ponga fin al proceso. Deberán cumplirse de modo inmediato las medidas administrativas adoptadas para salvaguardar la actividad portuaria, la seguridad marítima y la ordenación del tráfico marítimo, y para la prevención de la contaminación del medio marino, sin que la

suspensión del procedimiento sancionador pueda extenderse a la ejecutividad de las medidas para establecer el orden jurídico vulnerado».

Transcurrido el tiempo y analizada la casuística, en noviembre de 2024 se consideró necesario revisar, actualizar y ampliar dichos criterios más allá de los referidos a vertidos de hidrocarburos en alta mar.

La actual regulación del delito contra el medio ambiente previsto y penado en el artículo 325 del Código Penal y la Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho Penal justifican la investigación y, en su caso, persecución de aquellos hechos que consistan en vertidos no autorizados con entidad suficiente para causar o poder causar daños sustanciales a la calidad del aire, agua, animales y plantas. No obstante, la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo extiende su competencia a la protección del Patrimonio Histórico del que forman parte los barcos, con independencia de su catalogación previa.

Por su parte, la Dirección General de la Marina Mercante tiene encomendada la prevención y lucha contra la contaminación marina procedente de buques, embarcaciones y plataformas, limpieza de aguas marinas y tramitación de expedientes sancionadores. Además, en el ejercicio de sus competencias, conoce las operaciones a realizar sobre buques y embarcaciones históricos.

Con el fin señalado arriba, el 22 de noviembre de 2024 tuvo lugar una reunión en la sede de la Dirección General de la Marina Mercante, Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible entre ese organismo y la Unidad especializada. En la misma se estudiaron criterios a seguir por la referida Dirección General en la comunicación a la Fiscalía de aquellos hechos de los que tuviere noticia y que, por revestir indicios de delito, debieran ser investigados. Para ello, se examinaron supuestos como vertidos de hidrocarburos, vertidos de otro tipo de compuestos potencialmente contaminantes, contaminación atmosférica por emisión de azufre y óxido nitroso en puertos, y atentados sobre el Patrimonio Histórico en bienes inscritos y no inscritos.

#### 3.3.6.2.2 La declaración responsable como título habilitante de actuaciones que puedan afectar al medio ambiente o a la ordenación del territorio

El uso de la declaración responsable y de la comunicación, como títulos habilitantes para el ejercicio de derechos o el desarrollo de actividades, ha preocupado a la Unidad especializada desde el momento

en que se han detectado como creciente recurso en el contexto medio ambiental y urbanístico, con un resultado que pone en peligro los debidos mecanismos de control administrativo de las actividades desarrolladas en zonas susceptibles de especial protección.

Por este motivo, fue objeto de tratamiento en las dos últimas reuniones de la Red de Fiscales de Medio Ambiente, celebradas en Cartagena y en Ávila.

El origen normativo de este instituto jurídico es europeo y se sitúa en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, trasponiéndose a la legislación nacional mediante las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; concretándose su definición y los aspectos generales de su comportamiento en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, fuera de las definiciones generales propuestas por la normativa estatal, resulta difícil establecer una teoría general de la declaración responsable y de la comunicación, debido a que su concreto régimen se deja en manos de legislaciones sectoriales autonómicas y locales, en función de las competencias sobre las actividades reguladas (STS 293/2023), con lo que en la práctica vemos que se utilizan para evitar formalidades desde el punto de vista procesal que cumplen una función garantista indispensable. Establecen un sistema compartido, entre la Administración y el administrado, de la actividad de vigilancia y control (STS 293/2023), que elimina esencialmente el control previo, relegándolo a un momento posterior a la actividad, e incluso entonces, muchas veces se omite.

Debido a que, como se ha dicho antes, se ha detectado un incremento en la utilización por las administraciones de este régimen habilitante, y que los riesgos de déficit de adecuado control se están materializando, como se observa en sucesivas denuncias, se consideró oportuno ofrecer una orientación a los fiscales sobre este punto, tanto a través de la Red de Fiscales de Medio Ambiente, como de una nota de servicio que recientemente se ha emitido, y que incide, primero, en la necesidad de que la Policía Judicial esté en contacto directo y temprano con la fiscalía para recibir la orientación adecuada en investigaciones que afecten a este tipo de regímenes y, segundo, que los fiscales delegados y especialistas tengan especial precaución al abordar el

estudio y tramitación de investigaciones y expedientes en los que estén implicadas declaraciones responsables o comunicaciones.

#### 3.3.6.2.3 Zonas de bajas emisiones

La preocupación por la contaminación del aire, particularmente en los núcleos urbanos, a pesar de los avances que se han realizado, es una constante en España y en Europa por sus efectos en relación con el cambio climático y las consecuencias, científicamente demostradas, que puede tener sobre la salud de las personas al aumentar el riesgo de padecer y agravar enfermedades respiratorias y cardiovasculares.

Por ello, la calidad el aire y la protección de la atmósfera son prioridades de la política ambiental desde hace tiempo al servir de base para la protección de los ecosistemas y la salud de las personas.

En este sentido, uno de los objetivos de la Unión Europea es alcanzar niveles de calidad del aire que no generen riesgos inaceptables para la salud humana y el medio ambiente y, entre los ámbitos en los que se actúa, está el legislativo, fijando límites y valores objetivos de calidad del aire, para reducir la contaminación, proteger la capa de ozono y combatir el cambio climático.

Como no podía ser de otro modo, la preocupación por la contaminación del aire en España ha estado presente en el seno de la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado prácticamente desde su creación en el año 2006, habiéndose realizado estudios y seguimientos de la situación de la calidad del aire en distintas ciudades españolas, antes, por tanto, de la promulgación de la vigente Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. No podemos olvidar, además, que el artículo 325 CP sanciona como delito «las emisiones de gases contaminantes en la atmósfera que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire», que se realicen en las circunstancias que se determinan.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, responde a los compromisos internacionales y europeos adquiridos por España. La norma introduce una serie de novedades importantes en pro de la defensa de la calidad del aire, promueve la movilidad sin emisiones contaminantes para los municipios de más de 50.000 habitantes, territorios insulares y municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite, que deberán adoptar planes de movilidad urbana sostenible que contemplen medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones, así como el establecimiento de zonas de bajas emisiones (en adelante, ZBE), antes

del 2023. El posterior Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, regula las zonas de bajas emisiones, y establece los requisitos mínimos que deberán satisfacer las ZBE que establezcan las entidades locales, en cumplimiento de lo dispuesto en la citada Ley.

Actualmente y, a pesar de lo indicado, la situación en el territorio español es enormemente heterogénea, pudiendo encontrar ZBE en municipios que no resultan obligados y, por el contrario, un importante número de consistorios que incumple la normativa en esta materia.

Ante esta realidad, siguiendo la línea de actuación ya iniciada, la Unidad ha considerado necesario, no sólo abordar este tema en el seno de las Jornadas de la Red de Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo sino, además, recabar la intervención de las Unidades Adscritas para proceder al estudio y recogida de datos que permitan determinar el alcance de la situación real y, teniendo en cuenta que la salud de las personas puede verse seriamente afectada, valorar la posible intervención de los fiscales delegados y especialistas en los supuestos de incumplimiento más graves, conforme a los criterios que se establezcan.

### 3.3.7 Otras formas de coordinación

#### 3.3.7.1 *Consultas planteadas a esta Unidad*

– Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía de la Comunidad de Navarra relativa a las Diligencias Previas 287/21 tramitadas en el Juzgado de Tafalla por contaminación ambiental causada por algunas empresas del Valle de Odieta.

– Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía Provincial de Cádiz relativa a la no ejecución de las demoliciones acordadas en sentencias por parte de los Ayuntamientos.

– Consulta de la Fiscalía de la Comunidad del País Vasco sobre extinción de la concesión de ocupación de dominio público terrestre a Astilleros Murueta S. A.

– Consulta de la sección de la Fiscalía Provincial de Álava relativa a un posible delito sobre el patrimonio histórico referido a las Diligencias Previas 193/22 del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Vitoria.

– Consulta de la sección de la Fiscalía Provincial de Cádiz sobre un presunto delito sobre el patrimonio histórico que afectaría a la Casa del Obispo.

– Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía Provincial de Cádiz por un posible delito de contrabando de especies protegidas (CITES).

– Consulta de la sección de medio ambiente de Asturias en relación con los Centros de Tratamiento Autorizado de vehículos fuera de uso.

– Consulta de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid en relación con la interposición de recurso de casación contra la Sentencia 595/23 por un delito contra los recursos naturales y el medio ambiente.

– Informe sobre la legalidad del protocolo seguido por la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural sobre recepción de informes o denuncias de sus agentes de medio ambiente.

– Consulta de la sección de la Fiscalía de las Islas Baleares en relación con la aplicación del artículo 340 bis del Código Penal en los supuestos de electrocución de aves.

– Consulta de la sección de medio ambiente de la Fiscalía de Área de Ponferrada en relación con la interposición de escrito de acusación por un presunto delito contra el medio ambiente de un Centro de Tratamiento Autorizado de vehículos fuera de uso.

#### 3.3.7.2 *Oficios de Coordinación*

– Oficio de coordinación relativo al proceso de investigación de delitos contra el medio ambiente con relación a la determinación del tipo y cantidad de gases fluorados.

– Oficio de coordinación a fin de que los fiscales delegados establezcan los mecanismos adecuados para que las Administraciones Públicas tengan conocimiento de las resoluciones que se adopten y puedan iniciar el correspondiente procedimiento sancionador y, simultáneamente, acordar la suspensión de este hasta que se resuelva la vía penal o, en caso de que hubiere sido incoado previamente, poder reanudarlo en caso de que no se determinara la existencia de ilícito penal alguno.

– Oficio de coordinación con relación al proyecto BIOVAL. La metodología BIOVAL fue desarrollada con la experiencia del Instituto de investigación para la Naturaleza y los Bosques (Instituut voor Natuur-en Bosonderzoek-INBO). EI sitio web de la herramienta BIOVAL explica esta metodología y proporciona una lista indicativa de valores para 100 especies de vertebrados en la región flamenca de Bélgica (la evaluación se aplicaría a otras regiones, parajes y hábitats). También cuenta con una base de datos de jurisprudencia que utiliza la herramienta BIOVAL para evaluar la compensación por daños a la naturaleza en los Tribunales.

– Oficio de coordinación en relación con la valoración económica e identificación de especies CITES.

– Oficio de coordinación con relación a los enterramientos de vehículos fuera de uso o piezas de estos (aplicación de los artículos 325 y 326 del Código Penal).

– Oficio con relación a la actualización de criterios para la comunicación de hechos a las secciones de medio ambiente de las fiscalías territoriales por parte de las Confederaciones Hidrográficas.

– Oficio de coordinación con relación a la aplicación del artículo 340 bis primero del Código Penal en los supuestos de muerte de aves al quedar atrapadas en sistemas colocados en edificios para evitar el acceso o posado de las mismas.

– Oficio de coordinación en relación con el elevado número de incendios en naves de almacenamiento de residuos.

– Oficio dirigido a la Dirección General de la Marina Mercante para la actualización de criterios para la comunicación de hechos a la Unidad de Medio Ambiente.

### 3.4 **Campaña de prevención de incendios forestales 2024**

El 9 de abril de 2024, como se viene haciendo con carácter anual, se lanzó la campaña de prevención de incendios forestales con las siguientes directrices:

«Recapitulando los datos del año precedente y según el avance informativo de incendios forestales del Ministerio de Transición Ecológica (MITERD) del 1 de enero al 31 de diciembre del 2023, el año ha mejorado con respecto a los resultados del año 2022, que resultó ser uno de los peores años desde que se tienen registros. Por su parte, el 2023 ha sido el segundo mejor año en número de incendios de la década con 7.748 cuando la media está en 9.979. Los datos de superficie forestal afectada no son tan positivos. Con 89.068 ha quemadas, es el cuarto peor año del decenio.

El número de grandes incendios forestales (GIF), considerando como tales aquellos que superan las 500 ha, fue de 20, estando esta cifra próxima a la media de los últimos 10 años que se sitúa en 23.

El dato más significativo en cuanto a la incidencia en este 2023 es que en los primeros meses del año se produjeron incendios en número muy superior a la media de los últimos 10 años. Según los datos provisionales publicados para el período del 1 de enero al 30 de abril, la superficie quemada hasta entonces era de algo más del doble de dicha media, procediendo en su mayoría del Principado de Asturias, donde se produjeron 12 GIF de los 23 que hubo en todo el 2023.

La prevención de los incendios forestales es una prioridad para esta Fiscalía de Sala y, por ello, se ha involucrado en la labor, tanto operativa como de aportación de datos, a todos los cuerpos policiales y agentes adscritos incrementando su actuación en el año precedente, sumándose a la labor del SEPRONA, los Agentes Forestales y la Red de Policías Locales aprovechando al máximo las posibilidades que ofrece en este ámbito tanto la Ley de Montes como la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local.

En esta línea, tanto el SEPRONA como los Agentes Forestales han aportado mensualmente al Fiscal de Sala Coordinador datos relativos a personas detenidas o investigadas por delitos de incendios forestales, así como datos sobre localización de puntos de riesgo alto de incendios, actuación que ha contado con la colaboración de la Policía Local.

Este año, como novedad y paralelamente a la campaña de prevención de incendios forestales, se ha remitido oficio a los tres cuerpos citados a fin de que, bajo el paraguas de las nuevas tecnologías y, en concreto, mediante el uso de drones en zonas de riesgo de incendio, realicen un mapeo del territorio y de aquellos puntos que por su orografía, superficie forestal, temperatura y otras variables sean susceptibles de tener un riesgo alto-medio de que estos se produzcan para, consecuentemente, verificar la existencia de planes de prevención de incendios en aquellos municipios incardinados en dichas áreas.

En consecuencia, procede oficiar a las Sras./Sres. Fiscales especialistas en relación con la materia, manteniendo las pautas de actuación que por las Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías se vienen desarrollando en el aspecto preventivo al que se refería la Instrucción 9/2005 del Fiscal General del Estado, así como los diferentes planteamientos que se han ido plasmando desde 2006 a través de sucesivos oficios de esta Unidad (con especial referencia por su amplitud, como siempre se indica, al de 15 de junio de 2010), manteniéndose, como se viene recalcando en los últimos años, la importancia de la vigilancia respecto al cumplimiento de la obligación de tener Planes de Prevención de Incendios, por parte de los Ayuntamientos en cuyos términos municipales existen superficies forestales, y en los supuestos regulados en las legislaciones autonómicas, especialmente en los casos de grandes incendios.

En virtud del artículo 48 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes modificada por el Real Decreto Ley anteriormente referido, dispone concretamente que “las Comunidades Autónomas ante el riesgo general de incendios forestales, elaborarán y aprobarán

planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales. Los referidos planes, que deberán ser objeto de publicidad previa a su desarrollo, comprenderán la totalidad de las actuaciones a desarrollar y abarcarán la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente". Y en este sentido el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico confeccionará, con la participación de las Comunidades Autónomas y previo informe del Comité de Lucha contra Incendios Forestales, directrices y criterios comunes para la redacción de los referidos planes que se aprobarán mediante real decreto. Directrices y Criterios que han sido redactados por el Ministerio y remitidos a las Comunidades Autónomas para informe y posterior aprobación mediante real decreto. Dicho esto, lo que se pretende es que las Sras./Sres. Fiscales dispongan de la información precisa y adecuada sobre las previsiones de incendios, para que puedan hacerse una composición de tiempo y lugar sobre los mismos, a efectos procedentes de coordinación y actuación con las autoridades e instituciones competentes al respecto.

Igualmente, y como es habitual, en relación con la iniciativa acerca del control de vertederos, líneas eléctricas, líneas de ferrocarril, zonas recreativas, e incluso campamentos infantiles y juveniles situados en terrenos forestales, que impliquen riesgo de incendio forestal, se procede a remitir a las Sras./Sres. Fiscales Delegados la información que se refiere a aquellos puntos con alto riesgo de incendio forestal detectados tanto por el SEPRONA de la Guardia Civil como por los Agentes Forestales y las secciones ambientales de la Policía Local de las respectivas provincias y localidades para que, a continuación, por parte de aquellos, las Sras./Sres. Fiscales actúen de conformidad con la ya citada Instrucción 9/2005, colaborando con las Administraciones competentes, «cooperación que se extenderá si fuera necesario a la observancia e interpretación de las medidas precautorias que estén sancionadas legalmente» oficiando, por tanto, a las citadas Administraciones, propietarios, empresas titulares de la actividad, etc. haciéndoles saber la existencia de ese punto con alto riesgo de incendio forestal y que se pone en su conocimiento a fin de que se adopten las medidas procedentes en evitación de los incendios forestales.

Al hilo de lo expuesto, cabe recordar el artículo 4.5 del EOMF sobre la necesaria colaboración de las Administraciones competentes: "Las autoridades, funcionarios u organismos o particulares requeridos por el Ministerio Fiscal en el ejercicio de las facultades que se enumeran en este artículo y en el siguiente deberán atender inexcusable-

mente el requerimiento dentro de los límites legales. Igualmente, y con los mismos límites, deberán comparecer ante el Fiscal cuando este lo disponga".

En este sentido, conviene destacar que, en el presente año, al igual que en el año pasado, y por parte de la Guardia Civil y otras fuerzas policiales, se han tenido también en cuenta aquellas situaciones en que se han detectado importantes acumulaciones de restos vegetales en zonas de monte con presencia de combustible denso y continuo que por sus singulares características (estado de abandono, existencia de estructuras vegetales frondosas, etc.) pueden favorecer la propagación de incendios. Al hilo de la anterior consideración, conviene recordar también que la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, según redacción dada por la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, que entró en vigor el 2 de enero de 2023, ha prohibido, en su artículo 27.3, «con carácter general la quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola.(…) solo podrá permitirse la quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola cuando cuenten con la correspondiente autorización del órgano competente de las Comunidades Autónomas, bien por razones de carácter fitosanitario que no sea posible abordar con otro tipo de tratamiento, motivando adecuadamente que no existen otros medios para evitar la propagación de plagas, bien con el objeto de prevenir los incendios». Esta disposición normativa, por tanto, habrá de ser especialmente tenida en cuenta por las Sras./Sres. Fiscales, dado que, como es sabido, un importantísimo número de los incendios forestales que dan lugar a procedimientos penales en nuestro país se produce como consecuencia de este tipo de prácticas.»

Asimismo, y con carácter mensual, se recopilan tanto el número de detenidos o investigados por incendio forestal, así 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. Este pasado año se remitió nota a las secciones territoriales con el fin de:

– Realizar una campaña de verificación, en todo el territorio nacional, en el que se determine la existencia de los correspondientes planes de prevención locales de incendios forestales en los municipios que tengan obligación de ello, formulando en su caso las correspon-

dientes denuncias administrativas y considerando este incumplimiento en la instrucción de diligencias por incendios forestales ocurridos en los municipios afectados.

– Proceder a determinar 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.

– Estudiar el posible uso de aparatos de teledetección aplicados a prevenir y localizar incendios incipientes.

– Valorar el uso de sistemas de vigilancia aérea, tales como drones o vehículos aéreos no tripulados, a partir del momento en que haya disponibilidad de estos, dentro de su propio contexto profesional.

### 3.4.1 Análisis general

Tal y como se refleja en el avance informativo de incendios forestales del Ministerio de Transición Ecológica (MITERD) del 1 de enero al 31 de diciembre del 2024, el año no solo ha sido un buen año en términos de incendios forestales, además mejoró en relación con el año 2023. Así, el 2024 finalizó con 6.150 siniestros cuando en el año 2023 fueron 7.748 incendios. Se reseña la superficie forestal afectada con 47.174 ha y en el 2023 con 89.068 ha, por lo que se puede observar una gran variación positiva.

El dato más significativo en relación con el año 2024 es el número de grandes incendios forestales (GIF), considerando como tales aquellos que superan las 500 ha, que han disminuido a 17, y aun estando esta cifra próxima a la media de los últimos 10 años que se sitúa en 18/20, sí ha disminuido con respecto a la media de los últimos cinco años, cifras que se encontraban en 22 GIF, pudiendo reseñar una variación de −22.7% en los grandes incendios forestales.

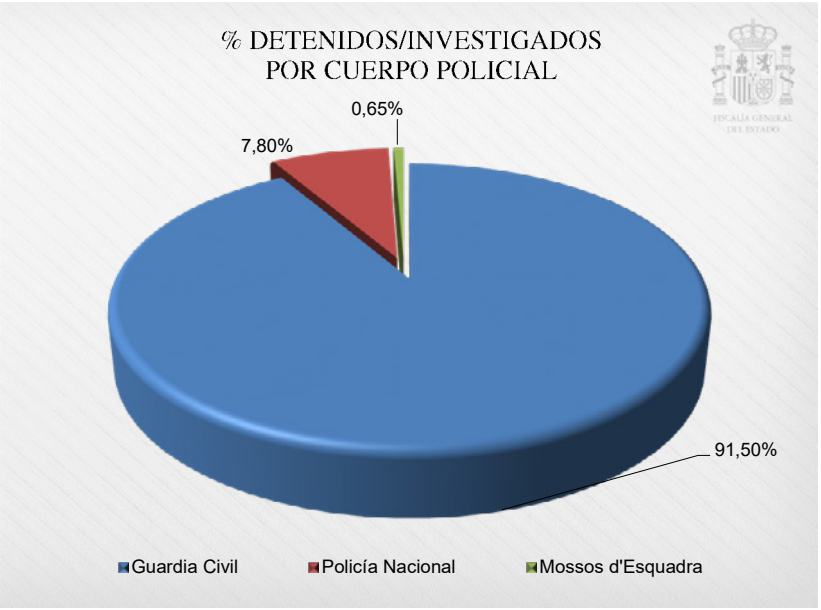
### 3.4.2 Actuaciones realizadas por los diferentes cuerpos policiales

La estadística de incendios elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico es necesario ponerla en relación con el número de actuaciones policiales realizadas, pues del

total de siniestros, más de las dos terceras partes fueron conatos (menos de 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 de la Fiscalía General del Estado, se comprueba que, como resultado de la intervención policial, fueron detenidas o investigadas un total de 306 personas por incendios ocurridos durante 2024. La relación de las personas detenidas/investigadas va en consonancia con el número de siniestros.

Los datos por cuerpo policial se distribuyen de la siguiente manera:




### 3.4.3 Incendios forestales con detenidos/investigados atendiendo 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 |
|---|---|---|---|---|
| 2020 | 56,52 | 42,2 | 1,28 | 0,00 |
| 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 |
| Media | 46,73 | 51,24 | 2,03 | 0,34 |

En esta tabla se puede observar que los incendios ocurridos en los que se intervino policialmente fueron conatos (37,5%) y los incendios de entre 1 ha y 500 ha (61,81%). El resto de los incendios se corresponden con GIF (0,69%).

### 3.4.4 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 estas causas 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 impedían 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 pro-

ducirse, 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, en el análisis de las causas de inicio de los incendios forestales desde el criterio de la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la FGE, 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 2024, puestos en relación con los últimos 5 años son los siguientes:

| Año | Incendios por negligencias (%) | Incendios intencionados (%) |
|---|---|---|
| 2020 | 74,94 | 25,06 |
| 2021 | 70,56 | 24,3 |
| 2022 | 63,50 | 25,50 |
| 2023 | 68,00 | 19,00 |
| 2024 | 50,98 | 24,18 |
| Media | 65,59 | 23,60 |

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.

## 3.5 **Datos estadísticos sobre intervenciones en medio ambiente**

### 3.5.1 Diligencias de investigación

En el año 2024 se incoaron 3.060 diligencias de investigación preprocesal: 461 corresponden a medio ambiente, 1.145 a urbanismo y ordenación del territorio, 91 a patrimonio histórico, 392 a delitos con-

tra 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 querella por parte del Ministerio Fiscal y 1.446 fueron archivadas, encontrándose las restantes en tramitación.

En el año 2023 se incoaron 2.799 diligencias de investigación preprocesal: 462 corresponden a medio ambiente, 1.010 a urbanismo y ordenación del territorio, 84 a patrimonio histórico, 447 a delitos contra la flora y fauna, 550 a incendios forestales y 246 a malos tratos contra animales domésticos. Del total de las diligencias, 989 fueron objeto de denuncia o querella por parte del Ministerio Fiscal y 1.456 fueron archivadas, encontrándose las restantes en tramitación.

### 3.5.2 Delitos en procedimientos judiciales incoados

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.

En 2023 se incoaron 4.713 procedimientos judiciales, 391 por delitos contra el medio ambiente, 990 por urbanismo y ordenación del territorio, 311 corresponden a patrimonio histórico, 768 a delitos contra la flora y fauna, 864 a incendios forestales y 1.389 a malos tratos a animales domésticos.

### 3.5.3 Procedimientos incoados

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.

La estadística en 2023 refiere un total de 6.048 procedimientos incoados de los que 134 fueron diligencias urgentes, 23 juicios rápidos, 4.502 diligencias previas de juzgado de instrucción, 202 delitos leves,1.051 procedimientos abreviados de juzgado de lo penal, 1 sumario ordinario y 1 procedimientos ordinario.

### 3.5.4 Escritos de acusación

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.

Durante 2023 se presentaron 1.327 escritos de acusación de los que 83 fueron por delitos contra el medio ambiente, 498 en materia de urbanismo y ordenación del territorio, 41 por delitos sobre el patrimonio histórico, 282 en materia de flora y fauna, 138 por delitos de incendios forestal y 285 por malos tratos a animales domésticos.

### 3.5.5 Sentencias condenatorias

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 283 por malos tratos a animales domésticos.

Durante 2023 se dictaron 959 sentencias condenatorias: 61 por delitos contra el medio ambiente, 295 por urbanismo y contra la ordenación del territorio, 39 en patrimonio histórico, 218 en materia de flora y fauna, 90 por incendio forestal y 256 por malos tratos a animales domésticos.

### 3.5.6 Sentencias absolutorias

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.

En el ejercicio 2023 se reportan 222 sentencias absolutorias de las que 32 lo son en materia de medio ambiente, 64 en urbanismo y contra la ordenación del territorio, 6 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.

### 3.5.7 Resoluciones del Tribunal Supremo (fuente CENDOJ)

En 2024 nuestro Alto Tribunal, según los datos obrantes en CENDOJ, dictó cuatro sentencias en ámbito competencial de esta Unidad.

STS 245/2024 por un delito contra la ordenación del territorio. Desestima los recursos de casación por infracción de ley e infracción de precepto constitucional, interpuesto por la representación de la acusación particular –Ayuntamiento de Cabrillanes– y del Ministerio Fiscal, contra Sentencia dictada por la Audiencia Provincial de León, Sección Tercera, de fecha 2 de diciembre de 2021, que absolvió a la entidad Ukemac, S. A. y a la acusada Dña. Delfina de delitos contra la ordenación del territorio y de desobediencia.

STS 883/2024 por un delito contra la ordenación del territorio. Estima parcialmente los recursos de la defensa, apoyado en su segundo motivo por el Ministerio Fiscal, formulado contra la Sentencia 100/2022, dictada con fecha 28 de febrero de 2022, en Procedimiento Abreviado 986/2018, por la Sección n.º 29 de la Audiencia Provincial de Madrid, que se casa y anula, con declaración de las costas de oficio.

STS 889/2024 por un delito contra el medio ambiente. Desestima el recurso de casación interpuesto por el MF contra la Sentencia número 108/2022, de 22 de marzo de 2022, dictada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

STS 996/2024 por un delito contra la ordenación del territorio. Estima el recurso de revisión interpuesto por el condenado, frente a la Sentencia núm. 413/2013, de 4 de noviembre de 2013, del Juzgado de lo Penal núm. 23 de Madrid, dictada en el procedimiento abreviado núm. 49/2012 que fue confirmada en apelación por la Sentencia dictada por la Sección 17.ª de la Audiencia Provincia de Madrid, de fecha 19 de febrero de 2015 y Auto de rectificación de esta de 31 de marzo de 2015, declarándose la nulidad de las citadas resoluciones.

### 3.5.8 Ataques de perros potencialmente peligrosos a otros canes

Alicante refiere que, en el Juzgado de Instrucción n.º 4 de Alicante se sobreseyeron dos procedimientos en relación con casos de perros potencialmente peligrosos que habían mordido y causado la muerte de otros animales, no habiendo guardado sus propietarios la debida diligencia. El Ministerio Fiscal interpuso sendos recursos de apelación por entender que los hechos son constitutivos de un delito de maltrato animal del artículo 340 bis CP en su modalidad de comisión por omi-

sión, que han sido resueltos por la Audiencia Provincial confirmando el sobreseimiento.

Bizkaia reseña que en estos supuestos delictivos se han incoado pocos procedimientos, y que están en curso, sin que haya recaído aun sentencia en los mismos.

Destaca Jaén en su memoria el procedimiento seguido en el Juzgado de Instrucción único de Baeza, Diligencias Previas número 566/2023 en las que se formuló escrito de acusación por el Ministerio Fiscal contra el investigado por la comisión de un delito continuado del artículo 340 bis 1 y 3 CP al haber procedido, como propietario de varios perros, aunque carentes de documentación y sin que conste en el procedimiento si se trata de perros de los denominados peligrosos, a incitar e instigar intencionadamente a estos cuando los sacaba por la localidad para que atacasen a los gatos callejeros hasta ocasionarles la muerte, habiéndose producido estos episodios en varias fechas. En una ocasión uno de los perros llevaba un gato muerto en la boca; en otra fecha se produjo el fallecimiento de una gata por el ataque de los perros; en distinta ocasión los perros atacaron a un gato ocasionándole la muerte y el desmembramiento posterior del animal; y en otra ocasión los perros procedieron a atacar a un gato ocasionándole la muerte. Con fecha 22 de octubre de 2024, por el Juzgado de lo Penal número 3 de Jaén se dictó sentencia condenatoria firme, con la conformidad del acusado, en el Procedimiento Abreviado número 276/2024, en la que se condenó como autor responsable de un delito continuado de maltrato animal con resultado de muerte del artículo 340 bis 1 y 3 CP.

Por último, la Fiscalía de Las Palmas formuló escrito de acusación contra el dueño de dos perros de raza dóberman, no sujetos y sin bozal, que causaron la muerte de un gato doméstico, habiéndose dictado sentencia condenatoria de conformidad el 8 de abril de 2024.

## 3.6 **Sugerencias y Comentarios**

### 3.6.1 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 2024 se ejecutaron en total de 87 demoliciones, de las que 25 son voluntarias y 62 forzosas, estando pendientes de ejecutar un total de 150. En 2023 se reportaron un total de 72 demoliciones efectivamente realizadas, 37 voluntarias y 35 forzosas, estando pendientes de ejecución un total de 64.

Deben destacarse las Diligencias de Investigación 144/2019 tramitadas por la Fiscalía Provincial de Girona que dieron lugar a la incoación y tramitación del procedimiento judicial por Diligencias Previas 380/2021 por construcciones ilegales en un camping en la localidad de Sant Pere de Pescador. Por Resolución de 22 de febrero de 2024 de la Consejera de Territorio del Gobierno autonómico, se ordenó el derribo de 89 bungalós y cuatro piscinas del camping La Ballena Alegre de San Pere Pescador (Alt Empordà), al constatar que tales infraestructuras estaban ubicadas en suelo no urbanizable de protección especial y se levantaron sin contar con la licencia municipal necesaria y reclama, también, restituir los terrenos a su estado inicial, resolución que supone el reconocimiento del buen trabajo realizado por la Fiscalía de Gerona.

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 medio ambiente de las fiscalías, de manera directa, el control de las ejecutorias, precisamente con ese fin específico, reforzando para ello, si fuera necesario, las propias secciones.

### 3.6.2 Conformidades

Tras el conteo manual de las sentencias dictadas en 2024 recibidas de las distintas fiscalías (señalar que no se han recibido el cien por cien de las resoluciones dictadas), se advierte en los distintos tipos penales un elevado número de sentencias condenatorias dictadas en conformidad.

En números, de las 821 sentencias recibidas (dictadas 1.289), 422 lo son condenatorias en conformidad y se desglosan como sigue: 15 en medio ambiente, 137 en urbanismo, 91 en flora y fauna, 48 por incendio forestal, 15 en patrimonio histórico y 116 por malos tratos a animales.

## 3.7 **Unidades adscritas a la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo**

### 3.7.1 la unidad adscrita del SEPRONA de la Guardia Civil

En virtud de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 50/1981 por el que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, el 6 de

septiembre de 2011, se crea la Unidad del SEPRONA Adscrita al Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, en adelante UAFIMA.

La UAFIMA, formada por 4 componentes, trabaja en estrecha colaboración con los fiscales integrantes de la Unidad especializada, así como con los 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 la Unidad, necesaria para la configuración de la mayor parte de los delitos medioambientales.

#### 3.7.1.1 *Funciones y resultados*

Las labores encomendadas por la Unidad son las siguientes:

1) Investigación de los delitos medioambientales que por su complejidad, trascendencia social o ámbito territorial de investigación sean solicitadas por la Unidad especializada o los delegados territoriales. En base a ello, durante el año 2024, se han efectuado las reseñadas a continuación:

– Operación AZOE. Bajo la coordinación de la Unidad especializada y la delegación de Madrid, se ha investigado la situación medioambiental del río Jarama, el cual aporta una gran carga contaminante al rio Tajo, al parecer motivado por la actividad de las numerosas estaciones de depuración existentes a lo largo de la Comunidad de Madrid. Tras la inspección de 15 estaciones depuradoras y análisis de vertidos, se detectó que algunas de ellas arrojaban resultados analíticos con valores muy superiores a los establecidos respecto al parámetro de nitrógeno total, así como cifras alarmantes en cuanto al vertido de aguas aliviadas sin tratamiento en épocas de tiempo seco, hecho totalmente prohibido.

– Operación CALANDINO. Tras la recepción de denuncia en la Unidad especializada de Medio Ambiente y Urbanismo, procedente del alcalde de la localidad de Batres, en la que se exponen numerosas irregularidades en torno al río Guadarrama, el Fiscal de Sala solicita que se elabore la investigación correspondiente. Finalizada la misma, se detectaron los siguientes incumplimientos: ocupación del dominio público hidráulico por distintas actividades, principalmente la actividad urbanística, afectando a áreas inundables, hallando más de 500 construcciones irregulares. Dentro del desorden ambiental encontrado, se observa igualmente la ocupación de las zonas de servidum-

bre y dominio público por residuos de construcción y demolición. Vertidos de aguas residuales, vertidos directos de la totalidad de asentamientos irregulares e incumplimientos notorios en los realizados por estaciones de depuración autorizadas.

– Operación LIMÍCOLA. Vertido de pellets. Con motivo de la pérdida de contenedores del buque portacontenedores TOCONAO, se produce el vertido de 26,3 toneladas de pellets de plástico, afectando a las costas españolas. Por parte de la Unidad especializada se incoan Diligencias de investigación penal y se comisiona a esta Unidad para su investigación, para lo cual fue necesaria colaboración internacional. Se concluyó que, dadas las condiciones meteorológicas en ese momento, junto con la información recopilada del sistema VDR (caja negra), parece evidenciarse que la caída por la borda de los contenedores, lo fue como consecuencia de los golpes recibidos por el buque a causa oleaje, permitiendo determinar que no se habría producido irregularidad alguna que hubiera determinado la caída de aquellos. En cuanto a la afección ambiental, el análisis de los plásticos determina que no existe toxicidad alguna. Los pellets fueron recogidos bajo responsabilidad de la empresa armadora.

2) Funciones de enlace entre la Unidad especializada y el resto de las unidades del SEPRONA. Se han canalizado 129 procedimientos a las diferentes unidades policiales, y realizado su seguimiento hasta la entrega en las fiscalías correspondientes.

3) Formación e inteligencia. Se ha participado en 15 foros de trabajo, programas de formación o reuniones sobre diversas materias relacionadas con la investigación de delitos medioambientales, así como elaborado 12 informes de inteligencia.

4) Unidad Técnica Adscrita. La Unidad del SEPRONA se encarga de la coordinación y apoyo a dicha Unidad Técnica, la cual se encuentra compuesta por diversos técnicos especialistas en distintas especialidades, los cuales efectúan informes periciales evaluando la afección al medio ambiente que producen las diferentes agresiones denunciadas.

### 3.7.2 La unidad adscrita de la Policía Municipal de Madrid

En relación con la evolución de la Unidad de Policía Local adscrita a esta Unidad especializada, 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 a dicha Red, pasando a ser 670 los 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 medioambientales.

Se procede a la elaboración de los números 5, 6 y 7 del *Boletín de la Red de Miembros de Policía Local,* publicación periódica que se erige como forma de comunicación entre la Unidad especializada 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 Unidad especializada de medio ambiente; 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 la Unidad especializada 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, de 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 VI Edición del curso «Especialidad de Medio Ambiente de la Fiscalía para Policías Locales» celebrado en CENEAM de Valsaín los días 4 y 5 de abril, con una asistencia de 52 alumnos, representando a distintos cuerpos policiales de toda la geografía española.

Se trasladan un total de 32 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.

### 3.7.3 La unidad adscrita del Cuerpo de Agentes Medioambientales 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 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.

Desde finales de 2024 se complementa la Unidad adscrita con el enlace de dos agentes forestales, uno con funciones de enlace para las comunidades autónomas del norte de España y otro para las Islas Canarias.

El trabajo desarrollado por la Unidad en el año 2024 se ha organizado en torno a cinco ejes fundamentales:

1) Coordinación y enlace entre los distintos Cuerpos y Escalas de agentes forestales y medioambientales de las diferentes administraciones (estatal, autonómica y local) y la FGE en materias relacionadas con la condición de policía judicial que ostentan estos funcionarios. Son de reseñar las siguientes actuaciones:

– Resolución y transmisión de consultas de tipo técnico-jurídico y policial procedentes de agentes forestales y medioambientales de las distintas administraciones. Fundamentalmente se han recibido consultas procedentes de las CCAA de Navarra, La Rioja, Aragón, Extremadura y Castilla y León.

– Transmisión a los responsables de los diferentes Cuerpos y Escalas de agentes forestales y medioambientales, así como a los propios agentes, de la información generada en los distintos órganos judiciales y el Ministerio Fiscal: jurisprudencia, sentencias, propuestas de funcionamiento, etc. Merece especial mención el estudio llevado a cabo por el Cos d'Agents Rurals en relación a colisiones de avifauna contra pistas de pádel y otras instalaciones acristaladas y su remisión a los responsables de agentes forestales y medioambientales de las distintas administraciones.

2) Elaboración de informes técnicos y de cualquier otro tipo solicitados por esta Unidad especializada relacionados con la tramita-

ción de expedientes gubernativos, y que han versado sobre delitos contra el medio ambiente y delitos contra la fauna y la flora, entre otros. Destacables son las campañas de prevención de incendios forestales (detección de infraestructuras de riesgo de incendio forestal, uso de drones en actuaciones preventivas y zonas de alto riesgo, así como los detenidos y/o investigados por delitos de incendio forestal).

3) Colaboración y coordinación con otras Unidades de esta Unidad especializada, especialmente la colaboración con la Unidad Técnica adscrita a esta. Destacable la inspección realizada en Ágreda (Soria) en colaboración con la Unidad Técnica y la Unidad adscrita de SEPRONA y la elaboración de un informe en el que colaboran ambas unidades, relativo a la calidad de las aguas del río Guadarrama, en su curso medio, en Madrid.

4) Realización de inspecciones *in situ* en el marco de expedientes de la Unidad especializada.

5) Participación en acciones formativas de los distintos Cuerpos y Escalas de agentes forestales y medioambientales de las distintas administraciones. Durante 2024 se participó en cursos en Canarias, Galicia, Extremadura y Madrid.

### 3.7.4 La unidad técnica adscrita al Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente

En el seno de la Unidad especializada de Medio Ambiente se halla adscrita la Unidad Técnica, formada por técnicos expertos en distintas disciplinas y encargada de realizar las valoraciones medioambientales que generan las diferentes conductas irregulares y sus efectos sobre el medio ambiente. La principal finalidad de los informes periciales es la de completar la instrucción fiscal o judicial y presentar al tribunal, de manera entendible, el posible riesgo o daño sustancial, así como el peligro grave para el equilibrio de los sistemas naturales que conllevan las agresiones al medio denunciadas.

Concretamente, en el año 2024, esta Unidad ha centrado sus trabajos, entre otros, en los siguientes ámbitos:

– Extracciones irregulares de aguas subterráneas en el entorno de Doñana. A requerimiento de las delegaciones de medio ambiente de Huelva y Sevilla, se han realizado numerosos informes periciales individualizados evaluando la afección a los distintos compartimentos ambientales que generan las extracciones de aguas con destino a la producción agrícola.

– Efectos ambientales de las actividades agropecuarias realizada en el Campo de Cartagena y zonas próximas que afectan a las cuencas vertientes del Mar Menor. Los aspectos estudiados han sido, principalmente, las extracciones irregulares de aguas subterráneas en la llamada «Huerta de Europa», la gestión de los residuos ganaderos y su aplicación como fertilizantes y el empleo de productos fitosanitarios. Tras la realización de la investigación policial, se efectúan informes individualizados evaluando la afección generada y su contribución a la degradación del Mar Menor por su aporte de contaminantes.

– Efectos derivados de la mala gestión de gases refrigerantes y las posibles consecuencias por la emisión de gases que contribuyen al calentamiento global.

– Residuos: almacenamiento no autorizado y traslado ilícito.

– Vertidos de aguas residuales y de sustancias contaminantes al medio hídrico.

– Riesgos derivados de traslados palets sin cumplir normativa NIMF 15 por su posible riesgo en la propagación de plagas que afectan a la sanidad vegetal.

– Contaminación odorífera en entornos urbanos.

– Contaminación del suelo por actividades industriales: vertido de contaminantes, aplicación de estiércoles y purines de explotaciones ganaderas y vertido de lodos de depuradora.

– Análisis de informes sobre instalaciones con posibles afecciones ambientales.

En cuanto a datos estadísticos, esta Unidad ha confeccionado más de 50 informes de la siguiente tipología y distribución sobre el total: residuos (30 %), emisiones a la atmósfera (22 %), vertido al medio hídrico (17 %), daños a la fauna, sanidad vegetal y vertido de instalaciones ganaderas (6 % cada uno), vertido de instalaciones industriales y extracciones ilícitas de agua (4 % cada tipo). El resto de los informes, entre los que se encuentran materias como contaminación odorífera, daños a la vegetación, vertidos al medio marino y otros estudios específicos (representan el 2 % cada uno).

Como parte de este trabajo, la Unidad Técnica participa en el diseño y ejecución de inspecciones y toma de muestras en colaboración con el SEPRONA, el Cuerpo de Agentes Forestales y la Unidad de Policía Local, efectivos con competencias medioambientales adscritos a la Unidad especializada de Medio Ambiente y Urbanismo de la FGE.

# 4. TRATA DE PERSONAS Y EXTRANJERÍA

## 4.1 **Introducción**

La Fiscalía de Trata de Seres Humanos y Extranjería coordina una especialidad diversa y compleja debido, tanto a la gravedad de los delitos de trata y la dificultad de sus investigaciones, relacionados frecuentemente con la delincuencia organizada internacional, como a 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 nuestra labor para dar respuestas más eficaces y coordinadas a las numerosas cuestiones que se plantean en todo el territorio nacional. Este compromiso determina, no solo hacer un seguimiento de todas las investigaciones policiales y judiciales de nuestra competencia, sino 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 cuyo objetivo sea éste.

La Unidad de Trata de Personas y de Extranjería trabaja a diario coordinando la actuación de los fiscales delegados provinciales, prestando el asesoramiento y apoyo jurídico que puedan precisar, así como estableciendo criterios interpretativos comunes. La red de especialistas sigue conformada por el mismo número de fiscales ya señalado en memorias anteriores y que asciende a 101, entre los fiscales delegados y adscritos a los mismos y los enlaces de fiscalías de área.

Por parte de la Unidad, se continúa llevando un control exhaustivo de todas las causas que se inician en España en materia de trata de seres humanos, así como sobre delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros y prostitución, a través de la incoación de las correspondientes Diligencias de Seguimiento (DS) que incorporan todas las vicisitudes por las que discurre el procedimiento hasta su finalización mediante una resolución judicial firme.

Del seguimiento y registro de las causas referidas, se extraen los datos necesarios para la realización de la Memoria, así como para emitir los informes que requieren 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 y OSCE). En este sentido, desde enero de 2024, se ha comenzado a utilizar una nueva plataforma informática, implementada a través de la Unidad de Apoyo y subvencionada por la ORGA, que mejora sustancialmente la recogida y extracción de datos relativos a las causas seguidas por trata de seres humanos y prostitución, entre los que destacan la nacionalidad de las víctimas y los investigados, el tipo de explotación, los medios comisivos empleados, método de captación y transporte y las resoluciones más importantes dictadas a lo largo del procedimiento.

Después del importante incremento apreciado el año 2023, en 2024 se aprecia un ligero descenso de las DS incoadas, pasando de 272 a 242 que, sin embargo, sigue siendo un número muy superior a los años anteriores.

En este periodo anual, esta Unidad ha continuado elaborando un *Boletín Jurisprudencial* recopilando todas las sentencias relativas al delito de Trata de Seres Humanos, dictadas por las Audiencias Provinciales, los Tribunales Superiores de Justicia y Tribunal Supremo relativas al año 2024.

Este año se ha elaborado por la Unidad la Nota Interna 1/2024, sobre «los extranjeros de países miembros de la Unión Europea y de países asimilados y la posibilidad de ingreso en centros de internamiento de extranjeros», que tiene por objeto unificar la postura de la Fiscalía, a la vista de la práctica diversa observada en las diferentes provincias respecto a la citada cuestión, y que concluye que, «salvo los supuestos establecidos en el artículo 89 CP, no procede el ingreso de ciudadanos miembros de la Unión Europea y países asimilados en Centros de Internamientos de Extranjeros como medida de aseguramiento para proceder a su expulsión o devolución de carácter administrativo».

Por otro lado, se ha participado en la elaboración de la Nota Conjunta 1/24, junto a la Unidad de Menores y la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo, «sobre la documentación aportada para acreditar la edad dubitada de los extranjeros», en la que se establecen criterios comunes de actuación en las diferentes instancias a la hora de valorar determinados documentos aportados por personas extranjeras para acreditar su minoría de edad, así como para establecer buenas prácticas en el desarrollo de los expediente de determinación de edad.

Asimismo, se ha emitido una Nota Recordatoria de la Nota Interior 2/23 y de las Instrucciones de la FGE 1/2015 y 5/2007, sobre las competencias que tiene asumidas nuestra especialidad y la obligación

de los/as fiscales delegados/as de Trata y Extranjería de informar a la Unidad del estado y evolución de los procedimientos.

Respecto al fenómeno migratorio, durante el año que se analiza, cabe reseñar que ha continuado el incremento de llegadas por vía marítima que se inició en 2023, especialmente a las Islas Canarias pero también a las demás costas, por lo que se persiste en la línea de actuación iniciada de coordinación con la Fiscal Superior de Canarias así como con los delegados de las zonas afectadas, manteniendo además, contacto regular 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 trasnacional.

Según fuentes del Ministerio del Interior, este año fueron localizadas 1.807 embarcaciones, 10 menos que el año anterior, sin embargo, sigue apreciándose un ascenso del número de inmigrantes llegados por esta vía, pasando de 55.618 a 61.323 (5.705 personas más, lo que supone un incremento del 10,3%). Del mismo modo, en 2024, también han aumentado la entrada irregular de inmigrantes por vía terrestre en Ceuta y Melilla, pasando de 1.234 a 2.647, es decir un 114,5% más.

Este fenómeno supone un incremento importante de la actividad de los/las fiscales delegados/as de las zonas afectadas y de esta Unidad, no solo en lo relativo a la persecución de las conductas delictivas de tráfico, sino también en la garantía de los derechos de los migrantes en los centros de acogida, de internamiento y salas de inadmitidos de aeropuertos, adquiriendo especial relevancia todas las cuestiones surgidas por el aumento progresivo de posibles menores no acompañados, que ha exigido el necesario aumento de recursos para la determinación temprana de la edad y de los centros destinados a acogerlos. Hay que destacar el esfuerzo que se ha realizado a tal efecto por las Fiscalías de Las Palmas y de Tenerife, así como por la Fiscalía Superior de Canarias. Del mismo modo, durante el año, se han presentado numerosas cuestiones relacionadas con devoluciones de extranjeros y procesos de protección internacional y asilo.

Respecto a las relaciones interinstitucionales nacionales, debemos señalar que, en 2024 ha sido fluida y constante la relación con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, así como con las unidades especializadas de la Guardia Civil, Ertzaintza y Mossos d'Esquadra. Asimismo, hemos continuado participando activamente en los grupos de trabajo institucionales ya iniciados en años anteriores (grupo de trabajo para la elaboración del Plan Nacional de Trabajo Forzoso y otras Actividades Forzadas, –Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo–, evaluación del Plan Estratégico Nacional

contra la TSH –CITCO–, Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual –DGVG–). Por último, desde esta Unidad, 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.

En la esfera internacional, nuestra actividad se ha incrementado, habiendo 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. Participamos, 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. Del mismo modo, por Orden PJC/1178/2024 del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, la otra Fiscal adscrita a la Unidad especializada fue designada como Corresponsal Nacional de Eurojust para asuntos de trata de seres humanos.

## 4.2 **En relación con las expulsiones sustitutivas del Proceso Penal (artículo 57.7 LOEX y 89 CP)**

### 4.2.1 Expulsión sustitutiva del proceso penal (artículo 57.7 LOEX). Coordinación con las autoridades administrativas y control de la resolución administrativa

Durante 2024 los y las fiscales han emitido 1.117 informes relativos a expulsiones de ciudadanos extranjeros incursos en causas penales. La mayoría en Madrid (204), Andalucía (117), Comunidad Valenciana (108), País Vasco (84) y Cataluña (82).

En general, los informes son favorables y se ajustan a los criterios de la FGE (Circular 2/2006) sobre la materia.

Sigue suscitando lógicas dudas la posibilidad de aplicar la expulsión del artículo 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 de 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 del empleo fraudulento de 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 de Trata y Extranjería reiteran en sus memorias de 2024, la imposibilidad de controlar esta materia, ya que depende de la voluntad y diligencia de los fiscales de la plantilla que emiten los informes en el curso de los procedimientos que tengan asignados. Y se repiten las quejas por los problemas de registro, en particular en el sistema *Fortuny*.

La delegada de Navarra se plantea si en el trámite del art 57.7 LOEX es o no preceptiva la audiencia del interesado. La ley no lo prevé, pero sí el Reglamento, tanto el actual (RD 557/11) como el que entra en vigor el 20 de mayo de 2025 (RD 1155/24), que establece como obligatorias tanto la audiencia del Ministerio Fiscal como la del interesado; por tanto, la cuestión debe estimarse resuelta, siendo así que, además, lo contrario, supondría, una clara indefensión para el afectado.

Un año más las memorias territoriales ponen de manifiesto los retrasos y las dificultades para materializar las expulsiones, tanto las del artículo 57.7 LOEX como las del artículo 89 CP. Las causas de la tardanza son diversas: el colapso que sufren los juzgados; que el investigado o penado no sea localizado; que en muchos casos no se resuelve sobre la expulsión en sentencia, sino en fase de ejecución; 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 artículo 257 RELOEX.

Es frecuente que la imposibilidad de ejecución se deba a que existan otras responsabilidades penales pendientes. En particular varios

delegados se refieren a las dificultades para expulsar a los ciudadanos marroquís y argelinos, por la falta de colaboración de las autoridades consulares que no los documentan. En este sentido, la delegada de Sevilla, por ejemplo, expone en su memoria que de forma sistemática la UCRIF está informando al órgano sentenciador de esta circunstancia a los efectos de determinar la imposibilidad de materialización de la expulsión *ex* artículo 89.8 CP inciso segundo.

La comunicación fluida y ágil con la Brigada Provincial de Extranjería es importante. Por ejemplo, para que el Ministerio 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 mismo, para disponer de información a tiempo sobre si un ciudadano extranjero no va a poder ser documentado o aceptado por las autoridades de su país de origen.

#### 4.2.2 Problemas detectados en la aplicación de la expulsión sustitutiva del art. 89 del CP

Los datos de la FGE revelan que las solicitudes de sustitución por expulsión de la pena de prisión superior a un año en los escritos de calificación siguen en línea ascendente, al haberse registrado 4.656 peticiones frente a las 4.144 del año 2023; asimismo, se han realizado 536 solicitudes en trámite de sentencia y 674 en ejecutorias.

##### 4.2.2.1 *Aplicación a ciudadanos comunitarios, extranjeros con permiso de residencia, del principio de proporcionalidad y excepción de defensa del orden jurídico y restablecimiento de la confianza en la vigencia de la norma*

Los y las fiscales de la especialidad 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. En Barcelona, por ejemplo, en 2024 se han contabilizado 284 escritos de acusación que atañen a ciudadanos comunitarios, y solo en 2 se ha instado la sustitución, resultando que, finalmente, no se acordó en ninguna sentencia.

Respecto a la aplicación de la excepción de defensa del orden jurídico y restablecimiento de la confianza en la vigencia de la norma, el criterio es aplicarla a las penas superiores a cinco años de prisión, solicitando una sustitución parcial o cumplimiento de la pena hasta la libertad condicional.

#### 4.2.2.2 *Internamiento en CIE previo a la expulsión sustitutiva de la pena*

Respecto a la aplicación de la Disposición Adicional 17.ª de la LO 19/2003 se ha solicitado en 156 casos, señalando los/las fiscales delegados/as el carácter residual de esta previsión, siendo la regla general que los penados continúen en prisión en caso de que ya estuviesen privados de libertad cautelarmente, 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 casos, 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 año 2024, los fiscales han emitido 2.428 informes de internamiento en CIE por el trámite previsto en el artículo 61 LOEX, el 70% de ellos favorables a la medida, siendo la cifra ligeramente inferior a la del año anterior (2.726).

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 delegada de Barcelona como la de Madrid, al haber aumentado la proporción de denegaciones de internamiento con relación a las solicitudes.

La Fiscal delegada de Las Palmas informa que, durante el año 2024, a pesar del aumento del 17,4% en llegadas irregulares a Canarias, el CIE de Las Palmas (único en Canarias) solo albergó a 69 personas (todos hombres), una cifra muy inferior a los 182 internamientos de 2023. Asimismo, indica que, si bien por los fiscales se ha mantenido el criterio establecido por la Fiscal de Sala con relación a las peticiones de asilo ante el Juez de Instrucción en el sentido de oponerse al internamiento, algunos jueces han considerado tales supuestos como un fraude de ley, procediendo a acordar el ingreso en el CIE;

en estos casos, generalmente, el MF se ha adherido al recurso interpuesto por el abogado del extranjero contra el auto de internamiento. Esto pone de manifiesto la necesidad, ya indicada en memorias anteriores, de modificar la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, para adaptarla a las Directivas Europeas en la materia y concretamente a la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y el Consejo, especialmente desde la STJUE de 25 de junio de 2020.

Continúan las dificultades para repatriar a los ciudadanos argelinos, y en ocasiones, a marroquíes, por lo que las propias fuerzas policiales han dejado de solicitar autorización para proceder a su internamiento en CIE, así lo exponen entre otros los delegados de Baleares, Valencia y Murcia.

Finalmente hay que señalar que, tras la Nota Interna 1/2024 ya referida al inicio de esta memoria, ningún territorio ha comunicado la adopción de esta medida para proceder a su expulsión o devolución de carácter administrativo.

### 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 núm. 5/2007 encomiendan a los/las fiscales delegados/as de la especialidad la misión de visitar periódicamente los centros de internamiento de extranjeros 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 seis Centros de Internamiento de Extranjeros en concreto en Madrid, Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria (Barranco Seco), Algeciras, Murcia y Valencia. El centro de Hoya Fría en Tenerife ha permanecido inoperativo en 2024.

En 2024 los fiscales especialistas de las respectivas provincias han girado una visita a los centros correspondientes a sus áreas, siendo tres las inspecciones realizadas en Valencia y cuatro en Murcia. Conforme a las actas emitidas por los fiscales encargados de las mismas, en los centros no se han apreciado grandes disfunciones, ya que si bien en algunos de ellos se aprecian deficiencias arquitectónicas y de espacio (como en Madrid o Las Palmas), el funcionamiento se adecua a las prescripciones establecidas en el RD 162/2014.

El año 2024 ha venido marcado por la reapertura del CIE de Madrid tras las obras de reforma integral que se llevaron a cabo durante todo el año 2023, reabriéndose el Centro el día 11 de diciembre de 2023, ascendiendo en 2024 el número de internos a 381, en el CIE de Barcelona, se ha constatado un descenso, contabilizándose en 2024 un total de 401 personas.

Los mayores problemas detectados, se refieren a las peticiones de asilo y protección internacional de los ingresados, que a veces supone el cese del internamiento por no poder realizarse los trámites dentro del tiempo legalmente establecido, así como los derivados de las dificultades para la repatriación, que implica que personas que han permanecido ingresadas, finalmente sean puestas en libertad por dificultades en la documentación. Atendiendo a lo expuesto anteriormente, y con las matizaciones realizadas, la realidad es que de los 1.893 ingresos de personas en CIES, se han conseguido la repatriación de 1.037 lo que equivale a una eficacia del 54,7 %.

Debemos referirnos en este epígrafe, aunque propiamente no sea objeto del mismo, a otros centros de extranjeros que también existen en España y que carecen de regulación específica, los Centros de Acogida Temporal de Extranjeros, CATES, dependientes del Ministerio de Interior y creados en diferentes lugares de España, ante la masiva llegada de inmigrantes por vía marítima de forma irregular. En ellos se ingresa a los extranjeros, durante un periodo máximo de 72 horas, para darles la primera asistencia y proceder, en su caso, a su devolución posterior e inmediata, siempre que sea procedente y posible. En este escenario, la Fiscal delegada de Las Palmas ha visitado, como en años anteriores, los CATES de su provincia, reseñando nuevamente que tanto el de Lanzarote como el de Fuerteventura no son lugares adecuados para el ingreso de los extranjeros. A pesar de la situación migratoria en Canarias, estos centros mantienen un carácter de provisionalidad, agravado por el paso del tiempo y el trasiego constante de personas; en parecido sentido, se pronuncia la Fiscal delegada respecto al CATE de Murcia.

También deben ser objeto de consideración las salas de inadmitidos y de solicitantes de protección internacional de los aeropuertos, que deberían ser visitados por los/las fiscales delegados/as de las provincias respectivas, especialmente de aquellas que cuenten con aeropuertos internacionales importantes (de hecho así se hace entre otros por las delegadas de Madrid y Barcelona, remitiendo periódicamente informes a esta Unidad), a fin de constatar el respeto en los citados espacios de los derechos de los extranjeros que allí habitan durante más o menos tiempo y que, a determinados efectos, debe

estimarse que se encuentran privados de libertad, tal y como han reconocido el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional.

En este sentido y debido al auge de las rutas migratoria aéreas, a principios del mes de enero, se produjeron «preocupantes incidencias derivadas de la situación de sobreocupación de las salas donde se acoge a los solicitantes de asilo y protección internacional en el Aeropuerto Adolfo Suárez-Madrid-Barajas».

Al objeto de hacer un seguimiento de la situación, se incoó en esta Unidad el Expediente Gubernativo n.º 4/24, en el marco del cual, se solicitó un informe inicial a la Jefatura Superior de Policía de Madrid e informes periódicos posteriores, asimismo se cursaron visitas a las dependencias aeroportuarias el 5 de febrero, el 13 de agosto y el 28 de noviembre, emitiéndose las correspondientes actas que posteriormente se elevaron a la FGE. Así, se pudo comprobar lo insostenible de la saturación que en algunos momentos se produjo, prolongándose durante muchos días, incluso meses, llegando a superarse, en algunas ocasiones, el número de 350 personas, principalmente subsaharianos, en espacios pensados para no más de 30 o 50, hecho que provocó incluso que Cruz Roja, que prestaba servicios de asistencia en el lugar, abandonara las instalaciones por las condiciones en las que se hallaban las salas. Sin embargo, progresivamente, se fueron adoptando medidas para solventar la crisis, agilizando la tramitación de los expedientes de asilo, mediante la implementación de personal y soporte técnico, así como habilitando dos salas nuevas en la T2, en las que, a lo largo del año, se han realizado mejoras para paliar algunas de las deficiencias detectadas. En todo caso, las nuevas salas habilitadas no dejan de ser una solución de urgencia, siendo necesario a nuestro entender, abordar el problema de las dependencias para los solicitantes de asilo e inadmitidos de una forma definitiva, creando un espacio único y *ad hoc* con capacidad suficiente para las más que previsibles llegadas masivas.

Sin embargo, en relación con otra de las medidas que se ha adoptado para solventar el problema referido y que consiste en la ampliación del número de países a cuyos ciudadanos se les exige o va a exigir el llamado «visado de tránsito» que, básicamente, implica pedir permiso a España para hacer escala en sus aeropuertos, compartimos las manifestaciones de organizaciones como Cruz Roja o CEAR que consideran que ello dificulta aún más el precario acceso a la protección internacional para miles de personas que la necesitan.

#### 4.3.2.1 *Detección de víctimas de Trata de seres Humanos*

En 2024, en aplicación del Protocolo interno de detección de víctimas de trata de seres humanos del que dispone el CIE de Barcelona, fueron detectadas 2 personas como víctimas potenciales de trata de seres humanos. Realizadas sendas entrevistas por funcionarios habilitados de la UCRIF, no fueron identificadas como víctimas.

Por la Fiscal delegada de Las Palmas se informa de que, pese a que las ONGs que tienen por objeto coadyuvar en la detección de víctimas de trata de seres humanos, así como que ACNUR tiene acceso al CIE de Barranco Seco y a los CATEs, no se ha comunicado ninguna detección. En cualquier caso, detectar una víctima de trata de seres humanos en un CATE es una labor muy complicada, pues debe ser realizada a través de una observación y una interactuación de personal cualificado y por la naturaleza de los CATES, no existe el tiempo necesario.

En Madrid, en el año 2024 hubo tres activaciones del Protocolo para la detección de posibles víctimas de trata que no dieron lugar a ninguna identificación positiva.

#### 4.3.2.2 *Coordinación con los jueces/zas de control de estancia*

No se han reseñado incidencias importantes, existiendo, con carácter general, una relación fluida entre los/las jueces de control y los/las fiscales delegados/as. Así, la delegada de Las Palmas pone de relieve que la coordinación con el Juez de control de estancia del CIE de Barranco Seco se realiza generalmente de forma constante y directa, informando el MF en todos los expedientes incoados en la materia por el Juzgado.

La delegada de Murcia manifiesta que el Juzgado de instrucción n.º 9 de Murcia tiene atribuidas las funciones de control del Centro de Internamiento de Extranjeros de Sangonera la Verde y remite periódicamente informe sobre las quejas que se plantean en el centro, dando cuenta de todas las incidencias y problemas que el desarrollo de la vida en dicho establecimiento puede ocasionar. En el mismo sentido se pronuncia el Fiscal de Valencia.

Y por su parte la delegada de Barcelona señala que en 2024 se han tramitado por los Juzgados de control de Estancia 6 expedientes CIE, coordinados con intervención expresa del Ministerio Fiscal, dando respuesta a solicitudes, quejas o peticiones formuladas por internos y organizaciones para la defensa de los inmigrantes.

## 4.4 **Menores Extranjeros No Acompañados**

Hay que comenzar reseñando que mediante Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 27 de septiembre de 2024 se acordó asignar a la Unidad de Menores de la Fiscalía General del Estado las funciones relativas a la coordinación de las actuaciones tendentes a la determinación de la edad de las personas extranjeras indocumentadas y no acompañadas, que hasta entonces había correspondido a la Unidad de Trata de Personas y Extranjería.

Por otro lado, hay que destacar el esfuerzo que, por parte de todas las fiscalías en general y las de Canarias en particular, se ha realizado para acometer el incremento de trabajo que ha supuesto el aumento exponencial de los expedientes de determinación de edad, derivados de la intensificación de entradas de migrantes por la costa, muchos de ellos de mayoría de edad dudosa, situación que comenzó en 2023 y aún continua.

En el año 2024 se mantiene la tendencia al alza de llegada de menores extranjeros no acompañados a España por vía marítima en pateras u otras embarcaciones frágiles, pasando de 2.375 que llegaron durante el año 2022, 4.865 menores en 2023 y 5.922 en el año 2024. Mayoritariamente son de sexo masculino (5.291), aunque la llegada de niñas se ha triplicado pasando de 238 detectadas en 2023 a 631 en 2024.

Este año, a diferencia del 2023 en el que la nacionalidad predominante de estos menores era Senegal, el mayor número procede de Marruecos (1.834), seguido de Mali (1.190), Argelia (1.006) y Senegal en cuarto lugar con 687 menores. Respecto a las llegadas por vía terrestre a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la primera ha recibido en su territorio a 2.768 menores irregulares, habiendo recibido Melilla 147.

Se ha duplicado la realización de pruebas de ADN por parte del Cuerpo Nacional de Policía, con el objetivo de establecer el vínculo de filiación de menores acompañados de adultos que manifestaban ser los progenitores sin pruebas fehacientes de ello, ascendiendo de 577 en 2023 a un total de 1.028 pruebas en 2024.

En el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a fecha de 31 de diciembre 2024, figuraban inscritos un total de 16.041 (2.603 niñas/13.438 niños) cifra que supera con creces los datos de 2023 con 12.878 menores no acompañados bajo la tutela o acogimiento de los servicios de protección y frente a los 11.417 del año 2022. La mayoría de los menores inscritos en este Registro en el año 2024 al igual que en 2023 proceden de Marruecos (4.393), seguidos por Senegal (2.379), Mali (1.794) Ucrania (1.688), Argelia (1.449) y Gambia (1.471).

Pese a estas cifras, cabe señalar que, de conformidad con la legislación nacional e internacional vigente, sólo se han repatriado 8 menores (4 de Colombia, 3 de Rumanía y 1 de Francia).

#### 4.4.1 Localización de Menores Extranjeros No Acompañados. Comprobación de que el menor ha sido reseñado. Comprobación de que la Policía Nacional ha consultado el registro de Menores Extranjeros No Acompañados

El mayor número de menores extranjeros no acompañados se ha detectado en las Islas Canarias, indicando la Fiscal delegada autonómica que se ha alcanzado una exquisita coordinación entre todos los actores implicados para identificar correctamente a aquellos migrantes que efectivamente pudieran ser menores. Ello redunda en que, a pesar del aumento de llegadas de personas inmigrantes indocumentadas a las costas canarias en 2024, el número de expedientes de determinación de la edad en la provincia de Las Palmas ha disminuido un 25%. En esta misma línea, las ONGs se han esforzado en realizar completos informes cuasiholísticos para informar a la Fiscalía sobre posibles menores no detectados hasta ese momento, siendo un total de 186 casos los que han sido trasladados desde las ONGs a la Fiscalía, de los que 73 resultaron ser menores de edad.

Las fiscales delegadas de Granada, Castellón y Orense ponen de manifiesto una situación que esta anualidad se está dando en distintas partes del territorio español y que consiste en el abandono de menores migrantes (principalmente de origen marroquí) a las puertas de las Comisarías, puestos de la Guardia Civil o Centros de protección de menores, manifestando encontrarse en situación de desamparo con el fin de que las instituciones españolas asuman su tutela, protección y desarrollo personal y educativo.

No se ha apreciado ninguna incidencia que ponga de manifiesto que la Policía Nacional (en adelante, PN) no haya reseñado correctamente a los menores no acompañados desde su detección.

A fin de velar por la integridad del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, los decretos que se remiten por los fiscales provinciales sobre determinación de edad se trasladan al enlace de PN de nuestra Unidad, para que los remita a la UCER y desde allí, se compruebe que están debidamente inscritos los menores a los que se refieren.

En este sentido, cabe destacar la buena práctica seguida en Las Palmas, así la delegada señala que, una vez localizado a un presunto

menor, se procede a su reseña e inscripción en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados y a la obtención del NIE, no realizándose ningún Decreto si no existe NIE.

Por otro lado, hasta donde se tienen datos, siempre que es detectado un posible menor extranjero, antes de proceder a incoar el correspondiente expediente de determinación de edad, por parte de la PN se realiza la oportuna consulta al Registro de Menores Extranjeros No Acompañados para realizar las comprobaciones oportunas, evitando así pruebas y trámites reiterados e innecesarios.

### 4.4.2 Diligencias para la determinación de la edad

Durante el año 2024 sigue la tendencia al alza de incoaciones de diligencias preprocesales de determinación de la edad, 7.562, 140 más que el 2023 en el que se duplicaron prácticamente el número de DIP respecto del 2022. De las tramitadas en 2024, 2.457 han resultado ser mayores, 3.825 eran menores o existían posibilidades de que lo fueran y 1.280 han concluido sin determinación de la edad por abandono de los centros antes de poder practicarse diligencias.

Según informa la Fiscal delegada de Baleares, en el archipiélago balear el número de menores procedentes de diversos países de África (fundamentalmente Argelia) ha ido en considerable aumento, habiendo pasado –conforme a los datos proporcionados por la delegada de la Fiscalía de Baleares– de 180 en el año 2023 a 368 en el año 2024 (un 105% más), lo que está provocando nuevas necesidades en las fórmulas de ubicación y gestión de los centros de protección, así como de funcionalidad y operatividad de todas las administraciones en el proceso posterior de emancipación tras la mayoría edad. La creación de centros o recursos es constante y prácticamente inmediata, pero superando expectativas y posibilidades en algunos casos.

En este punto, es necesario también hacer mención por su relevancia e implicación de la Fiscalía a la problemática de los Menores Extranjeros/as no Acompañados/as en las Islas Canarias. Desde la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias se destaca que, sin duda, uno de los mayores esfuerzos llevados a cabo por esa Fiscalía durante el año 2024, continuando así con la labor comenzada en 2023, ha sido la relativa a la determinación de la edad, para establecer normas comunes de actuación y una adecuada coordinación en la materia en las dos provincias. Como consecuencia de ello se dictó por la Fiscal Superior la Instrucción n.º 1/2024, que ha unificado y clarificado las normas y protocolos de actuación en la tramitación de las diligencias.

Como dato general, han disminuido las cifras de expedientes incoados respecto a 2023, así como los tiempos de resolución y la pendencia de expedientes. No obstante, hemos de poner de manifiesto que aún las cifras que se manejan son importantes, por lo que el esfuerzo de todos los fiscales que se dedican a esta materia sigue siendo ingente. Así, en Las Palmas, en 2024 fueron incoados 790 expedientes (650 varones y 40 mujeres) un 25,5% menos que en 2023. No quedan expedientes por resolver de años anteriores. De los 790 expedientes incoados en 2024, se han resuelto un total de 538. De ellos 152 han resultado ser mayores de edad (145 varones y 7 mujeres) y 386 menores de edad (375 niños y 11 niñas). Por otro lado, se han dictado un total de 259 expedientes modificando decretos anteriores de otros años, concretamente se han modificado 5 decretos de expedientes de 2020; 5 decretos de expedientes de 2021; 36 decretos de expedientes de 2022; 167 decretos de expedientes de 2023 y 46 decretos de expedientes resueltos en 2024.

Respecto a los datos en Tenerife, la Fiscalía de la Comunidad Canaria ofrece los siguientes datos: durante el año 2024 se han incoado un total de 1.420 expedientes, de los cuales se han resuelto 439, se ha experimentado una reducción de mil expedientes. De los expedientes tramitados este año 2024 han resultado ser mayores 504 y 438 menores de edad, por otro lado, destacar que se han modificado un total de 182 expedientes de determinación de edad.

#### 4.4.2.1 *Alegaciones de minoría de edad por parte de los internos en CIES*

La Fiscal delegada de Murcia ha comunicado una alegación de minoría de edad por parte de una persona interna en un CIE y en Madrid se presentaron dos alegaciones, resultando en todos los casos que el ciudadano extranjero era mayor de edad. En Las Palmas y Barcelona no se presentó ninguna alegación y no consta que las hubiera en Valencia y Algeciras.

#### 4.4.2.2 *Coordinación con médicos forenses o servicios sanitarios*

En este punto cabe destacar que, en Baleares se ha consolidado un nuevo acuerdo de colaboración entre las instituciones implicadas, Fiscalía e Instituto de Medicina Legal de Baleares (IMLIB), junto con los profesionales del centro sanitario de referencia (Hospital Son Espases), que comenzó a implementarse adecuadamente desde el 5 de

diciembre de 2024, dando así cumplimiento a las consideraciones sobre realización de diferentes pruebas médicas, conforme a lo expresamente dispuesto en el Protocolo Marco de 2014 y a lo que se viene llevando a cabo en otras CCAA.

Se manifiesta también por la delegada de Las Palmas de Gran Canaria, la adecuada coordinación con los médicos forenses o servicios sanitarios.

#### 4.4.2.3 *Criterios de valoración de las fechas de nacimiento que constan en la documentación pública extranjera*

La delegada de Madrid señala que lo importante para determinar la minoría de edad es huir del automatismo a la hora de valorar el material que se aporta en la solicitud, debiendo seguirse los criterios establecidos en las Notas Internas emanadas de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado, las STS 307/20, 357/21, 410/21, 412/21, 610/21, 796/21 y la reciente Nota Interna Conjunta n.º 1/2024 a la que nos referimos más abajo.

Continúa la dinámica observada los últimos años de casos en los que es necesario revisar un Decreto anterior por el que se determinaba que el interesado era mayor de edad. El supuesto típico es el de un extranjero que llega en patera a las costas canarias sin documentación y, existiendo dudas sobre su minoría de edad, finalmente se determina que es mayor de edad en el oportuno decreto, en base a lo recogido en el informe médico forense (a partir del reconocimiento personal y las pruebas radiológicas), y una vez se ha trasladado a la península, gestiona y presenta su documentación, solicitando la revisión del Decreto.

Al margen de los casos de revisión, la Fiscalía de Málaga pone de relieve, al igual que la de Almería o Cádiz, que el problema también se plantea respecto a extranjeros, especialmente procedentes de Gambia, que arriban a Canarias por el procedimiento citado y que, a su llegada, dicen ser mayores de edad, siendo así que PN no duda de tal afirmación, porque su apariencia se corresponde con sus manifestaciones. Sin embargo, una vez en la Península, ante la ONG que los acoge, manifiestan ser menores de edad portando un pasaporte auténtico, donde la fecha de nacimiento refleja la minoría de edad, (en la mayoría de las ocasiones 17 años). No obstante, cabe destacar la imposibilidad de que ese pasaporte se haya tramitado en presencia del titular, en aquellos casos en los que la fecha de expedición en Gambia es posterior a su fecha de llegada a España.

Por otro lado, la Fiscal de Las Palmas señala que los documentos allí aportados por los extranjeros para fundar su pretensión de minoría de edad generalmente no son originales, presentándolos a través de fotos que les llegan a sus teléfonos móviles. En cualquier caso, señala que, salvo en los supuestos de la documentación pública marroquí donde existe un Tratado Bilateral entre el Reino de Marruecos y el Reino de España (BOE 25 de junio de 1997), que permite el reconocimiento de los documentos públicos de estos países como prueba tasada (en nuestro caso los certificados de nacimiento), en muy pocas ocasiones los documentos que se presentan están apostillados (en aquellos casos como Senegal que ha firmado el Convenio de la Haya sobre la apostilla), ni mucho menos legalizados (certificados de nacimiento o resoluciones judiciales de inscripciones fuera de plazo de Guinea, Gambia, Malí, entre otros).

Estas y otras cuestiones problemáticas, transmitidas durante el año 2023 y 2024 a esta Unidad, determinó que, a principios del año 2024, se celebrara una reunión de coordinación entre la Fiscal de Sala de lo Civil, la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica, la Fiscal adscrita a la Unidad de Menores y la Fiscal de Sala de esta Unidad. Esta reunión dio origen, tras una fase de estudio y análisis, a la «Nota interna conjunta núm. 1/2024 sobre documentación aportada para acreditar la edad dubitada de extranjeros», donde se establecen criterios comunes de actuación en relación a ciertos documentos aportados por ciudadanos extranjeros para acreditar su edad en el marco de expedientes de determinación de la misma del Ministerio Fiscal, los cuales son auténticos en cuanto al soporte, pero resultan dudosos, por diferentes razones, en cuanto a su contenido.

#### 4.4.2.4 *Coordinación con la Fiscalía de Menores*

La mayor parte de las fiscalías trasladan la excelente coordinación y comunicación con la sección de menores.

La Fiscalía de Las Palmas reseña que la coordinación sigue siendo adecuada, notificándole a la fiscalía de menores los Decretos sobre mayoría o minoría de edad, así como las modificaciones realizadas, puesto que es la especialidad de extranjería la encargada de la tramitación de los expedientes de determinación de la edad. No obstante, en la Fiscalía de Las Palmas se acordó, por Decreto de fecha 3 de diciembre de 2024, crear un servicio específico en el seno de la fiscalía de menores que asumiría la protección de los menores extranjeros no

comunitarios, incluyendo la determinación de la edad y que comenzaría a operar el 1 de enero de 2025.

#### 4.4.2.5 *Comunicación, forma y contenido de los decretos de determinación de edad*

En cuanto a la forma y contenido la mayoría de los decretos responde a un modelo homogéneo inspirado en las plantillas remitidas a los delegados de la especialidad.

Respecto a la comunicación de los decretos de determinación de la edad a la Unidad de Trata de personas y Extranjería es dispar. Así, en 2024 hay provincias que lo comunicaron de manera sistemática y otras que no. No obstante, en esta Unidad carecemos de datos del último trimestre, ya que desde septiembre las competencias fueron asumidas por la Unidad de Menores.

### 4.4.3 Respecto a los expedientes de repatriación de menores

Según los datos de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en 2024, tal y como se ha indicado antes, se ha procedido a llevar a cabo 8 repatriaciones de menores extranjeros no acompañados.

Los datos anteriores, sin embargo, no se corresponden con los reportados por los delegados, que solo se refieren a 4 expedientes, siendo dos de los que se materializaron, en Salamanca, relativos a menores rumanos que, conforme al Protocolo de Menores Extranjeros No Acompañados, no deben ser considerados en esa categoría. Por parte del delegado de Teruel se comunica la tramitación de un expediente de repatriación y, por último, en Zaragoza, se intentó una repatriación en Diligencias Previas 1848/24 del Juzgado de Instrucción n.º 8 de Zaragoza que no llegó a término. La diferencia entre los datos policiales sobre repatriaciones y los recogidos por los fiscales en sus memorias podría deberse al desfase temporal entre la fecha de incoación del expediente y la materialización efectiva de la repatriación.

Por su parte, la delegada de Cuenca pone de relieve la imposibilidad de llevar a cabo ningún expediente de repatriación relativo a menores marroquíes por falta de contestación de las autoridades de su país.

### 4.4.4 Documentación de Menores Extranjeros No Acompañados con especial referencia a la presentación de la cédula de inscripción

En este punto debemos hacernos eco de la situación que vive Canarias, señalando la Fiscal autonómica que en ambas provincias se detecta que las documentaciones de los menores de edad no se están realizando correctamente y muchos son los menores que salen del sistema de protección sin documentar y, por ende, sin tener regularizada su situación en España pese a que tienen derecho a ello. Cuando la obtención de la documentación no es posible, la cédula de inscripción es la herramienta que nuestro ordenamiento jurídico pone a disposición del órgano tutelar para poder regularizar al menor extranjero en España, si bien debe tenerse en cuenta que esa cédula de inscripción tiene una duración de un año. En la provincia de Las Palmas en el año 2024 se han solicitado un total de 16 cédulas y se han otorgado 10 y en la provincia de Tenerife se han solicitado 176 y se han denegado dos cédulas.

Las distorsiones en materia de documentación de menores extranjeros no acompañados en Canarias fueron objeto de estudio y análisis en el EG 160/2022 incoado en esta Unidad, en el que se propusieron varias medidas elevadas a la FGE en informe de 5 de octubre de 2023. La información periódica solicitada posteriormente a las autoridades competentes y las referencias de la Fiscal delegada autonómica revelan que, aunque algunos datos han mejorado, lo cierto es que sigue siendo llamativamente reducida la cifra de solicitudes de cédula de inscripción.

### 4.4.5 Valoración de la aplicación del protocolo de Menores Extranjeros No Acompañados

No se han comunicado incidencias en la aplicación del Protocolo más allá de las relativas a las pautas que en el mismo se recogen en materia de determinación de edad, en los términos anteriormente abordados. Parece unánime el criterio de todos los delegados de que, sin demora, una cuestión de esta trascendencia debe ser objeto de una regulación específica a través de una Ley de evaluación de la edad, en los términos ya demandados desde esta Unidad en anteriores memorias.

## 4.5 **Delito de Trata de Seres Humanos**

### 4.5.1 Causas incoadas. Acusaciones. Sentencias

Según las estadísticas de la Fiscalía General del Estado en 2024, se han incoado un total de 181 procedimientos judiciales por delitos de trata de seres humanos (TSH) lo cual supone un 27,6% menos que en 2023. El descenso es significativo, aunque el incremento experimentado en 2023 en relación con 2022 (+22,5%) fue reflejo de la reacción al estancamiento de las investigaciones durante la pandemia de la COVID 19. La incidencia judicial por comunidades autónomas sigue colocando en los primeros lugares a Madrid (27), Andalucía (25), Comunidad Valenciana (22) Cataluña (21), Castilla León (13) y Castilla La Mancha (10). Se han incoado 18 diligencias de investigación preprocesales en Fiscalía (en 2023 se incoaron 7).

Correlativamente, han descendido los Expedientes Gubernativos de Seguimiento, o Diligencias de Seguimiento (DS), de causas por delito de trata de seres humanos que abrimos en la Unidad, que en 2024 han sido un total de 150, frente a las 162 de 2023. La diferencia entre los datos de las estadísticas de la FGE y las DS registradas en nuestra Unidad se debe a factores ya puestos de relieve en memorias anteriores: las diligencias de seguimiento no se incoan siempre de forma simultánea a los procedimientos penales; existen problemas de registro en las aplicaciones informáticas de algunas fiscalías; pero, sobre todo, la modificación de la calificación jurídica inicial del atestado y la definitiva genera desajustes en los datos estadísticos.

Atendiendo a las diferentes modalidades de trata, los datos que arrojan las diligencias de seguimiento de 2024, en comparación con los años 2022 y 2023, son los siguientes:

| | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|
| TSH sexual | 91 | 116 | 110 |
| TSH laboral | 18 | 40 | 33 |
| TSH mendicidad | 1 | 1 | 0 |
| TSH actividades delictivas | 3 | 3 | 4 |
| TSH extracción órganos | 1 | 0 | 0 |
| TSH matrimonio forzado | 1 | 2 | 2 |
| Servidumbre | 0 | 0 | 1 |
| Total | 115 | 162 | 150 |

Según la tabla anterior, y en línea con la tendencia de años anteriores, la trata con fines de explotación sexual sigue siendo mayoritaria, constituyendo el 73% de las investigaciones, frente al 22% de la trata laboral. Ambas han descendido en 2024 en términos similares. El resto de las modalidades de trata se mantiene prácticamente igual, debiendo reseñarse que no se han detectado casos de trata con fines de tráfico de órganos ni para mendicidad forzada en 2024.

La cantidad de datos con los que cuenta esta Unidad en materia de trata de seres humanos no puede quedar reflejada en la Memoria, debido a la lógica limitación de espacio, sin embargo, por su interés, serán objeto de informe posterior que, como todos los años, se publicará acompañado de un análisis sistemático de la evolución del fenómeno delictivo.

#### 4.5.1.1 *Escritos de calificación*

Según los registros de nuestra Unidad en el año 2024 han sido presentados 26 escritos de acusación provisional en causas seguidas por delitos de TSH, 23 de ellos por TSH sexual, 1 por TSH laboral, y 2 por TSH para la mendicidad forzada, sin que consten calificaciones por TSH para actividades delictivas y para matrimonio forzado. La cifra supone una cierta disminución respecto del año 2023, en que se presentaron 32 calificaciones.

| TSH | N.º escritos | N.º acusados | N.º víctimas | Edad víctimas | | Sexo acusados | | Pers. jca. | Sexo víctimas | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Mayor | Menor | H | M | | H | M |
| Sexual. . . . . | 23 (1* mixta) | 82 | 85 | 79 (2**) | 6 | 47 | 35 | 1 | 0 | 85 |
| Laboral. . . . . | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Activ. delictivas . . . . | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Matrimonio forzado . | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mendicidad . . . . . | 2 | 6 | 2 (1**) | 2 | 0 | 2 | 4 | 0 | 2 | 0 |
| Total . . . . . | 26 | 89 | 89 | 83 | 6 | 50 | 39 | 1 | 4 | 85 |

#### 4.5.1.2 *Sentencias*

En materia de trata de seres humanos, se han dictado, por las Audiencias Provinciales, 30 sentencias en primera instancia, por los Tribunales Superiores de Justicia, 12 sentencias en apelación, y por el

Tribunal Supremo, 5 sentencias en casación, estas últimas, confirman todas ellas, las condenas impuestas en la instancia. Todas estas resoluciones, han sido objeto de análisis en los boletines jurisprudenciales que se elaboran en la Unidad.

De las 30 sentencias dictadas en 1.ª instancia 18 han sido condenatorias por delito de TSH, 8 absolutorias totales, y 4 absolutorias por trata, pero condenatorias por otros delitos.

#### 4.5.1.3 *Sentencias dictadas en primera instancia*

Por trata con fines de explotación sexual, se han dictado 25 sentencias, (14 condenatorias por trata, 4 condenatorias por otros delitos y 7 absolutorias), habiendo resultado condenadas por trata 33 personas (16 hombres y 17 mujeres), y otras 21 por otros delitos relacionados, siendo absueltas 35 personas (17 hombres y 18 mujeres).

Las víctimas reconocidas en sentencia por delito de TSH Sexual han sido 47, todas ellas mujeres y mayores de edad.

Por trata mixta (con fines de explotación sexual y laboral), se ha dictado 1 sentencia condenatoria contra un hombre con 1 víctima mujer mayor de edad.

Por trata con fines de explotación laboral se han dictado 2 sentencias, una condenatoria y otra absolutoria. Se han reconocido 3 víctimas, 2 mujeres mayores de edad y un hombre. Se trata de la SAP de Badajoz, de 31 de mayo de 2024, dictada en el PA 12/24 y confirmada por el TSJ de Extremadura, que reseñamos en este informe por ser la primera sentencia condenatoria en la historia judicial de Extremadura por delito de TSH con fines de explotación laboral.

Por trata para cometer conductas delictivas, se ha dictado una sentencia condenatoria con una víctima y un condenado, ambos hombres, habiendo sido absueltas otras 6 personas.

Por trata para mendicidad forzada se ha dictado una sentencia, en la que se ha reconocido como víctima a un hombre con discapacidad, y se ha condenado a un hombre y una mujer. Se trata de la SAP de Alicante, Sección 2.ª, n.º 426/24, de 29 de noviembre de 2024 en la que se aplica la agravante del art. 177 bis 4 b) CP, al estimar que «el aprovechamiento grosero de la minusvalía de la víctima, en tales condiciones de indignidad, va más allá del abuso de la situación subjetiva de patente discapacidad, y constituye una vulneración de las más elementales reglas de la solidaridad humana».

#### 4.5.1.4 *Sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia*

Se han dictado 12 sentencias en por los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas de Andalucía (2), Castilla y León (3), Canarias (1), Extremadura (2), Madrid (1), Cataluña (2), y Murcia (1). De estas 12 sentencias, 9 confirman condenas impuestas en primera instancia (una de ellas parcialmente, al absolver a uno de los acusados), 2 son confirmatorias de absolución, y una declara la nulidad de la sentencia de instancia. Citamos aquí, por compartir su criterio y por su relevancia, la STSJ de Andalucía n.º 70/24 de 21 de febrero de 2024, sobre matrimonio forzoso/servidumbre (matrimonio de una menor por el rito romaní) que se pronuncia sobre la alegación de la defensa relativa a las costumbres gitanas como argumento para justificar la conducta típica, planteando la sentencia a este respecto «que lo manifestado por la menor supone un sacrificio inasumible para una niña en post de antediluvianas y ya superadas costumbres étnicas, del todo reprochables en una sociedad democrática y avanzada».

### 4.5.2 Problemas detectados en la articulación de la prueba preconstituida. Otras actuaciones y cuestiones sobre víctimas

En 2024 la cifra global de potenciales víctimas de TSH conforme a nuestras DS asciende a 789, de las cuales 677 han sido identificadas formalmente y otras 112 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).

El descenso de las víctimas de trata sexual identificadas es significativo, pasando a 416 frente a las 543 de 2023, esto es un 23,3%. No obstante, en 2024 se han detectado también 65 víctimas de TSH sexual en grave riesgo. En cambio, aumenta el número de las de trata laboral alcanzando las 248 víctimas, y otras 4 en grave riesgo (212 en 2023), manteniéndose básicamente las de actividades delictivas, 9 víctimas identificadas (hay otras 43 detectadas en grave riesgo) y las de matrimonios forzados (3 en ambos años).

Asimismo, se ha identificado una víctima para trata con fines de servidumbre, sin que nos consten víctimas para explotación en la mendicidad en investigaciones judicializadas en 2024.

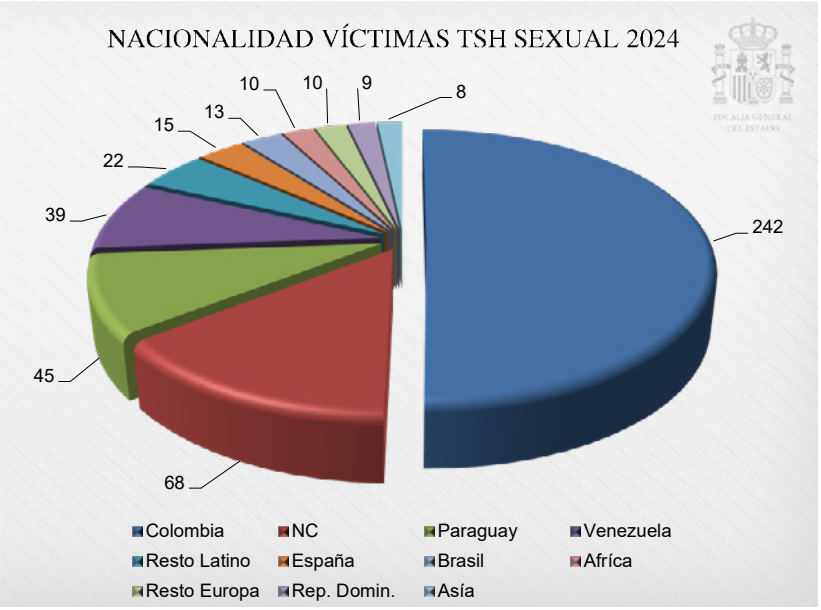
Los factores determinantes del descenso en la cifra de procedimientos y de víctimas de trata con fines de explotación sexual son

diversos, entre otros, la disminución de investigaciones policiales y de denuncias. Los problemas para acceder a los pisos y casas particulares donde se explota a las víctimas en la prostitución están siendo decisivos, ya que dificultan sobremanera la detección y la acción policial. Otro factor puede residir en que, como consecuencia de la clausura de numerosos clubes y establecimientos públicos en los últimos años y de las facilidades que ofrece internet, puede estar aumentando la explotación a través de la red, que resulta mucho más difícil de detectar. Hay otros factores influyentes relativos al cambio de perfil de las víctimas de TSH sexual a los que nos referiremos más adelante. De las 416 víctimas contabilizadas de esta modalidad, 407 son mujeres mayores, una de ellas con discapacidad, 3 son mujeres menores de edad, 2 son mujeres transexuales y 4 son hombres. Además, se han detectado 65 mujeres mayores en situación de grave riesgo. Por tanto, el 98,7 % de las víctimas de TSH sexual identificadas y en grave riesgo son mujeres. Si a ello se añaden las 3 víctimas de TSH con fines de matrimonio forzado, ambas mujeres, y las de las otras modalidades delictivas a las que nos referiremos más adelante, 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.

Siguiendo la tendencia de años anteriores las víctimas de TSH sexual son mayoritariamente latinoamericanas, entre el 70% y el 80%, destacándose que continua el ascenso de las víctimas colombianas, que han pasado de 173 en 2023 a 242 en 2024, lo cual supone un crecimiento del 29,7 % asociándose este significativo aumento al paralelo crecimiento del flujo migratorio y de peticionarios de asilo y protección internacional procedentes de aquel país.

En relación con otras áreas geográficas, en 2024 se han identificado 7 víctimas de Rumanía (en 2023 se identificaron 23), 15 de España, 1 de Albania, 1 de Portugal y 1 de Moldavia. No se han identificado víctimas de TSH sexual ucranianas, aunque nos consta que en 2024 se han iniciado investigaciones que pueden terminar arrojando datos positivos en relación con esta nacionalidad. En cuanto al continente africano se han identificado 5 víctimas de Nigeria, 3 de Marruecos, 1 de Guinea y 1 de Senegal. De procedencia asiática constan 5 víctimas de China y 3 de Tailandia.

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.




También observamos que crece el número de víctimas detectadas en España (como país de tránsito) para ser explotadas en otros países europeos.

Entrando ahora en el análisis de las personas investigadas por TSH sexual, según nuestras DS, la cifra asciende a 423, frente a 526 en 2023, lo cual supone un descenso importante. Del total, 215 son hombres, 207 mujeres y 1 mujer transexual. La mayoría de los investigados son colombianos/as (146), y españoles/as (125). Sigue siendo significativo que el 48% sean mujeres. No nos cabe duda de que la feminización de la pobreza en los países latinoamericanos 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, los investigados son mayoritariamente hombres.

Mas arriba se ha hecho referencia a un factor que está constituyendo un obstáculo para la identificación de víctimas de TSH sexual y para la persecución penal de este delito. Se trata del perfil de numerosas mujeres, sobre todo procedentes de Latinoamérica, 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, existiendo sin embargo engaño en cuanto a las condiciones de su

ejercicio, que finalmente serán de auténtica explotación, abuso e incluso coacción. A esta cuestión nos referimos en la memoria de 2023, donde ya pusimos de relieve la resistencia de algunos jueces de instrucción a la hora de preconstituir la prueba testifical o de concederles el estatuto de testigo protegido, así como la forma en que esta circunstancia redunda en detrimento de la credibilidad de su relato y en el posterior dictado de sentencias absolutorias. Esta situación se presenta a pesar de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha avalado la concurrencia del delito de trata en estos supuestos cuando se dan los elementos del tipo, así como en los conceptos de vulnerabilidad en origen de las víctimas y en la esencial falta de relevancia del consentimiento de las mismas cuando son explotadas en el ejercicio de la prostitución, criterio que sí ha sido recogido en sentencias como la de la Audiencia Provincial de Barcelona n.º 320/24 de 25 de abril de 2024, en la que, al abordar esta cuestión recoge literalmente lo siguiente: «A lo anterior puede añadirse una inferencia incontestable: o la testigo protegida vino a España engañada respecto al trabajo que iba a desarrollar (y el engaño es uno de los elementos del delito), o vino sabiendo que iba a ejercer la prostitución, pero en tal caso se infiere que tenía que encontrarse en una situación de extrema necesidad, pues solo esa situación explicaría que alguien acepte ir a ejercer la prostitución a un país extranjero, estando en situación ilegal, alejándose de su familia, y aceptando ponerse bajo la dirección de una persona con la que se ha mantenido solamente una conversación telemática».

Diversas cuestiones abordadas en la memoria de 2023 siguen a la orden del día: tratantes que son en muchas ocasiones familiares, amigos o conocidos de las víctimas, la tendencia claramente preponderante de la trata transnacional frente a los escasos supuestos de trata interna, y, sobre todo, la ubicación mayoritaria de los lugares de explotación sexual en pisos, chalets y casas particulares, cuestión esta última que se tratará en el apartado relativo al delito de prostitución.

Como se ha expuesto, las DS incoadas en 2024 por TSH laboral, también han disminuido en relación con 2023, aunque se haya incrementado la cifra de víctimas. Desde la Unidad mantenemos contactos frecuentes con las unidades policiales especializadas de Policía Nacional, Guardia Civil y Mossos d´Esquadra, cuyos responsables nos insisten en el esfuerzo que se está desplegando para combatir esta modalidad de trata; pero lo cierto es que no tiene reflejo correlativo en los datos de investigaciones penales.

Muchos delegados en sus memorias refieren que la TSH laboral presenta especiales dificultades de persecución, tanto por la vulnera-

bilidad de sus víctimas, derivada de su imperiosa necesidad de trabajar y su situación de irregularidad administrativa, como por la deficiencia de la 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 2024, se han contabilizado 252 víctimas de TSH con fines de explotación laboral, mayoritariamente hombres, 171, frente a 46 mujeres y otras 35 víctimas cuyo sexo no consta. Según nuestros registros, 208 personas han sido investigadas por TSH laboral en 2024, duplicándose prácticamente la cifra de 2023 (109 investigados). En cuanto a los sectores económicos, destacan el servicio doméstico, la actividad agrícola y pecuaria, hostelería y restauración, limpieza, la construcción/talleres/albañilería, salones de masajes y estética, entre otros.

Respecto a la TSH con fines de actividades delictivas, se han incoado, 4 DS y, aunque se contabilizan un total de 52 víctimas, en realidad 43 son personas en situación de grave riesgo por el lugar o edad, pero no han sido identificadas formalmente. Asimismo, se han abierto 2 DS por TSH para matrimonios forzados, con 3 víctimas y 7 investigados, de nacionalidades búlgara y rumana. Y finalmente 1 DS por TSH para servidumbre (sexual) en la que la víctima y los 3 investigados son nacionales de Nigeria.

En las DS incoadas durante 2024 empieza a ser una constante 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 23 DS y mixta en 34). La captación directa sigue estando presente (aparece en 41 DS). El uso de internet no se limita al reclutamiento de las víctimas, sino que facilita la movilidad de los beneficios obtenidos por los autores y se emplea siempre para el anuncio de los servicios de las mujeres, mediante imágenes de contenido sexual cuya difusión puede ser utilizada igualmente como amenaza para presionarlas. En este sentido, la Directiva UE 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024 (aun no transpuesta a nuestro derecho interno) 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».

El uso de la red para la explotación sexual «en línea» o «a distancia» es una realidad emergente que permite que víctimas y consumidores de prostitución estén en distintos lugares, incluso en diferentes países, lo que nos conduce a replantearnos conceptos como el traslado y la transnacionalidad. Esta realidad demanda la necesidad de incentivar la cooperación judicial internacional, y a nivel interno, exige la coordinación entre los fiscales especialistas de trata de personas y extranjería y los de criminalidad informática.

Sobre la prueba preconstituida y la protección de los testigos, de las memorias de los delegados se infiere el uso generalizado de ambas previsiones legales en los procedimientos por delito de TSH. A la problemática sobre los medios técnicos, ya reseñada en la memoria de 2023, se añaden este año referencias a la carencia o mal funcionamiento de los distorsionadores de voz y a la imposibilidad en muchos lugares de articular un sistema de doble grabación. La excepción es Barcelona, donde se pone en práctica, cada vez más, el método de doble grabación para disponer en las piezas separadas de las víctimas de un soporte audiovisual o CD con la grabación nítida de la diligencia, de acceso exclusivo para el órgano judicial y Ministerio Fiscal, y así permitir –en su caso– una amplia valoración de dicha diligencia preconstituida como medio de prueba por el órgano de enjuiciamiento, si bien los medios técnicos para ello los suministra la policía científica de Mossos.

Por otro lado, en 2024 varias fiscalías (como la de Murcia o Madrid) han trabajado en el establecimiento de pautas de actuación o en la actualización de protocolos con los que se busca coordinar mejor a todos los actores que intervienen en la práctica de las pruebas preconstituidas (jueces, fiscales, FFSS, ONGs), intentando optimizar el papel de la oficinas de atención a víctimas, pero siempre con el foco puesto en priorizar la protección, evitar la revictimización, y velar por la efectividad de los derechos que les reconoce la Ley 4/2025, del Estatuto de la Víctima.

### 4.5.3 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

Respecto a esta cuestión, no hay novedades importantes en relación con años anteriores. Con carácter general, estas reuniones y la coordinación institucional se desarrollan con normalidad, y con la

periodicidad que exige la mayor o menor incidencia de la TSH en cada territorio. Se extienden no solo a las ONGs con implementación en la provincia y a las unidades especializadas de las fuerzas y cuerpos de seguridad, sino a otros partícipes implicados como Inspección de Trabajo, IML, Delegación de Gobierno, Colegios de Abogados, representantes de las Consejerías de las CCAA con competencia en la materia, entre otros.

### 4.5.4 Dificultades en la apreciación de los requisitos de la organización y/o grupo criminal

Desde el Protocolo de Palermo, la trata ha estado asociada a la criminalidad organizada, pero la realidad de nuestros procedimientos y lo expresado por los delegados en sus memorias apuntan a que predominan los casos de clanes o grupos criminales menos estructurados o incluso supuestos que lindan con la coautoría, resultando por ello difícil que los tribunales aprecien la agravante de organización criminal del párrafo 6.º del artículo 177 bis CP. También el uso de las redes sociales puede tener relación con esta tendencia, al facilitar que las diversas acciones y funciones propias del proceso de la trata las realicen un menor número de individuos. En todo caso, resulta absolutamente necesario que sea la policía instructora la que determine y señale en sus oficios la existencia de la cadena de mando, jerarquía y reparto de funciones para atribuir a la asociación delictiva una consideración u otra, y para apoyar, en su caso, las medidas de investigación tecnológica precisas en la desarticulación de redes y grupos criminales.

No consta el recurso al agente encubierto en ninguna investigación.

### 4.5.5 Investigaciones patrimoniales y financieras. Comiso de bienes. Responsabilidad penal de las personas jurídicas

Los y las fiscales y las unidades especializadas de las FFSS son conscientes de la necesidad de las investigaciones patrimoniales y financieras que, con carácter general, se llevan a cabo desde el inicio y de forma paralela a las averiguaciones del hecho delictivo. Llegar a determinar la trazabilidad de los beneficios obtenidos por los autores, que mayoritariamente revierten en los países de procedencia de víctimas y victimarios, es una de las cuestiones más complejas, y, en general, sólo cuando las ganancias se han transformado en activos en España se obtienen indicios de blanqueo y posibilidades de decomiso

de bienes. Algunos/as delegados/as abogan por la incoación de una pieza separada cuando la investigación patrimonial retrase demasiado el trámite de la causa principal, por ejemplo, si los bienes están en el extranjero y es preciso emitir OEI o comisiones rogatorias.

El pasado año 2024 se dictó sentencia por la Audiencia Provincial de Madrid en un procedimiento de decomiso autónomo iniciado el año anterior por demanda del Ministerio Fiscal como consecuencia de un procedimiento por trata, prostitución coactiva y delito contra la salud pública. La demanda se interpuso, en coordinación con el Fiscal de Recuperación de Activos de la Fiscalía Provincial, respecto a una importante cantidad de dinero que se encontraba embargada y de la que era titular uno de los dos acusados que falleció antes de ser enjuiciado. La sentencia ha sido estimatoria de la demanda del MF, por lo que quedará garantizado que la víctima sea resarcida pese al fallecimiento del acusado.

Las organizaciones 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. Sólo nos consta un escrito de acusación en 2024, en las DP/PA n.º 478/17 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Santoña, en el que se ha acusado a una entidad mercantil. En el Sumario n.º 113/21 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de la Roda, la AP de Albacete ha dictado Sentencia n.º 188/24 de 2 de mayo de 2024, absolviendo a todos los acusados, entre ellos una persona jurídica.

## 4.6 **Delitos contra los Derechos de los Ciudadanos Extranjeros (318 bis CP)**

### 4.6.1 Causas incoadas. Acusaciones. Sentencias

Respecto a este delito es necesario destacar que CP en el año 2024 en relación con el año anterior, el número procedimientos judiciales incoados por el delito del artículo 318 bis CP se mantiene estable, habiéndose iniciado 682 procedimientos judiciales por este delito. Se dictaron 225 sentencias (frente a 218 en 2023) y 218 calificaciones (282 en 2023). Las diligencias de seguimiento disminuyeron a 52 tras un pico en 2023 (81), teniendo en cuenta que solo se incoan y se hace seguimiento de DS en los supuestos de modalidad agravada de este delito. Se destaca el aumento de investigados y víctimas de origen chino, y se mantiene la presencia de nacionales de Argelia, Marruecos, Pakistán y África subsahariana.

Los supuestos más frecuentes de inmigración fraudulenta coinciden en líneas generales con los de años anteriores. Se detecta que en muchos procedimientos el delito de inmigración ilegal va ligado a una secuencia posterior de trata de personas y explotación. También se observan redes de transporte terrestre que operan desde las costas andaluzas, especialmente Almería y Cádiz, y que se vinculan con estructuras criminales de mayor alcance.

En lo que respecta a los supuestos de entrada por vía marítima, se observa el cambio del uso de las pequeñas pateras convencionales –botes de neumáticos o de fibra de pocos metros de eslora y dotados de motores de escasa potencia– a utilizar barcos de pesca y otros medios más sofisticados con el fin de introducir un mayor número de personas en una única actuación delictiva, multiplicando con ello sus ilícitos beneficios.

Se siguen detectando otros modos de entradas fraudulentas tales como esconder a los migrantes en camiones o autobuses en connivencia con los transportistas o con familiares que se prestan a introducirlos, o también empleando motos de agua. En este sentido el Fiscal delegado de Cádiz destaca que sigue la tendencia del uso de camiones que salen del puerto de Ceuta con una supuesta carga vacía, si bien transportando un pequeño número de inmigrantes que son recogidos en el puerto de Algeciras y trasladados en automóviles fuera del municipio a otro lugar de destino, con el riesgo y peligro que esta acción conlleva.

También es interesante mencionar, el uso del método denominado «look a like», que consiste en el uso de un pasaporte u otro documento identificativo auténtico por parte de quien no es su titular, pero comparte rasgos similares que inducen a error sobre su identidad.

### 4.6.2 Aplicación del tipo penal de ayuda a la permanencia con indicación de los supuestos más frecuentes

La aplicación de este tipo penal se produce sin incidencias. Entre los mecanismos más frecuentes se encuentran, como manifiestan la Fiscalía de Barcelona, Murcia, Almería o Granada: la simulación de relaciones laborales, matrimonios fraudulentos y la inscripción como pareja de hecho con ciudadanos españoles o comunitarios. A menudo concurren con delitos de falsedad documental (de pasaportes, certificados de nacimiento o contratos laborales).

### 4.6.3 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 organizaciones criminales dedicadas al tráfico irregular de migrantes reflejan una estructura tan compleja y peculiar que difícilmente pueden ser encuadradas dentro de las características más habituales de otras organizaciones criminales. Ello hace que su persecución e investigación presente numerosas dificultades al requerir en muchas ocasiones la colaboración con las autoridades de terceros países de difícil y, a veces, imposible cooperación, lo que impide la desarticulación del entramado total de la organización.

La delegada de Madrid reitera un año más el problema que deriva de la defectuosa regulación del delito de inmigración ilegal para supuestos de favorecimiento de la inmigración ilegal que, sin llegar a poder considerarse *prima facie* como de organización criminal, apuntan a ello, y respecto a los que el tipo básico resulta claramente insuficiente, pronunciándose en idéntico sentido la Fiscal de Canarias. Ello implica, en muchos casos, la imposibilidad de poder acordar medidas de investigación tecnológica en los momentos iniciales del procedimiento cuando no se dispone de suficientes indicios objetivos de organización, lo que frustra *ab initio* numerosas investigaciones. Destaca que el alcance transnacional inherente a esta modalidad delictiva determina la existencia de importantes dificultades de investigación y prueba, derivadas en parte, de la defectuosa tipificación del delito del artículo 318 bis CP.

En investigaciones recientes se ha detectado la existencia de compatriotas de los migrantes, quienes, abusando de la situación de indefensión que presentan a su llegada a España, se ubican en las zonas próximas a los centros de estancia temporal de inmigrantes o de reunión, ganándose su confianza y ofreciéndoles distintos servicios. Entre estos, destaca la realización de viajes en «taxis-pirata» o gestión de billetes para su traslado a otros países, cobrándoles precios desorbitados por las mismas.

#### 4.6.3.1 *Organizaciones que emplean rutas marítimas*

En este punto, hay que resaltar las apreciaciones realizadas por la delegada de Murcia, que indica que, en los últimos cuatro años, se ha constatado el crecimiento progresivo de inmigrantes que estas organiza-

ciones criminales trasladan desde el norte de África, principalmente desde el litoral argelino, hasta las playas del levante español. En muchos procedimientos se ha conseguido la desarticulación de organizaciones –radicadas en nuestro país– que se dedicaban a la organización de viajes y/o a la recogida de inmigrantes, destacando aquellos en los que los migrantes llegan a la costa almeriense en embarcaciones procedentes generalmente de la costa argelina para su alojamiento e inmediato traslado a otras provincias, a cambio de determinadas e importantes cantidades de dinero. Al menos en uno de estos procedimientos se dictó sentencia condenatoria en Murcia por delito de inmigración ilegal con la aplicación del subtipo agravado de pertenencia a organización.

Se ha observado un cambio en la forma de actuar y en la infraestructura de estas organizaciones, ya que, dada la poca oferta existente en un país como Argelia o Marruecos, tanto de este tipo de embarcaciones como de motores, optan por su adquisición en España y otros países europeos. Como consecuencia de ello, han modificado sus rutas, optando por tener el punto de salida en nuestras costas, y tras recoger a los migrantes en las costas argelinas, retornar a nuestro país, escondiendo en las denominadas «guarderías», tanto a los migrantes como a los patrones y embarcaciones, aprovechando además estos viajes para el transporte de sustancias estupefacientes. Por tanto, una parte importante de la organización criminal estaría asentada en España y a su vez interrelacionada con los países de origen de los migrantes (principalmente Argelia) y otros países de destino. La investigación de este tipo de actividad es de gran complejidad, debiendo emplearse no sólo tiempo, sino medios técnicos de investigación que dilatan la instrucción de estas causas.

En este sentido, la Fiscal especialista de Las Palmas señala la dificultad probatoria extrema cuando la organización se encuentra en el país donde se inicia el *iter criminis* y es uno de los organizadores quien es detenido como patrón, pues en estos supuestos se ha de acudir a los instrumentos de cooperación internacional, pero también a la acumulación en la causa de otras declaraciones que han servido de prueba en otros tantos procedimientos para poder acusar en el sentido citado.

#### 4.6.3.2 *Organizaciones que emplean rutas aéreas para introducir inmigrantes*

El tráfico irregular de migrantes por vía aérea se puede diferenciar entre aquel utilizado en Europa, dadas las características del Espacio

Europeo Schengen, y el que se produce fuera de nuestro continente, pero con destino o tránsito final en España.

Así, encontramos que la vía aérea se usa para la entrada en uno de los Estados miembro, bien a través de países que no requieren visado, o bien en situación de estancia o turismo, para posteriormente prolongar su permanencia en el país, ya de manera irregular. También encontramos el uso de aviones comerciales para el acercamiento a Europa a través de Rusia, Turquía o países de la región de Medio Oriente y Norte de África. Asimismo, las rutas aéreas siguen siendo utilizadas principalmente por los nacionales de países de Centroamérica y Sudamérica.

En definitiva, la lucha contra las mafias que lideran la inmigración ilegal se ha visto vinculada en numerosas ocasiones con la financiación de otras conductas delictivas, incluyendo el terrorismo y el delito contra la salud pública, lo que requiere dar una respuesta coordinada, dada la complejidad de la investigación y persecución de este tipo de delitos, así como la frecuencia con que se presentan problemas de competencia jurisdiccional, de recogida de indicios y pruebas en alta mar, así como de colaboración de los sujetos pasivos.

## 4.7 **Procedimientos por delitos contra los Derechos de los Trabajadores Extranjeros (arts. 311.1.º y 3.º, 311 bis y artículo 312.2.º CP)**

### 4.7.1 Causas. Acusaciones. Sentencias

Según las estadísticas de la FGE, en 2024, en relación con estas modalidades delictivas que abordamos conjuntamente, se han incoado un total de 207 procedimientos judiciales. Se han formulado 71 escritos de calificación, lo cual supone un 48,8 % más que en 2023, y se han dictado 33 sentencias. Constan incoadas 95 diligencias de investigación preprocesales, que han dado lugar a 24 denuncias o querellas. Todos los datos revelan un incremento respecto al año anterior.

Por Comunidades Autónomas, la mayor incidencia en cuanto a causas penales corresponde a Madrid (68) seguida de Murcia (37), Andalucía (29), Cataluña (16), País Vasco (16), Comunidad Valenciana (11), Castilla La Mancha (11) y Castilla León (8). La mayoría de los escritos de acusación se han presentado en Murcia (18) y Madrid (14).

Según las memorias territoriales persiste la dificultad para el control de estos asuntos debido a la presencia frecuente de otras infracciones conexas (en particular los delitos contra los derechos de los

ciudadanos extranjeros) y, sobre todo, a que las causas son objeto de reparto entre todos los y las fiscales de la plantilla.

#### 4.7.2 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 FFSS e Inspección de Trabajo

Los delitos se revelan, en la mayoría de los casos, con ocasión de inspecciones programadas por la Inspección de Trabajo de forma coordinada con las fuerzas y cuerpos de seguridad, detectando la ocupación laboral de trabajadores en condiciones indignas o de explotación, o bien, incurriendo el empresario/s plenamente identificado/s en las conductas del 311.2 o 311 bis CP. Los/las fiscales delegados/as se hacen eco de la excelente colaboración que existe entre las instituciones implicadas en la persecución de los delitos. En numerosas ocasiones, las inspecciones tienen lugar en clubes donde la jurisprudencia consolidada sobre la relación laboral que se deriva de la actividad de «alterne» permite apreciar que hay delito si el número de mujeres sin dar de alta en la seguridad social alcanza los porcentajes del art. 311.3.º CP. Al tratarse esta última de una infracción formal (basta con acreditar que el número de trabajadores/as alcanza el porcentaje exigido) son cada vez más habituales las condenas por conformidad.

Cuando las inspecciones tienen lugar en locales con plantillas más reducidas (supermercados, bazares, kebabs, salones de belleza), resulta más complicada la acreditación de los porcentajes mínimos. En estos casos existe la posibilidad de que concurra el delito del artículo 311 bis a) CP, consistente en emplear o dar ocupación a ciudadanos extranjeros que carezcan de permiso de trabajo de forma reiterada. El problema es qué debe entenderse por «reiteración». Algunas sentencias de juzgados de lo penal de 2024 abordan esta cuestión, y ante la ausencia de jurisprudencia del Tribunal Supremo, se remiten a jurisprudencia menor, como la SAP de Vizcaya de 25 de mayo de 2021, en la que se apunta que la contratación aislada u ocasional es atípica, siendo precisa, para conformar el tipo penal una actuación sostenida y reiterada, no esporádica, en definitiva, una dinámica persistente en el tiempo. Además, para ser sujeto activo del delito sancionado en el artículo 311 bis no es preciso ser empresario o titular del negocio, conceptos a los que ni siquiera implícitamente se refiere el

tipo, bastando con tener de hecho la facultad de «emplear o dar ocupación», esto es, de contratar a un trabajador.

Las diligencias preprocesales que han sido incoadas en 2024 y que han dado lugar a las 24 denuncias o querellas interpuestas por el Ministerio Fiscal, tienen su origen en el traslado al MF del tanto de culpa por parte de la Inspección de Trabajo y son un reflejo de la excelente coordinación institucional.

## 4.8 **Delitos de prostitución**

### 4.8.1 Causas incoadas. Acusaciones. Sentencias

Según los datos de la FGE, se han incoado 127 procedimientos judiciales por delitos de prostitución coactiva de los arts. 187 y 188 CP. Pero es preciso aclarar que la mayoría de las causas por prostitución (no asociadas al delito de TSH) lo son por hechos encuadrables en el artículo 187.1 párrafo segundo CP, es decir, por explotación, no por determinación coactiva a la prostitución. La cifra supone un descenso en relación con los 144 procedimientos abiertos en 2023. De ellos, 35 corresponden a Madrid, 34 a Cataluña, 13 a la Comunidad Valenciana, 12 a Andalucía, 7 a Canarias, 6 a Castilla y León y 4 a País Vasco. Se han incoado 3 diligencias de investigación preprocesales, y se ha presentado 1 denuncia o querella.

Constan 40 calificaciones presentadas, la mayoría en Madrid (18) y Andalucía (6), Cataluña (4), Galicia (3), y Castilla y León (3). En todas las comunidades se han registrados datos inferiores a 2023, y llama la atención que no conste la incoación de ningún procedimiento en Murcia, Baleares, Cantabria o Asturias. La excepción es Madrid, donde las cifras han aumentado, siguiendo la tendencia de 2023.

En 2024 se han incoado en nuestra Unidad 40 DS por delito de prostitución coactiva y lucrativa, lo cual supone un incremento del 35 % en el seguimiento de asuntos. La mayoría se corresponden con causas de Madrid y la Comunidad Valenciana. El número de víctimas detectadas es mucho mayor al de 2023, ya que asciende a 125 mujeres mayores de edad y 8 menores (6 mujeres y 2 hombres), además de otras 5 en grave riesgo (en 2023 constaban 33 víctimas mujeres, 3 de ellas menores de edad, y 1 hombre). La mayoría de las víctimas son de nacionalidad colombiana (46). También hay 8 víctimas de Paraguay, 10 de Rumania, 5 de República Dominicana, 3 de Brasil, 3 de Venezuela, y también de Rusia (2), Marruecos (2), Portugal (1), Perú (1) y Honduras (1). Destaca la detección de 10 mujeres españolas víctimas de este delito. En varias DS no consta la nacionalidad.

En relación con la prostitución de menores, muchos asuntos ponen de manifiesto que estos acceden a diversas aplicaciones en redes sociales en las que son contactados por individuos que se amparan en la exigencia formal de mayoría de edad para el acceso a la aplicación. Sobre esa base, entablan una relación *online* con la persona menor, que pronto pasa a convertirse en relación física. Ello plantea no pocos problemas de prueba del dolo de los investigados, que alegan su desconocimiento de la edad de la víctima. En gran parte de estos casos resulta plenamente aplicable al autor el concepto jurisprudencial del «dolo de indiferencia» en relación con el elemento de la edad.

Entre las investigaciones con víctimas menores de edad cabe citar las Diligencias Previas n.º 157/24 del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Oviedo relativas a 5 menores vulnerables tuteladas por el Principado de Asturias, y en las que se investiga al menos a 4 hombres por delito de favorecimiento de la prostitución de menor de edad, agresión sexual a menor de 16 años, y delito contra la salud pública.

Entre las causas con víctimas mayores más relevantes está la Operación «LAPA», en Castellón, en la que se identificaron 27 víctimas de explotación sexual; las DP 40/24 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Catarroja en la que detectaron 16 mujeres presuntamente explotadas; y las DP 561/24 del Juzgado de Instrucción n.º 47 de Madrid, donde fueron identificadas 5 mujeres y otras 3 en grave riesgo, que ejercían la prostitución en condiciones claramente abusivas.

Según los datos de la FGE en 2024 se han dictado 29 sentencias por delito de prostitución coactiva, que también recogemos en los boletines jurisprudenciales elaborados en la Unidad. Nos hacemos eco aquí de la Sentencia de la AP de Sevilla, Rollo Sumario n.º 11385/22, de fecha 25 de noviembre de 2024, por la que se condenó a un ciudadano italiano, por un delito de prostitución lucrativa sobre víctima mayor de edad y un delito de prostitución coactiva cometido sobre víctima menor. En la resolución, el Tribunal insiste, como ya resolvió previamente citando las SSTS 348/16,447/19 y 677/22, en «no revelar la identidad de un testigo protegido» por estimar que la imputación que esta denunciaba y su declaración se habían sometido a contradicción y, en consecuencia, no se causaba indefensión al acusado. También citaremos la Sentencia de la AP de Madrid n.º 293/24, Secc. 30.ª, de 11 junio 2024, en la que se enjuició el caso de una víctima de 12 años, fugada de un centro de menores, que acudió al domicilio de su tía, quien la introdujo en el consumo de drogas y la ofreció a varios hombres conocidos para mantener

con ella relaciones sexuales a cambio de dinero y droga. El tribunal condenó a la acusada por delito de prostitución de menores en concurso con agresión sexual y a 7 de los acusados por corrupción de menores, además de por delito continuado de agresión sexual a 9 de ellos y a varios por delito contra la salud pública.

Por la polémica suscitada, nos referiremos finalmente a la sentencia de la Sección 3.ª de la Audiencia Provincial de Murcia, dictada en el Procedimiento Abreviado (PA) n.º 28/21, proveniente del PA n.º 4.368/14 del Juzgado de Instrucción n.º 7 de Murcia. En esta causa, el MF acusaba inicialmente a las 3 principales investigadas por múltiples delitos de prostitución de menores, solicitando penas de 7 años de prisión por cada delito; para otros 2 cooperadores solicitaba penas de 6 años d-e prisión; y para los 8 clientes que mantuvieron relaciones con las víctimas menores se solicitaban penas de 4 años de prisión. Llegado el momento del juicio, se alcanzó un acuerdo de conformidad en el que se reducían las penas hasta el punto de que todos los acusados podían beneficiarse de la suspensión de condena. La sentencia tuvo una gran repercusión mediática y el caso puso de manifiesto la conveniencia de revisar los criterios y límites en la aplicación de la institución de la conformidad en delitos de esta gravedad.

### 4.8.2 Problemas detectados en la aplicación del tipo penal del art 187.1 Párrafo segundo CP

Los delegados ponen de manifiesto en sus memorias que, dada la regulación del proxenetismo en el art 187.1 párrafo segundo CP, la dificultad estriba en acreditar la imposición de condiciones de explotación, cuando incluso, en ocasiones, las propias víctimas consideran que las han aceptado debido a la situación de vulnerabilidad en la que se hallan o no colaboran con sus declaraciones debido al temor que sufren. Por ello es preciso seguir insistiendo en la necesidad de una reforma legal en la que quede clara la tipicidad penal de todo lucro procedente de un ejercicio de la prostitución ajeno bajo la premisa de la irrelevancia del consentimiento. En cualquier caso, resulta de suma utilidad que en la diligencia de entrada y registro se lleve a cabo una actividad de grabado en vídeo o fotografiado que evidencie las condiciones del lugar, lo cual ayuda extraordinariamente a comprender las circunstancias en las que las personas que se encuentran en el piso ejercen la prostitución.

### 4.8.3 Dificultades en las investigaciones de actividades de prostitución que se desarrollan en domicilios particulares

El problema de la ubicación mayoritaria de los lugares de explotación sexual en pisos, chalets y casas particulares es común con el delito de trata con fines de explotación sexual. Algunos delegados señalan cómo en las zonas turísticas de costa, durante la temporada vacacional, proliferan exponencialmente los pisos de prostitución, que cierran tan pronto como termina la temporada. La volatilidad y la clandestinidad son aliadas de los explotadores, y las condiciones en las que las mujeres ejercen la prostitución en estos entornos se han revelado más indignas e intolerables que en los establecimientos públicos. Estos lugares se han convertido además en centros de distribución de sustancias estupefacientes, que en muchas ocasiones las mujeres son obligadas a suministrar a los clientes, y a consumirlas ellas mismas. Según se infiere de las memorias de los y las fiscales especialistas, las Fuerzas de Seguridad para poder acceder a estos espacios privados, amparados por el derecho a la inviolabilidad del domicilio y a la intimidad, recurren a inspecciones o controles en materia de extranjería o laboral (junto a inspectores de trabajo) y a la colaboración de las ONGs. En ocasiones la entrada se logra con una auto dictado por un juzgado contencioso-administrativo. No obstante, la obtención de prueba para una investigación penal exigirá una autorización del juez de instrucción, para lo cual será preciso contar previamente con indicios de delito suficientes que justifiquen la intromisión. En este sentido, la denuncia de la víctima sigue siendo clave para iniciar una investigación relativa a prostitución desarrollada en entornos privados, pero también las vigilancias, seguimientos, captación de imágenes, y testificales de vecinos pueden ser indicios suficientes, y desde luego esenciales como elementos de corroboración periférica. Cabe referirse aquí también al aumento de investigaciones que se inician por llamadas anónimas al teléfono de la trata, relativas a actividades de proxenetismo en pisos y casas particulares. La grabación de la diligencia de entrada y registro, a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior, puede ser decisiva para acreditar el delito.

## 4.9 **Organización interna de la Fiscalía**

Durante el año 2024, 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 Policía Nacional de la UCRIF y un Teniente de la Guardia Civil de la UTPJ, que ejercen funciones de enlace con sus respectivos cuerpos, siendo de reseñar que, el último, ha sido designado precisamente este año.

La novedad ha consistido en que por RD 729/24 de 23 de julio, fue designada una nueva Fiscal adscrita a la Unidad, al haber sido nombrada la anterior adscrita a la Unidad, Directora General de Cooperación Internacional del Ministerio de Justicia.

### 4.9.1 Valoración del uso de las bases de datos

Respecto a las bases de datos hay que indicar que, como hemos avanzado, se ha comenzado a utilizar en la Unidad una nueva aplicación informática para la recogida y extracción de datos relativos a las causas seguidas por trata de seres humanos y prostitución, que sin embargo ha presentado carencias en la extracción de datos, las cuales actualmente se están intentando corregir con ayuda del equipo técnico del Ministerio de Justicia.

La Unidad, ante las disfunciones puestas de manifiesto por los delegados/as en sus memorias en relación con la introducción y extracción de datos en los distintos sistemas de gestión procesal del territorio nacional, está trabajando con la Unidad de Apoyo de la FGE en el diseño de una plataforma que permita a los y las fiscales especialistas introducir de manera personal los datos de las materias de su competencia para poder disponer de una estadística única, evitando discrepancias con los datos recogidos en el cuadro de mandos. Así mismo, este sistema facilitaría la labor de seguimiento de los procedimientos que realizamos en la Unidad y de remisión de información a las organizaciones nacionales e internaciones que nos la requieren.

### 4.9.2 Actuaciones desarrolladas para la coordinación con los fiscales de enlace de las fiscalías de área y con las secciones territoriales

Con carácter general, la coordinación se realiza a través de los delegados provinciales, si bien, la Unidad viene prestando asistencia y asesoramiento a los fiscales de enlace siempre que los mismos la requieren para casos específicos; asimismo, se les intenta incluir en las Jornadas de Especialistas, siempre que la disponibilidad de plazas lo permite.

#### 4.9.3 Nivel de coordinación con otras secciones de la Fiscalía

Esta Unidad mantiene una coordinación constante y fluida con otras fiscalías especializadas; significativamente, por cuestiones de concurrencia de objetivos, con las recientemente creadas Unidades de Delitos de Odio y Discriminación y de Derechos Humanos y Memoria Democrática (en relación a derechos de los extranjeros y delitos de odio cometidos contra los mismos), con la de Menores (por cuestiones relativas a la determinación de edad y a la protección de víctimas de trata menores), con la de Violencia de Género (fundamentalmente en los supuestos de trata con fines de explotación sexual y matrimonios forzosos, así como de prostitución) y con la de Delitos Informáticos (para supuestos de confluencia de prostitución y pornografía y en casos de captación o explotación a través de la red).

Asimismo, aunque de forma más puntual, se han mantenido este año reuniones con la Unidad de Salud y Seguridad en el Trabajo (por temas relativos a explotación laboral), con la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional (en relación con recursos interpuestos en materias relativas a nuestra competencia) y con la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

Muestras de esa coordinación es la elaboración de la Nota Conjunta 1/24 desarrollada por esta Unidad, junto a la de Menores y la Sección de lo Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo, «sobre la documentación aportada para acreditar la edad dubitada de los extranjeros». Este año, no se han mantenido reuniones de coordinación con las especialidades de Vigilancia Penitenciaria, Contencioso Administrativo y Registro Civil, al no haber surgido cuestiones que requirieran de una actuación o interpretación conjunta distintas a las ya solventadas en años anteriores.

## 5. SEGURIDAD VIAL

### 5.1 **Introducción**

Lamentablemente, es imposible iniciar esta Memoria sin hacer referencia al fallecimiento, el pasado 30 de enero de 2025, del Excmo. Sr. D. Luis del Río Montesdeoca, que hasta esa fecha desempeñó el cargo de Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial, desde su nombramiento mediante el Real Decreto 317/2022, de 3 de mayo.

Su paso por la Unidad, tan injusta como abruptamente interrumpido, no ha impedido, sin embargo, que haya dejado una profunda

huella, tanto personal como profesional, como así se hizo manifiesto en el homenaje que le fue rendido, con la participación de esta Unidad, por la Fiscalía General del Estado el pasado 7 de febrero de 2025. Pero sí le ha privado, tristemente, de presenciar la puesta en práctica de los distintos proyectos e iniciativas que alentaba. Y a todos quienes tuvimos el honor de trabajar con él de seguir disfrutando de su compañía, dirección y consejo. Reciba su familia el más sentido testimonio de nuestra solidaridad con su dolor.

Hecha esta necesaria mención inicial, en esta Memoria se reflejarán, siguiendo las indicaciones recogidas en la Instrucción 1/2014 FGE, de 21 de enero, sobre las Memorias de los Órganos del Ministerio Fiscal y de la Fiscalía General del Estado, así como en los diversos documentos adjuntos al oficio del Fiscal General del Estado, de fecha 20 de diciembre de 2024, de forma concisa pero con la mayor precisión posible, los aspectos más relevantes de la actividad desarrollada por el Ministerio Fiscal en el ámbito de la seguridad vial en el ejercicio 2024.

Es necesario destacar, como en otros años, que la elaboración de este apartado de la memoria correspondiente a la Unidad de Seguridad Vial de la Fiscalía General del Estado se ha hecho posible gracias a la indispensable contribución y colaboración con los fiscales adscritos de toda la red de fiscales delegados y de enlace de las distintas fiscalías provinciales y de área.

Por otro lado, resulta también ineludible reseñar que la Unidad de Seguridad Vial ha mantenido, durante el año 2024, una destacable continuidad en su funcionamiento pese a haber cambiado, por unas u otras razones, todo el personal que la integraba, a salvo los fiscales adscritos. En efecto, en el curso de este año se han incorporado a la Unidad dos funcionarias que han sustituido a las que venían desarrollando con anterioridad las funciones de oficina, quienes cesaron por cambio de destino y jubilación respectivamente. No pueden tampoco concluir estas líneas introductorias sin hacer especial reconocimiento de la dedicación y trabajo que ambas han acreditado en estos años.

Finalmente, concluimos este preámbulo poniendo de relieve que, tras el acomodo de la tramitación y registro de los expedientes gubernativos al nuevo Reglamento del Ministerio Fiscal, aprobado por Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, partiendo del considerable incremento de los registrados en 2023 (160 en relación con los 84 y 37 de años precedentes), el volumen de los incoados en 2024 (167) se ha mantenido en términos razonablemente equivalentes a los del ejercicio anterior.

## 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 secciones. En especial los seguimientos

Como ya se ha indicado en ocasiones anteriores, tanto esta Unidad como las secciones especializadas existentes en las distintas fiscalías territoriales tienen su principal razón de ser en la especialización como mecanismo de aplicación del principio constitucional de unidad de actuación. Para salvaguardar este principio es esencial la actividad de coordinación y supervisión del Fiscal de Sala, a la que ya se aludía en la Instrucción 5/2007 FGE, de 18 de julio, sobre los Fiscales de Sala Coordinadores de Siniestralidad Laboral, Seguridad Vial y Extranjería y sobre las respectivas secciones de las fiscalías territoriales, y que reconoce como primera e inmediata manifestación los expedientes de seguimiento que se llevan en esta Unidad, en relación con la esencial función de supervisión y control de calidad de los escritos de calificación presentados –y sentencias recaídas– en las causas de especial relevancia, esto es, las tramitadas por los delitos de homicidio imprudente del artículo 142 CP y por los comprendidos en el artículo 152 CP, estos últimos al menos cuando se refieran a lesiones de singular gravedad, en especial lesiones medulares y cerebrales (Conclusión 18.ª de 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, e 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). Seguimiento que resulta también extensivo a los supuestos en que sean de aplicación los arts. 142 bis y 152 bis CP, si bien, en este último caso, sólo en los supuestos en que entre los resultados lesivos plurales haya lesiones de singular gravedad, en los términos indicados en la Circular 10/2011 e Instrucción 1/2015 citadas.

En esta tarea de supervisión y seguimiento, permitiendo que puedan aunarse debidamente tanto las exigencias de celeridad como de calidad, es esencial, no sólo la dedicación y el trabajo de los fiscales adscritos, sino también de los distintos fiscales delegados –y de enlace–, que con su indispensable colaboración dan debido cumplimiento a las obligaciones impuestas a tal fin en la citada Instrucción 1/2015, con arreglo a las indicaciones contenidas en el Decreto sobre

Criterios de coordinación en materia de seguimientos por homicidios y lesiones de singular gravedad, que el Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial aprobó el 24 julio de 2023 y al que se hizo detallada referencia en la Memoria del año precedente. Su labor, junto a la de la Unidad de Seguridad Vial, ha contribuido de forma decisiva a impulsar, en primer lugar, la celeridad en la tramitación de los procesos penales, incluido el pronto abono de las indemnizaciones a las víctimas y su ajuste al complejo sistema de valoración (el denominado baremo de tráfico) introducido por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, corrigiendo en no pocos casos las disfunciones advertidas en su aplicación para garantizar un adecuado resarcimiento a las víctimas y perjudicados, y, por otra parte, a procurar, en definitiva, una aplicación uniforme de criterios.

Esta meritoria labor de los fiscales delegados tiene adecuado reflejo en las respectivas memorias provinciales, en las que se realizan observaciones de distinto signo.

Por un lado, en relación con las modificaciones introducidas por la LO 11/2022, de 13 de septiembre, se pone de relieve que, en líneas generales, la reforma no se ha traducido en un aumento perceptible de las actuaciones penales por delitos de resultado, si bien algunos delegados apuntan la existencia de ciertos incrementos en algún territorio. Otros resaltan la existencia de praxis judiciales de archivo *ab initio* a pesar de la concurrencia de lesiones tributarias de tratamiento médico o quirúrgico concurriendo infracción grave de la normativa de tráfico (Texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en adelante LSV) que, no obstante, se han corregido mediante los oportunos recursos. Asimismo, algunos delegados señalan que la generalización, a resultas de dicha modificación legal, de la elaboración de atestados en todos los siniestros con resultado de lesión o muerte ha permitido una mejor investigación de los hechos y supervisión de la correcta graduación de la imprudencia eventualmente concurrente en la producción de los resultados lesivos.

En las citadas memorias provinciales también se hace concreta referencia a la situación o conclusión de distintos procedimientos de especial relevancia –algunos referidos al año pasado–, ya sea por la entidad de los daños personales concurrentes o por otras circunstancias que les han dotado de notoriedad y trascendencia social.

En este sentido, se da cuenta de la situación procesal de varios siniestros de autobús cuya ocurrencia lamentábamos en el texto del pasado ejercicio 2024. Así, la Fiscal delegada de Pontevedra transmite la conclusión, mediante auto de sobreseimiento libre dictado por el

Juzgado de Instrucción n.º 1 de Pontevedra el 10 de junio de 2024, confirmado en apelación por la respectiva Audiencia Provincial mediante auto de 20 de septiembre, de la causa que se seguía a resultas de la salida de la vía y caída desde un viaducto al río Lérez de un autobús de línea, ocurrido el 24 de diciembre de 2022, con resultado de siete personas fallecidas y dos heridos graves. Por su parte, el Fiscal delegado de Cádiz da cuenta de la conclusión de la instrucción, pendiente no obstante del dictado de auto de conversión en procedimiento abreviado, de la causa seguida por el siniestro producido en 2023 en una zona céntrica de la citada ciudad en el que un autobús, invadiendo mediana y acera, atropelló a varias personas, resultando cuatro fallecidos y varios heridos. También la Fiscal Delegada de Huelva señala el carácter inminente de la terminación de la instrucción, pendiente sólo de la evacuación de informes forenses de sanidad, en relación con el procedimiento seguido por el siniestro producido en 2023, en el que un autobús ocasionó la muerte de una pasajera y lesiones a 39 personas, todas trabajadoras de una empresa agrícola.

De igual modo, ha concluido la causa seguida ante el Juzgado de 1.ª Instancia e Instrucción n.º 2 de Aranda de Duero (Burgos), que tenía por objeto una trama organizada de manipulación de tacógrafos con conexiones fuera de España, y a la que también se hizo referencia en la memoria del año pasado, y ello en virtud de sentencia condenatoria de conformidad con la acusación finalmente formulada por el MF por delito continuado de falsificación en documento oficial de los arts. 390.1.1.º y 2.º y 392.1 en relación con el 400 CP respecto de todos los acusados, excepto uno.

Por su parte, y en relación con el procedimiento de jurado sustanciado por una carrera ilegal entre dos vehículos en una zona céntrica y concurrida de Santander, ya mencionado el año pasado, y que tuvo como resultado el fallecimiento del conductor de un ciclomotor, ha concluido en la instancia ordinaria, tras la sentencia dictada en apelación por el TSJ de Cantabria, con la condena de uno de los acusados como responsable de un delito de conducción con manifiesto desprecio por la vida de los demás del artículo 381.1 CP, en concurso normativo con un delito contra la seguridad vial del artículo 379.1 CP, así como en concurso específico del artículo 382 CP con un delito de homicidio doloso del artículo 138.1 CP, al tiempo que el otro acusado ha sido condenado por el delito del artículo 381.1 CP en concurso normativo con un delito del artículo 379.1 y 2 CP, en coherencia con la calificación formulada por el Ministerio Fiscal. No obstante, constan preparados sendos recursos de casación, a cuyo resultado habrá que esperar para conocer el desenlace del procedimiento.

Asimismo, ya se ha formulado acusación por el Ministerio Fiscal en el procedimiento de jurado del que se daba cuenta en la memoria de 2023, que se sigue por los hechos ocurridos en abril de ese año en el Paseo de Extremadura de Madrid en que, tras una persecución policial, el investigado en su huida a gran velocidad arrolló a varias personas y causó el fallecimiento de dos peatones; en aquella se imputan por el Fiscal delegado de Madrid, entre otros, un delito del artículo 381.1 CP en concurso del artículo 382 con dos delitos de homicidio doloso del artículo 138 CP.

En línea con lo anterior, el Fiscal delegado de Murcia pone de manifiesto el relevante y preocupante incremento de la conducción en dirección contraria por autovías –la denominada conducción suicida o Kamikaze del artículo 381 CP– que ha dado lugar a dos procedimientos por sendos siniestros que, en un caso, segó la vida de dos personas y ocasionó tres heridos, y en el otro, el resultado fue de un herido grave. En el mismo sentido, mencionar el procedimiento seguido por la Fiscal delegada de Guadalajara por hechos de 8 de noviembre de 2023 consistentes en la colisión de vehículo articulado que venía circulando en sentido contrario varios kilómetros por la autopista R−2, contra turismo cuyo conductor falleció, que se encuentra pendiente del recurso formulado por el MF contra el auto de procedimiento abreviado, al entender que el homicidio es imputable a título de dolo.

Por otra parte, en relación con procedimientos por delitos del artículo 142 bis CP, el Fiscal delegado de Ciudad Real da cuenta de la sentencia condenatoria de julio de 2024 por delito del artículo 142 bis CP en siniestro producido por conducción a velocidad típica del artículo 379.1 CP y bajo la influencia del alcohol y drogas del artículo 379.2 CP (con aplicación del artículo 380 CP) e inobservancia de señal de «ceda el paso» en una intersección de calles de la localidad de Argamasilla de Alba, que produjo el fallecimiento de tres personas y tres más lesionadas. Habiéndose tramitado por el procedimiento de Jurado –la acusación particular acusaba por delito del artículo 381 CP e imputación de resultados a título de dolo–, el Jurado ha aceptado la tesis del Ministerio Fiscal, en relación con la notoria gravedad de la imprudencia y aplicación del citado artículo 142 bis CP. El procedimiento se halla pendiente de recurso de apelación. Por su parte, el Fiscal delegado de Madrid da cuenta de la sentencia condenatoria por el tipo de notoria gravedad del artículo 142 bis CP en un supuesto de conducción temeraria y bajo la influencia de bebidas alcohólicas y drogas que provocó la muerte de dos personas, madre e hija menor de edad, y lesiones de gravedad a otra menor de edad.

En relación con la problemática de los vehículos de movilidad personal (en adelante, VMP) son varios los fiscales delegados que, insisten en destacar el incremento de la siniestralidad urbana asociada a estos vehículos, con generalizada circulación arriesgada por las aceras, así como de las conducciones sin permiso de aparentes VMP que, en rigor, tienen características que los hacen equiparables a ciclomotores, en línea con los criterios del Dictamen 2/2021 y jurisprudencia del TS posterior, resaltando la facilidad de manipulación de estos vehículos que permite alcanzar elevadas velocidades, que son superiores a las determinadas en sus características técnicas.

De igual modo, y como en años anteriores, algunos fiscales delegados llaman la atención sobre determinadas deficiencias del sistema informático, hecho que introduce una notable dificultad en la recolección de los correspondientes datos estadísticos, a la que se trata de subvenir en no pocas ocasiones mediante un control personal y manual llevado a cabo, con notable dedicación y penosidad, por delegados y delegadas. Es de señalar que aquellas disfunciones dificultan asimismo el análisis y valoración del impacto de las recientes reformas legales introducidas en la definición de la imprudencia en materia de conducción de vehículos a motor y ciclomotores, particularmente por la LO 11/2022, de 13 de septiembre, así como en relación con la aplicación del Dictamen 1/2023 dictado en su desarrollo.

En otro orden de cosas, debe señalarse que, como medio adicionalmente apto para la consecución de esa necesaria unidad de criterio, desde la Unidad se fomenta que la Red de fiscales especialistas se consolide como foro de intercambio de información y difusión de criterios de actuación –tal y como señalaba ya la Instrucción 5/2007–. En este sentido, la Unidad ha elaborado, dando continuidad a la labor impulsada en el año 2023, el correspondiente resumen jurisprudencial anual correspondiente a 2024, difundido a todas las fiscalías territoriales.

Con anterioridad, dichos resúmenes venían enriqueciendo el fondo documental del Foro Virtual de la Red de Seguridad Vial, ubicado en el entorno del Aula Global de la página web del CEJ. La incorporación desde 2023 y consolidación en 2024 de estos medios de difusión adicionales (que, no obstante, se compagina con su reflejo en el citado Foro) garantiza que todos los miembros de la Carrera Fiscal puedan tener un fácil acceso a las resoluciones más relevantes dictadas por nuestros tribunales en el ámbito de la seguridad vial, cumpliendo así los objetivos explicitados en la citada Instrucción 1/2015 FGE.

Otro plano de la referida actividad de coordinación es el relacionado con la intervención en los recursos de casación, que se ha produ-

cido con los/las Fiscales de Sala del Tribunal Supremo en varios asuntos concretos, referidos fundamentalmente en este ejercicio 2024 a la aplicación en determinados procedimientos penales del sistema de valoración previsto en la Ley 35/2015 (el conocido como baremo de tráfico), así como al eventual planteamiento de cuestión prejudicial europea en este mismo ámbito. Sin perjuicio de lo anterior, en ciertos supuestos ha sido necesaria también la coordinación con algunas fiscalías territoriales y delegados provinciales en torno a decidir la eventual preparación de recursos de casación y, en muchos casos, la interposición de recursos de apelación, fundamentalmente en el seno de los expedientes de seguimiento por causas de especial relevancia que se siguen en la Unidad especializada.

De manera íntimamente relacionada con las funciones de supervisión, los Fiscales Superiores y la Inspección Fiscal comunican al Fiscal de Sala Coordinador los problemas e incidencias detectados en el transcurso de las inspecciones realizadas en relación con la especialidad –Instrucción 1/2015–. En general, estas inspecciones ponen de relieve el buen funcionamiento de las secciones y alaban el trabajo de los fiscales delegados; lo que no impide que se realicen también algunas observaciones orientadas a la mejora del servicio. En las Jornadas de especialistas del año 2024, a que luego se hará referencia, se destacaron dichas observaciones, a fin de procurar su mejor observancia, tal y como se recoge en las respectivas Conclusiones (en concreto, en la Conclusión 9.ª).

### 5.2.2 Protocolos y otros instrumentos de protección a las víctimas

Durante el año 2024 esta Unidad ha dado continuidad a la labor desarrollada en años anteriores en relación con la suscripción de protocolos y otros instrumentos orientados a la mejor protección y atención a las víctimas.

En efecto, como ya se expuso en la Memoria del año 2023, en dicho ejercicio se firmó y puso en funcionamiento el «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», que venía impulsándose por la Unidad desde años atrás; asimismo, se presentó y difundió la «Guía de Buenas Prácticas para la atención inmediata a las víctimas en siniestros viales». En el

año 2024 se ha dado continuidad a una y otra iniciativa, tal y como ahora se expondrá.

Por otro lado, en este mismo año 2024 la Unidad ha comparecido nuevamente (como ya lo había hecho en el año 2023) ante la Comisión de Seguimiento del Sistema de Valoración del Daño Corporal de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, a instancia, una vez más, de dicha Comisión.

Se abordan a continuación unas y otras actuaciones.

#### 5.2.2.1 *Actuaciones relacionadas con el Protocolo Marco de colaboración con las compañías aseguradoras, las asociaciones de víctimas y los colegios de la Abogacía*

Como ya se expuso en la memoria del año precedente, el 3 de mayo de 2023 se procedió a la firma del referido Protocolo Marco por la Fiscalía General del Estado, la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA), el Consorcio de Compensación de Seguros, la Oficina Española de Aseguradores de Automóviles (OFESAUTO), la Federación Española de Daño Cerebral (FEDACE), la Federación Nacional de ASPAYM, la Asociación para el Estudio de la Lesión Medular Espinal (AESLEME), las asociaciones Stop Accidentes y P(A)T-AP(A)T), el Consejo General de la Abogacía Española y el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid. Todo ello sin perjuicio de dejar abierta la posibilidad de ulterior adhesión al Protocolo Marco de otras entidades, que se instrumentaría, en su caso, con la suscripción de la respectiva adenda.

Instrumento esencial para la aplicación del Protocolo Marco es la Comisión de Seguimiento, constituida por representantes de todas las partes firmantes. Dicha Comisión celebró, con arreglo a lo previsto en el propio Protocolo, su sesión constitutiva el 27 de octubre de 2023, en la que, entre otros acuerdos, aprobó el reglamento interno que, desarrollando las previsiones contenidas en aquel, rige su funcionamiento y la adopción de acuerdos.

La labor de esa Comisión ha tenido continuidad en el año 2024, en el que celebró su segunda sesión el pasado 7 de mayo de 2024, con arreglo al orden del día que, con la debida antelación, había sido remitido por el Secretariado permanente (radicado en la Unidad de Seguridad Vial) a todos sus integrantes. Los acuerdos adoptados por dicha Comisión tienen, no obstante, por así disponerlo su reglamento interno, carácter confidencial.

#### 5.2.2.2 *La Guía de Buenas Prácticas para la atención inmediata a las víctimas en siniestros viales*

Ya se relató en la memoria del año pasado, que el 24 de octubre de 2023 el Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial presentó, junto con el Director del Observatorio Nacional de Seguridad Vial de la Dirección General de Tráfico (en adelante, DGT), la Directora de Tráfico del Gobierno Vasco, la Subdirectora General de Seguridad Vial de la Generalitat de Cataluña y el Director del Servicio de Desarrollo de Políticas de Seguridad de la Comunidad Foral de Navarra, la «Guía de Buenas Prácticas para la atención inmediata a las víctimas en siniestros viales». La Guía tiene por objeto optimizar la coordinación y colaboración de todos los colectivos profesionales que intervienen en el siniestro, así como garantizar la seguridad de las operaciones desde una perspectiva interna, referida a la de todos los intervinientes, y desde una perspectiva externa, relativa al resto de usuarios de la vía pública no involucrados directamente en el siniestro; así como que las víctimas de accidentes, desde el primer momento en que adquieren esta condición, vean respetados de modo eficaz los derechos que les reconoce la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima, bajo el amparo del Ministerio Fiscal, garantizándose que reciban asistencia desde el principio y que los datos recogidos por los diversos servicios accedan al atestado y, por tanto, al eventual procedimiento judicial.

Dando continuidad a esta iniciativa, el 24 de abril de 2024 el Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial se reunió con los representantes de la Asociación de Consorcios y Servicios de Bomberos de España, a fin de analizar las actuaciones necesarias para lograr la implantación de la referida Guía de Buenas Prácticas entre las entidades integrantes de dicha Asociación, incorporando sus directrices en las acciones formativas dirigidas al personal de operaciones e impulsando su conocimiento entre todos los servicios de bomberos.

#### 5.2.2.3 *Participación de la Unidad en los trabajos que se desarrollan por la Comisión de Seguimiento del Sistema de Valoración del Daño Corporal de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre*

Al igual que en el año 2023, la Unidad ha comparecido también en el año 2024 ante la Comisión de Seguimiento del Sistema de Valoración del Daño Corporal de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, a instancia de dicha Comisión, y en el marco de los trabajos preparatorios que por aquella se vienen desarrollando para la emisión de un informe razonado (como así se contempla en la disposición adicional

única del Proyecto de Ley por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, que en el momento de redacción de estas líneas se está tramitando en el Congreso de los Diputados) sobre la conveniencia de establecer un seguro obligatorio de responsabilidad civil para vehículos de movilidad personal y otros vehículos motorizados que no estén comprendidos dentro del concepto legal de «vehículo a motor».

En esta ocasión, la Comisión había remitido un extenso cuestionario, sobre el que la Unidad trasladó sus consideraciones, todo ello sin perjuicio de que por la Unidad se expusieran valoraciones sobre otros extremos relacionados con la aludida iniciativa y se abordaran aquellas otras cuestiones añadidas que los integrantes de la citada Comisión creyeron oportuno suscitar.

#### 5.2.2.4 *Difusión de la Guía de Buenas Prácticas sobre la atención a las víctimas de siniestros de tráfico y de violencia vial publicada por la Asociación para la Prevención de accidentes de tráfico –P(A)T– y la Cátedra Ethos de la Universidad Ramón Llull*

En las Jornadas de Fiscales delegados de Seguridad Vial del año 2024 se presentó la Guía de Buenas Prácticas sobre atención a las víctimas de siniestros de tráfico y de violencia vial, detallando sus contenidos, con intervención a tal fin de representantes de la Asociación para la Prevención de Accidentes de Tráfico (P(A)T), del Director de la Cátedra de Ética Aplicada de la Universidad Ramón Llull y de la Fiscal delegada de Seguridad Vial de Cataluña (que, junto con otras instituciones y participantes a título individual, habían impulsado e intervenido en su elaboración).

De esta forma, en las Conclusiones de las Jornadas se incluyó la expresa sugerencia a los/as discales Delegados/as especialistas de que valoren la toma en consideración, en su intervención en los procedimientos y en su relación con las víctimas, de las pautas de atención allí definidas.

### 5.2.3 Formación. Las jornadas de especialistas

A lo largo del año 2024 la Unidad ha desarrollado una intensa actividad en materia formativa con el fin de dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 22.3 EOMF, a la Instrucción 1/2015 y a la Instrucción 5/2007.

En primer lugar, en el ámbito de la formación inicial del Plan de Formación de la Carrera Fiscal del ejercicio 2024, la Unidad ha participado en el curso selectivo de la 62.ª Promoción de la Carrera Fiscal, que tuvo lugar en las instalaciones del CEJ en el mes de mayo.

En el marco de la formación continuada del mismo Plan, durante el mes de diciembre de 2024 se concluyó, dentro de la colaboración activa de la Unidad especializada con el CEJ, iniciada en el segundo semestre del 2023, la elaboración del profuso material del curso *online* de iniciación a la especialidad de seguridad vial. Tal y como se expuso en la memoria del año pasado, este curso facilita a los fiscales interesados, sin las limitaciones y dificultades en ocasiones inherentes al formato presencial, poder acceder a los contenidos y materiales esenciales a tal fin elaborados con la directa colaboración de la Unidad, así como su eventual acceso a la sección especializada de seguridad vial. Habiendo concluido la labor de la Unidad especializada, en el momento de redacción de estas líneas el curso se halla pendiente de lanzamiento, sin perjuicio de la necesidad de actualización periódica del material en la medida en que se pretende que el curso de iniciación sea reiterado anualmente para posibilitar el mencionado acceso.

Por otro lado, dentro de la formación continuada, tras haberse llevado a cabo en años precedentes –2021 y 2022–, bajo la dirección de la Unidad especializada, sendos cursos de «Formación de Formadores» sobre la aplicación del sistema de valoración del daño corporal causado a las personas en accidentes de tráfico introducido por la Ley 35/2015, dirigidos a los fiscales delegados y de enlace de la Red de Seguridad Vial, en el ejercicio 2024 se han ofertado en el territorio nacional 30 cursos de formación consistentes en «réplicas descentralizadas» en la materia antes señalada, como continuación de las 25 impartidas en 2023, de suerte que la formación en baremo se ha extendido a 38 provincias, pues en las fiscalías provinciales de mayor tamaño y movilidad personal se han impartido varias réplicas. Así, al igual que en años anteriores, estos cursos han colmado satisfactoriamente (tanto en calidad como en número de asistentes) los objetivos perseguidos, permitiendo que los conocimientos especializados que los delegados y de enlace adquirieron en los cursos de formación impartidos desde esta Unidad sean difundidos entre los restantes fiscales de sus territorios, para que puedan tener aplicación en su trabajo diario.

Para comprender la relevancia de esta labor formativa es obligado recordar que la existencia de las secciones especializadas no impide que la práctica totalidad de los fiscales no especializados deban dedicar una parte relevante de su actividad diaria (fundamentalmente en el

servicio de guardia) a los delitos relacionados con la seguridad vial. A lo que se suma, que no en todas las fiscalías el/la delegado/a asume el despacho directo de las causas con fallecidos o lesionados de especial gravedad y que, en todo caso y como es sabido, el comúnmente conocido como «Baremo de Tráfico» tiene aplicación orientativa o analógica en el cálculo de las eventuales responsabilidades civiles derivadas de otra suerte de delitos.

En el mes de junio de 2024 se celebraron las Jornadas de Especialistas en Madrid. En esta ocasión los principales temas tratados fueron (además del ya mencionado en relación con las actas de inspección):

A) Cuestiones relativas a la cooperación internacional y las orientaciones normativas de la UE en materia de seguridad vial: Cooperación internacional en materia de seguridad vial. Reconocimiento mutuo de las privaciones del derecho a conducir impuestas en procedimientos penales y de las sanciones pecuniarias derivadas de infracciones de tráfico.

B) Tratamiento de cuestiones jurídicas y organizativas de la Red de Seguridad Vial. En concreto:

a) Praxis aplicativas de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 11/2022, de 13 de septiembre, de modificación del Código Penal en materia de imprudencia en la conducción de vehículos a motor o ciclomotor y balance de aplicación del Dictamen 1/2023 en los diferentes territorios.

b) Análisis de la STC 40/2024, de 11 de marzo.

c) Cooperación necesaria y autoría mediata en delitos de conducción sin permiso del último inciso del artículo 384.2 CP y aplicación de la cláusula de degradación punitiva del artículo 65.3 CP. Análisis de la STS 399/2023, de 24 de mayo, en relación con la STS (Pleno) 314/2021, de 15 de abril.

d) Tipificación de la conducción tras pérdida de vigencia judicial *ex* 47.3 CP dimanante de una pena de privación del derecho a conducir superior a dos años una vez cumplida esta.

e) Tratamiento penológico de la pluralidad de delitos de resultado imprudente en concurso del artículo 382 CP con delitos de peligro.

C) Responsabilidad civil y protección de víctimas:

a) Orientaciones del proyecto de reforma de la Ley 35/2015 en tramitación y otras cuestiones relativas al Baremo de tráfico.

b) Estado de las Oficinas de Atención de Víctimas.

c) Viabilidad de la exigencia de responsabilidad civil derivada de delitos de conducción sin permiso del artículo 384 CP.

d) Presentación de la Guía de Buenas Prácticas sobre la atención a las víctimas de siniestros de tráfico y de violencia vial.

### 5.2.4 Grupos de trabajo y reuniones

Como ya se ha indicado en ocasiones anteriores, la labor de coordinación con las autoridades y órganos competentes de las distintas Administraciones (Instrucción 5/2007) e incluso, en ocasiones, con otras Unidades especializadas, puede dar lugar a la participación en grupos de trabajo, en algunos casos propiciados por esta Unidad –por sí sola o junto a otras Unidades especializadas–, y en otros a instancia administrativa. Esta coordinación y colaboración puede cristalizar en la adopción de protocolos, o instrumentos similares, con los demás organismos o instituciones implicados (Instrucción 5/2007).

Además de la ya referida participación de la Unidad especializada en los trabajos preparatorios que se desarrollan por la Comisión de Seguimiento del Sistema de Valoración del Daño Corporal de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, nos referimos a continuación a las actuaciones en otros ámbitos.

En este sentido, en el año 2024 han tenido continuidad las labores del grupo de trabajo constituido en el año 2023 en materia de seguridad vial laboral y que tenía por objeto el tratamiento de los accidentes laborales de tráfico, con la participación de las Unidades de Seguridad y Salud en el Trabajo y Seguridad Vial de la Fiscalía General del Estado, de la Dirección General de Tráfico y el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (en adelante ATGC). El grupo continúa trabajando en la definición de una serie de criterios que mejoren la respuesta penal ante los accidentes de tráfico que se producen en el contexto laboral, mejorando, ente otros aspectos, la comunicación entre la ATGC y la Inspección de Trabajo. Tras la reunión del grupo de trabajo realizada en noviembre de 2023, a lo largo del ejercicio 2024 se ha seguido trabajando internamente con la Unidad especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo para establecer criterios de coordinación entre esta y la Unidad de Seguridad Vial y sus respectivas redes territoriales, así como para concretar el ámbito de aplicación del proyecto y su posible extensión al contexto urbano.

Por otro lado, tal y como ya se ha indicado y con la misma finalidad de coordinación, en las Jornadas de especialistas del año 2024 se abordaron, con intervención de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado (UCIF), las cuestiones relativas al reconocimiento mutuo de las privaciones del derecho a conducir impuestas en procedimientos penales y de las sanciones pecuniarias derivadas de infracciones de tráfico, que dieron lugar a pautas de actuación reflejadas en la Conclusión 1.ª de las citadas Jornadas, con la finalidad última de impulsar, en coordinación con la UCIF y su red de fiscales delegados, los mecanismos de cooperación judicial penal activa para el reconocimiento y ejecución de las privaciones del derecho a conducir y sanciones pecuniarias impuestas en España por delitos contra la seguridad vial cuando el investigado/condenado tenga su residencia en otro Estado de la UE.

En otro orden de cosas, durante el año 2024 y como en ejercicios anteriores, se han mantenido diversas reuniones de trabajo con representantes de instituciones –públicas o privadas–, asociaciones, particulares, etc.

Es obligado destacar, en primer lugar, las reuniones mantenidas con las asociaciones de víctimas de siniestros de tráfico, así como con las propias víctimas a título individual, y ello tanto a nivel central, por el Fiscal de Sala y los fiscales adscritos, como en el ámbito territorial por los distintos fiscales delegados.

Entre las así mantenidas, cabe también destacar las celebradas en este ejercicio con la Subdirección General de Inspección del Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en las que, con intervención posterior de la ATGC y del GIAT, se analizaron, por una parte, las actuaciones necesarias para subvenir a las deficiencias de comunicación en los supuestos de terminación del proceso penal por archivo o sentencia absolutoria, permitiendo así la eventual reanudación del procedimiento sancionador administrativo; y por otra, el examen de ciertas manipulaciones del tacógrafo o utilización fraudulenta de las tarjetas de conductor a los efectos de que por parte de la Unidad especializada se pueda valorar su posible y eventual subsunción penal.

Por lo que respecta a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es constante la relación, en los distintos ámbitos, con sus mandos e integrantes, pudiendo destacarse este año la participación del Fiscal de Sala en diversos actos del Centro Universitario de la Guardia Civil.

### 5.2.5 Ámbito Internacional

En el ámbito internacional el Fiscal de Sala participó en la conmemoración del Día de la Mujer en el Tribunal Constitucional, con la intervención de la Excma. Sra. Magistrada del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América.

Por otra parte, la Unidad especializada recibió en su sede a alumnos de la Escuela Nacional de la Magistratura de la República Francesa, explicándoles la estructura y funcionamiento de la especialidad y las relaciones con las fiscalías territoriales a través de los fiscales delegados de Seguridad Vial, así como la coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta actividad se enmarca en un programa de intercambio de la Red Europea de Formación Judicial.

### 5.2.6 Medios de comunicación

En este ámbito, se ha dado continuidad a la labor de transmitir al ciudadano información veraz sobre esta materia a través de los medios de comunicación, conforme al artículo 4.5 EOMF y a la Instrucción 3/2005 FGE, de 7 de abril, sobre relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación.

Por ello, se han concedido entrevistas y se han realizado declaraciones en diversos medios, en las que se ha intentado conciliar el necesario tono pedagógico con la transmisión de una información fidedigna.

De igual modo, la Unidad ha participado en diversas actuaciones divulgativas o de concienciación social. En tal sentido y entre otras, cabe destacar la intervención, al igual que en años precedentes, como parte del jurado de los Premios Ponle Freno otorgados en el Senado por Atresmedia y de los Premios Nacionales de Cortometrajes de Educación Vial organizados por el RACE, en el XIX Foro contra la Violencia Vial organizado por la asociación Stop Accidentes en la Asociación de la prensa de Madrid, así como en los distintos actos celebrados el 17 de noviembre de 2024, en que se conmemoró el Día Mundial en recuerdo de las Víctimas de los Accidentes de Tráfico.

## 5.3 **La estadística de procedimientos judiciales**

### 5.3.1 Introducción. Las cifras de siniestralidad vial

Iniciamos el estudio estadístico, como viene siendo habitual, con el análisis del balance provisional de siniestralidad vial de 2024 publi-

cado por la DGT a principios de año. Se trata de datos provisionales, en cuanto reflejan sólo los referidos 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 2024, si bien se produjo un descenso en el número de siniestros mortales –cuatro menos que el año anterior– fallecieron en las carreteras españolas 1.154 personas, catorce más que en 2023, y 4.634 personas resultaron heridas hospitalizadas, 148 más que el año precedente [4], lo que supone un ligero incremento que, no obstante, tiene lugar, nuevamente, en un contexto de amplio incremento de las cifras de movilidad, que vuelven a ser este ejercicio las mayores de toda la serie analizada, con 462,8 millones de desplazamientos de largo recorrido, frente a los 448,7 de 2023 en que también habían alcanzado máximos históricos; 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. Por otra parte, en cuanto al tipo de usuario fallecido, vuelve a modificarse la tendencia ascendente de 2023 y en 2024 disminuyen, en fenómeno inverso al del año pasado, aunque de forma muy ligera (−3%), los usuarios vulnerables fallecidos, disminución más acusada en el colectivo de peatones (18 fallecidos menos, −15%), mientras que se incrementan ligeramente (dos más, +1%) los usuarios de motocicletas fallecidos, colectivo este que absorbe, como viene siendo constante, la mayor parte de los fallecidos pertenecientes a colectivos vulnerables.

En definitiva, a pesar de ese ligero ascenso en el número absoluto de víctimas mortales, puede insistirse, valorando asimismo el importante incremento producido en los indicadores de movilidad, en la existencia de una tendencia a la estabilización de las cifras de siniestralidad vial, que podría ser muestra de un cierto estancamiento en la reducción de víctimas mortales en accidentes de tráfico, en línea con lo señalado para el conjunto de la UE por la Comisión Europea en su comunicación de 8 de marzo de 2024, comentada pormenorizadamente en la memoria de 2024.

En esta idea redunda la reciente comunicación de la Comisión Europea de 18 de marzo de 2025, en la que se publican las cifras pre-

[4] La cifra de heridos hospitalizados publicada en la memoria del año pasado no es coincidente con la reflejada en la presente edición memorial, al haberse actualizado el dato provisional allí publicado por la DGT en fecha 2 de enero de 2025.

liminares de 2024 en el ámbito de la UE. Insiste la Comisión en que, a pesar de que en 2024 se ha registrado una caída del 3% en el número de víctimas mortales en accidentes de tráfico en la UE, los avances siguen siendo lentos; así, de acuerdo con la citada comunicación, en 2024 murieron alrededor de 19.800 personas en accidentes de tráfico en la UE, lo que supone un ligero descenso del 3% respecto de 2023, de suerte que el ritmo general de mejora sigue siendo demasiado lento y la mayoría de Estados miembros no van camino de alcanzar el objetivo de la UE de reducir a la mitad las muertes en carretera de aquí a 2030; los avances son desiguales, ya que algunos países logran reducciones significativas, mientras que otros han experimentado incrementos, y en el resto –entre ellos España– sólo se han registrado descensos modestos en los últimos cinco años. No obstante, según los mismos datos de la Comisión, España sigue situándose en 2024 por debajo de la media de la UE en el número de fallecidos por millón de habitantes, con 35 frente a los 44 de la UE, mejorando las cifras de 2023 (38 fallecidos por millón de habitantes, –4%) y de 2019 (–2%).

Por otra parte, como viene siendo habitual, resulta difícil establecer una relación directa y proporcional entre las cifras de siniestralidad vial y los datos estadísticos judiciales de delitos de peligro contra la seguridad vial a que luego nos referiremos, pues ambas estadísticas experimentan comportamientos heterogéneos en su relación entre sí en la evolución anual: en 2022 la estadística judicial y la de siniestralidad vial experimentaron incrementos paralelos, aunque no proporcionales, en 2023 la tendencia de ambos indicadores no fue paralela y en el presente ejercicio 2024 vuelve a ser heterogénea y depende del indicador judicial que se analice (procedimientos incoados, acusaciones o sentencias) como luego veremos, y ello independientemente de que, como es notorio, la delincuencia vial de peligro en muchas ocasiones esté presente en siniestros de tráfico o sea antesala de estos.

Finalmente, nos referimos brevemente a los datos provisionales de siniestralidad vial de 2025, relativos igualmente a fallecidos a 24 horas en vías interurbanas: los meses de enero y febrero de 2025 finalizaron con un descenso en el número de fallecidos respecto de los mismos meses de 2024, mientras que en marzo se incrementó su volumen, absorbiendo todo el descenso producido en los dos primeros meses, de suerte que en el momento de redacción de estas líneas la cifra de fallecidos es idéntica a la del año pasado, con 263 fallecidos (URL https://www.dgt.es/menusecundario/dgt-en-cifras/dgt-en-cifras-resultados/dgt-en-cifras-detalle/Cuadro-comparativo-por-meses-y-dias/, fecha de consulta 3 de abril de 2025). A la vista de

estas fluctuaciones en el primer trimestre de 2025 es todavía pronto para deducir cómo evolucionará la siniestralidad a lo largo del año, aunque parece que por el momento la tendencia de estancamiento se mantiene.

### 5.3.2 La estadística de procedimientos judiciales: datos generales

Comenzamos refiriéndonos a los datos estadísticos judiciales de los delitos de peligro contra la seguridad vial tipificados en los arts. 379 a 385 CP. La primera valoración general que puede hacerse es que aquéllos reflejan en el ejercicio 2024 una cierta tendencia a la estabilidad en relación con los del pasado año 2023, después del 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. No obstante, una vez sentada esa idea general de estabilización, cabe decir que el comportamiento de los distintos indicadores estadísticos en 2024 ha sido heterogéneo, dentro de esa estabilidad, por lo que habrá que estar atentos a su evolución en el futuro para confirmar aquella valoración inicial. Así, una vez superado el pico estadístico de 2022, los datos del presente ejercicio son muy similares a los de 2023, aunque con ligeras variaciones: como luego veremos, en 2024 se incrementa, aunque de forma muy ligera, el volumen de actividad judicial representado por el número de procedimientos incoados por delitos contra la seguridad vial, y de forma un tanto más acusada la cifra de sentencias judiciales de condena por tales delitos, aunque, como se verá, los incrementos más importantes son absorbidos por territorios muy concretos –de ahí la tendencia a la estabilidad señalada–, pues en el resto las cifras de condena son muy similares o ligeramente más reducidas que las del año anterior; y otro tanto cabe decir en cuanto al volumen de acusaciones del Ministerio Fiscal por delitos viales de peligro, que sufre una casi inapreciable reducción. No obstante, sin perjuicio de esta tendencia a la estabilización en la evolución bianual, se insiste en la presencia de unas elevadas cifras estadísticas de delitos viales de peligro, por encima de los niveles prepandemia de 2019 y de los años inmediatamente anteriores, tanto en el volumen de procedimientos incoados y acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal, como en el de sentencias de condena.

Insistiendo en la valoración efectuada en años precedentes, es necesario hacer especial referencia, en primer lugar, al indicador de procedimientos judiciales incoados por delitos contra la seguridad

vial. A diferencia de los otros dos indicadores estadísticos –acusaciones y sentencias–, que pueden referirse, al menos en parte, a procedimientos iniciados por hechos punibles ocurridos y detectados en años previos, la cifra de procedimientos incoados se refiere necesariamente a la actividad judicial desplegada por hechos presuntamente delictivos que han tenido lugar el año en curso y ofrece, por ello, una imagen del volumen de delincuencia vial de peligro indiciariamente detectada en el correspondiente ejercicio, lo que puede ofrecer interés desde el punto de vista criminológico, más allá del resultado en que concluye aquella actividad judicial. Así, en el ejercicio 2024, dentro de la referida estabilidad, se produce un ligero incremento, respeto del año precedente, en la cifra de procedimientos incoados, algo más de 129.000, por lo que este indicador se mantiene en niveles muy superiores a los de todos los años precedentes y de los niveles prepandemia desde 2011, a salvo el ejercicio 2022, en que se incoaron más de 137.000 procedimientos. Se insiste, por tanto, en la idea de que en el último año sigue existiendo un elevado volumen de delincuencia vial detectada que, más allá de las conclusiones de orden criminológico que puedan extraerse, revela la importancia y necesidad de la justicia penal de tráfico en nuestro país.

Finalmente, en esta primera aproximación general, debemos poner de relieve un fenómeno que, si bien había emergido tímidamente en años previos, en el presente ejercicio se manifiesta de forma sensiblemente más acusada. Nos referimos a los cambios estadísticos que en 2024 experimenta la importancia proporcional entre las distintas tipologías de delitos contra la seguridad vial: dentro de la estabilidad ya apuntada de todos los indicadores estadísticos, se produce un desplazamiento de la tradicional relevancia estadística del delito de conducción bajo la influencia del alcohol y drogas del artículo 379.2 CP a favor del resto de tipología delictivas, especialmente de los tres tipos de conducción sin permiso del artículo 384 CP que, si bien no desplazan la primacía estadística de aquel delito, que sigue siendo el más importante desde el punto de vista cuantitativo, se sitúan en niveles estadísticos muy cercanos. Esto es así porque el delito del artículo 379.2 CP, a diferencia de la tendencia general, ha visto reducidos sensiblemente todos sus indicadores estadísticos –procedimientos incoados, acusaciones y sentencias–, mientras que el resto de tipologías de delitos viales han experimentado, en líneas generales, incrementos en el volumen de acusaciones y condenas –siendo más heterogéneo el comportamiento de los procedimientos incoados–, sensiblemente acusados en los delitos de conducción sin permiso del artículo 384 CP.

En definitiva, en esta primera valoración general de la estadística de delitos viales de peligro de 2024 han de destacarse dos fenómenos: por un lado, la tendencia a la estabilidad de todos los indicadores estadísticos, con ligeros incrementos porcentuales en el volumen de actividad judicial y de sentencias, lo que refuerza la normalización postpandemia de la actividad judicial relativa a la justicia de tráfico en España; y, por otro, los cambios experimentados en la distribución proporcional de los datos estadísticos por tipologías delictivas, que se traducen en una disminución de la importancia cuantitativa del delito de conducción bajo la influencia del alcohol y drogas, que es absorbida por el resto de tipologías delictivas, especialmente por los tipos de conducción sin permiso del artículo 384 CP. No obstante, habrá que esperar a la evolución estadística de los próximos años para confirmar la persistencia o no de los dos fenómenos apuntados y poder obtener conclusiones de orden criminológico más depuradas.

Como en años previos, finalizamos este apartado insistiendo en ciertas deficiencias sistémicas de las aplicaciones informáticas de las que se nutre la estadística: se dispone de cifras estadísticas altamente fiables y precisas de los delitos de peligro de los arts. 379 a 385 CP, pero los sistemas de gestión procesal continúan sin proporcionar datos estadísticos depurados a nivel nacional de los delitos de resultado imprudente en el tráfico viario de los arts. 142 y 152 CP, al no discriminarlos de los cometidos en otras esferas de riesgo, como las laborales, sanitarias, etc., como tampoco del delito de abandono del lugar del accidente del artículo 382 bis CP y de 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 FGE).

### 5.3.3 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

#### 5.3.3.1 *La eficacia y celeridad de la respuesta penal*

En el ejercicio 2024, siguiendo la tendencia de años previos, persiste la notoria relevancia proporcional, desde el punto de vista cuantitativo, de los delitos de peligro contra la seguridad vial en relación con el resto de tipos delictivos, y ello tanto en lo referido al volumen total de actividad judicial –condenas dictadas– como del Ministerio Fiscal

–acusaciones presentadas–. Así, en el año 2024 se han formulado por el Ministerio Público 95.865 acusaciones por delitos contra la seguridad vial de los arts. 379 a 385 CP, que suponen el 29% del total de las 331.329 acusaciones evacuadas por la Fiscalía por toda clase de delitos y en cualquier tipo de proceso; y han recaído 95.302 condenas por tales delitos viales, un 33% del total de las 286.761 condenas dictadas por cualesquiera tipologías delictivas. Si bien estos porcentajes comparativos son ligeramente inferiores a los del pasado ejercicio 2023, se sitúan en niveles similares a los de los años previos, con ligeras fluctuaciones, y revelan la tradicional importancia cuantitativa de la justicia penal de tráfico en España: en nuestro país alrededor de un tercio de todas las acusaciones y condenas se producen por delitos contra la seguridad vial.

Por otra parte, en paralelismo con lo anterior, en el ejercicio 2024 se ha mantenido –y en algún indicador elevado– la altísima proporción de procedimientos incoados y acusaciones formuladas por los trámites de los denominados juicios rápidos (diligencias urgentes) frente al cauce procedimental más lento de las diligencias previas. Ello consolida la tradicional rapidez y eficacia de la actividad judicial y del Ministerio Fiscal en la persecución de la delincuencia de tráfico en nuestro país: en 2024 el 73% del total de procedimientos incoados por delitos viales (frente al 71% de 2023 y al 73% de 2022), esto es, alrededor de tres de cada cuatro procedimientos, lo han sido a través de los trámites de las diligencias urgentes de juicio rápido; y el 83% de las acusaciones del Ministerio Fiscal por delitos contra la seguridad vial (frente al 84% de 2023 y el 82% de 2022) se han formulado a través del mismo procedimiento, es decir, que la inmensa mayoría de acusaciones –algo más de cuatro de cada cinco– se presentan igualmente a través de juicio rápido. Consolida esta celeridad y eficacia, como en ejercicios anteriores, el porcentaje estimatorio de sentencias de conformidad de aproximadamente el 90%, según se pone de manifiesto en las memorias provinciales de los fiscales delegados, lo que refuerza los fines de prevención general y especial de las penas impuestas en 2024, que son ejecutadas en su inmensa mayoría de forma más o menos inmediata, esto es: 53.006 penas de privación del derecho a conducir y 1.571 pérdidas de vigencia judicial del permiso del artículo 47.3 CP, aproximadamente 72.000 penas estimadas de multa y 22.429 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, reservadas esencialmente para supuestos de ineficacia preventiva de las otras alternativas penológicas impuestas con carácter previo o en delitos viales en los que se hallan previstas como pena principal no alternativa.

#### 5.3.3.2 *Evolución de los procedimientos incoados, escritos de acusación y sentencias condenatorias. Diligencias de Investigación*

Comenzamos por el análisis del primer indicador estadístico de delincuencia vial, esto es, el de procedimientos judiciales incoados en 2024 por delitos de peligro de los arts. 379-385 CP (excepción hecha del delito de abandono del lugar del accidente del que ya adelantamos que las aplicaciones estadísticas no proporcionan datos), tanto por los trámites de diligencias previas de procedimiento abreviado como de diligencias urgentes de juicio rápido. Como se ha avanzado, este indicador ofrece una imagen general de la delincuencia vial indiciariamente detectada en el correspondiente ejercicio, a diferencia de los datos estadísticos de acusaciones y sentencias que, aunque muestran una imagen más depurada del resultado de la actividad judicial practicada, pueden referirse a hechos acaecidos en ejercicios precedentes. La siguiente tabla refleja la evolución de la cifra de procedimientos incoados durante la última década:

| Diligencias Previas+ Diligencias Urgentes | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Art. 379.1 CP . | 818 | 902 | 813 | 842 | 889 | 1.562 | 1.193 | 1.111 | 1.455 | 1.413 |
| Art. 379.2 CP . | 61.346 | 61.177 | 59.466 | 69.121 | 68.039 | 57.262 | 70.674 | 77.133 | 68.791 | 63.466 |
| Art. 380 CP . . | 2.310 | 2.658 | 2.761 | 1.553 | 2.009 | 3.050 | 3.360 | 3.539 | 3.418 | 3.105 |
| Art. 381 CP . . | 190 | 204 | 190 | 87 | 207 | 297 | 268 | 267 | 390 | 367 |
| Art. 383 CP . . | 1.550 | 1.583 | 1.819 | 2.013 | 2.381 | 2.252 | 2.897 | 3.261 | 3.017 | 3.633 |
| Art. 384 CP . . | 31.231 | 31.262 | 30.875 | 36.649 | 40.670 | 37.172 | 47.058 | 51.431 | 50.185 | 56.918 |
| Art. 385 CP . . | 482 | 417 | 379 | 389 | 477 | 489 | 489 | 664 | 742 | 586 |
| Total . . . . . | 97.927 | 98.203 | 96.303 | 110.654 | 114.672 | 102.084 | 125.939 | 137.406 | 127.998 | 129.488 |

El volumen de procedimiento incoados experimenta en 2024 un ligero ascenso en relación con el ejercicio precedente, con aproximadamente 1.500 procedimientos ingresados más que en 2023 –incremento porcentual anual del 1%–, y se mantiene en niveles acusadamente elevados –denominador común de todo el período postpandemia–, siendo la segunda mayor cifra de toda la serie decenal, después del techo estadístico alcanzado en 2022, y, por tanto, de actividad judicial por delincuencia vial indiciariamente detectada. Ahora bien, como ya sucedía en ejercicios precedentes, el comportamiento de este indicador no es homogéneo entre las diferentes tipologías delictivas: el incremento general obedece al experimentado, en

fenómeno inverso al de 2023, por el delito de negativa a las pruebas de alcoholemia y drogas del artículo 383 CP (+20%) y los tres tipos de conducción sin permiso del artículo 384 CP (+13%), mientras que en el resto de tipos delictivos este indicador sufre por lo general ligeras reducciones: así, al igual que en 2023, en el delito de conducción bajo la influencia del alcohol y drogas del artículo 379.2 CP (−8%) y en la conducción temeraria básica del artículo 380 CP (−9%), y, de forma inversa a 2023, en los tipos delictivos cuantitativamente residuales de los arts. 379.1 (conducción a velocidad típica), 381 (conducción temeraria con manifiesto desprecio por la vida ajena) y 385 CP (creación de un grave riesgo para la circulación), que sufren asimismo descensos porcentuales de −3%, −6% y −21% respectivamente, aunque muy ligeros en términos absolutos.

Analizamos a continuación los otros dos indicadores estadísticos, esto es, los escritos de acusación formulados por el Ministerio Fiscal y las sentencias judiciales de condena, que en 2024 se comportan de manera heterogénea en relación con el ejercicio anterior, pues, mientras la cifra de acusaciones experimenta un levísimo descenso, en situación de práctica igualdad con las formuladas en 2023, el volumen de condenas refleja un moderado ascenso aunque absorbido, como veremos, por el experimentado en determinados territorios frente a la tendencia estable del resto (a lo anterior se añade que el dato de condenas ha de ser valorado considerando asimismo que este año ya se dispone de las recaídas en la provincia de Bizkaia, del que se carecía en la anterior memoria por las razones en ella aludidas). Todas estas consideraciones permiten incidir en la tendencia a la estabilización, respecto del año precedente, de estos dos indicadores estadísticos cuyos niveles, después del pico estadístico alcanzado en 2022, son similares a los de 2021, aunque netamente superiores, como los del ejercicio anterior, a los de los años prepandemia –al menos desde 2011 en cuanto al volumen de acusaciones y desde 2012 el de sentencias–. Sentadas estas consideraciones, en el ejercicio 2024 se han formulado alrededor de 900 acusaciones menos que en 2023, con un descenso porcentual del −0,9%, y se han dictado alrededor de 2.500 sentencias de condena más que en 2023, lo que supone un incremento porcentual del 3%.

En otro orden de cosas, en cuanto a la distribución de acusaciones y condenas por tipos delictivos, se repite 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 artículo 379.2 CP y los de conducción sin permiso del artículo 384 CP, en su triple tipificación, en cuanto ambos artículos

absorben más del 90% del volumen total de acusaciones y condenas –un 93% y 94% respectivamente–, en porcentaje prácticamente idéntico al de anteriores ejercicios. Ahora bien, como ya adelantábamos, en este ejercicio se intensifica el fenómeno que había emergido de forma tímida en ejercicios anteriores, en el sentido de que las tres tipologías típicas de conducción sin permiso ganan un notable peso porcentual en acusado detrimento del artículo 379.2 CP, hasta situarse ambos en un plano de práctica igualdad: así, en el ejercicio 2024 las acusaciones por delitos del artículo 384 CP suponen el 45% del total de acusaciones (frente al 40% de 2023), mientras que las formuladas por el delito del artículo 379.2 CP representan el 48% (frente al 54% de 2023); y otro tanto ocurre con las condenas, pues las recaídas por delitos del artículo 384 CP absorben el 44% del total (por un 39% en 023), en tanto que las dictadas por delitos del artículo 379.2 CP implican el 49% de todas las condenas (por un 54% en 2023). Como luego podrá comprobarse en la tabla que recoge la distribución territorial de condenas, este es un fenómeno general, en cuanto en la gran mayoría de territorios en que disminuyen las condenas –especialmente las del artículo 379.2 CP– se producen no obstante incrementos de las dictadas por los delitos de conducción sin permiso del artículo 383 CP, lo que explica el peso porcentual y la relevancia cuantitativa ganada por estos ilícitos y supone una cierta ruptura de la estabilidad proporcional entre todas las tipologías delictivas que se solía apreciar en la serie histórica.

La evolución estadística interanual de acusaciones formuladas y sentencias judiciales de condena se refleja en la siguiente tabla:

| Comparativa 2022-2024 | Acusaciones MF 2022 | Sentencias 2022 | Acusaciones MF 2023 | Sentencias 2023 | Acusaciones MF 2024 | Sentencias 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 379.1 CP. . | 644 | 569 | 659 | 587 | 763 | 691 |
| 379.2 CP. . | 58.041 | 59.461 | 52.088 | 50.071 | 45.932 | 47.103 |
| 380 CP . . . | 2.222 | 2.120 | 1.959 | 1.789 | 1.870 | 1.615 |
| 381 CP . . . | 182 | 114 | 119 | 89 | 148 | 104 |
| 383 CP . . . | 5.160 | 3.967 | 3.281 | 3.382 | 3.582 | 3.493 |
| 384 CP . . . | 38.787 | 38.383 | 38.592 | 36.859 | 43.492 | 42.229 |
| 385 CP . . . | 42 | 46 | 47 | 39 | 78 | 67 |
| Total . . . | 105.078 | 104.660 | 96.745 | 92.816 | 95.865 | 95.302 |

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 creciente general en todos los delitos via-

les de peligro, tanto en el volumen de acusaciones como en el de sentencias de condena, con las únicas excepciones del delito del artículo 380 CP y, especialmente, del de conducción bajo la influencia del alcohol y drogas del artículo 379.2 CP, que experimenta una acusada disminución en ambos indicadores, lo que explica la pérdida de peso porcentual antes señalada. Más abajo analizamos la evolución concreta de cada tipo delictivo.

Por último, en cuanto a las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal del artículo 5 EOMF, en 2024 se han incoado 552 diligencias de investigación por los delitos viales de peligro de los arts. 379-385 CP, frente a las 568 de 2023 (reducción porcentual del −2,8%), en su práctica totalidad (91%) por los delitos de conducción sin permiso del artículo 384 CP. Se mantiene, por tanto, la tendencia descendente que se venía apreciando en los pasados ejercicios, fenómeno que, insistiendo en lo señalado otros años, puede interpretarse en sentido positivo al ser presumiblemente fruto del perfeccionamiento en los criterios de instrucción de atestados por las Policías de Tráfico y la mejora en las comunicaciones interinstitucionales entre aquellas y las Jefaturas Provinciales, Juzgados y Fiscalía, al evitarse la remisión duplicada de actuaciones.

#### 5.3.3.3 *Las tasas de resolución*

Analizamos en este apartado las denominadas tasas de resolución positiva, a saber, el cociente entre el número de asuntos resueltos por sentencia condenatoria y el de procedimientos incoados, determinante de la eficacia resolutiva de la justicia penal de tráfico. La siguiente tabla recoge los resultados de 2024 y su evolución respecto del año anterior:

| Delitos CSV | DP+DU2024 | Sentencias 2024 | Tasa resolución 2024 | Tasa resolución 2023 |
|---|---|---|---|---|
| 379.1 CP. . . . . | 1.413 | 691 | 0,49 (49%) | 0,40 |
| 379.2 CP. . . . . | 63.466 | 47.103 | 0,74 (74%) | 0,73 |
| 380 CP . . . . . | 3.105 | 1.615 | 0,52 (52%) | 0,52 |
| 381 CP . . . . . | 367 | 104 | 0,28 (28%) | 0,23 |
| 383 CP . . . . . | 3.633 | 3.493 | 0,96 (96%) | 1,12 |
| 384 CP . . . . . | 56.918 | 42.229 | 0,74 (74%) | 0,73 |
| 385 CP . . . . . | 586 | 67 | 0,11 (11%) | 0,05 |
| Total . . . . . | 129.488 | 95.302 | 0,74 (74%) | 0,73 |

La tasa global de resolución experimenta en 2024 un leve incremento de un punto porcentual, manteniéndose en un elevado nivel, similar al de los ejercicios anteriores, con la conclusión final de que un alto porcentaje de procedimientos incoados, aproximadamente tres de cada cuatro, finaliza con resoluciones de condena. Puede asimismo decirse, como en años precedentes, que, si a tales sentencias de condena se sumaran otras resoluciones de fondo definitivas, a saber, sentencias absolutorias y autos de sobreseimiento y archivo, se alcanzaría una proporción muy cercana a la igualdad entre procedimientos incoados y resueltos.

Las anteriores premisas refuerzan, insistiendo en lo dicho en anteriores memorias, la celeridad y, sobre todo, eficacia de la justicia penal de tráfico en España, derivada de la mayoritaria aplicación de los cauces del juicio rápido, según adelantamos, pero también de la elevada seguridad jurídica alcanzada en la persecución penal de los delitos viales, fruto de las funciones de coordinación y unificación de criterios que ofrece la especialización en el seno del Ministerio Fiscal, esencialmente desde la Circular 10/2011 y de los posteriores y copiosos instrumentos de coordinación –fundamentalmente dictámenes y oficios diversos del Fiscal de Sala– que han enriquecido y completado los criterios interpretativos que proporcionaba aquella, así como de la profusa y abundante jurisprudencia de la Sala Segunda del TS recaída en los últimos años, no sólo en el ámbito de los delitos viales de peligro, sino también en los de resultado imprudente en el tráfico viario y en materia de responsabilidad civil y aplicación del llamado baremo de tráfico, cumpliendo así en esta esfera la función nomofiláctica inherente a la casación penal, singularmente reforzada a partir de la Ley 41/2015. De ella son muestras en este ejercicio, además de la STS 84/2024, de 26 de enero, sobre la atipicidad de las falsedades meramente formales de permisos de conducir ya citada en la memoria del pasado año, las SSTS 388/2024, de 9 de mayo, relativa a los delitos de conducción temeraria, bajo la influencia de drogas y concurso entre ambos, 389/2024, de 9 de mayo, sobre atenuante de reparación del daño e interpretación del baremo de tráfico en lo relativo al perjuicio personal particular por discapacidad, 909/2024, de 30 de octubre, sobre individualización penológica en un supuesto de aplicación del artículo 142 bis CP, y 8/2025, de 16 de enero, sobre los presupuestos del comiso del vehículo.

### 5.3.3.4 *Distribución territorial de sentencias condenatorias*

El incremento en el volumen total de sentencias condenatorias se debe al experimentado en Asturias, Cantabria, La Rioja, País Vasco (con los matices ya advertidos en relación a los datos de Bizkaia) y, especialmente, Cataluña, Comunidad esta última en que el aumento es muy notable, mientras que en el resto de territorios las condenas se han visto reducidas en mayor o menor medida, produciéndose los mayores descensos en términos absolutos y por este orden en la Comunidad Valenciana, Canarias y Andalucía. Así las cosas, sin perjuicio de las anteriores consideraciones, puede decirse que la distribución territorial de sentencias de condena se mantiene en términos similares a la de años pasados, en que las mayores aportaciones corresponden, como es habitual y por este orden, a Cataluña, Andalucía, Madrid, que asciende hasta el tercer puesto en detrimento de la Comunidad Valenciana, que pasa a ocupar el cuarto. Estos datos estadísticos y su evolución anual se reflejan en la siguiente tabla:

| CC. AA. | 379.1 CP | 379.2 CP | 380 CP | 381 CP | 383 CP | 384 CP | 385 CP | Total 2024 (en paréntesis 2023) | Variación 2023-2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 124 | 5.453 | 362 | 23 | 383 | 9.350 | 8 | 15.703 (16.890) | −1.187 |
| Aragón | 19 | 713 | 31 | 3 | 34 | 562 | 1 | 1.363 (1.471) | −108 |
| Asturias | 8 | 913 | 27 | 1 | 48 | 651 | 0 | 1.648 (1.589) | +59 |
| I. Baleares | 22 | 1.306 | 28 | 2 | 106 | 1.443 | 4 | 2.911 (3.890) | −979 |
| I. Canarias | 19 | 1.613 | 36 | 1 | 70 | 1.782 | 0 | 3.521 (5.467) | −1.946 |
| Cantabria | 1 | 637 | 41 | 1 | 46 | 580 | 0 | 1.306 (1.135) | +171 |
| Cataluña | 172 | 15.397 | 460 | 31 | 1.363 | 10.445 | 15 | 27.883 (18.253) | +9.630 |
| Extremadura | 11 | 682 | 27 | 1 | 43 | 543 | 1 | 1.308 (1.529) | −221 |
| Galicia | 28 | 2.938 | 108 | 0 | 217 | 2.126 | 5 | 5.422 (5.742) | −320 |
| La Rioja | 8 | 339 | 21 | 2 | 26 | 245 | 0 | 641 (568) | +73 |
| Madrid | 129 | 5.809 | 114 | 19 | 324 | 3.986 | 13 | 10.394 (10.702) | −308 |
| Murcia | 10 | 1.272 | 40 | 3 | 94 | 1.590 | 0 | 3.009 (3.319) | −310 |
| Navarra | 6 | 624 | 18 | 1 | 37 | 398 | 0 | 1.084 (1.322) | −238 |
| P. Vasco* | 5 | 2.025 | 36 | 2 | 186 | 938 | 13 | 3.205 (1.930*) | +1.275 |
| C. Valenciana | 69 | 4.539 | 144 | 7 | 329 | 4.341 | 3 | 9.432 (11.814) | −2.382 |
| C. La Mancha | 28 | 1.315 | 48 | 3 | 74 | 1.787 | 3 | 3.258 (3.510) | −252 |
| C. León | 32 | 1.528 | 74 | 4 | 113 | 1.462 | 1 | 3.214 (3.685) | −471 |
| Total sentencias | 691 | 47.103 | 1.615 | 104 | 3.493 | 42.229 | 67 | 95.302 | |

* La cifra de sentencias del pasado ejercicio 2023 sólo incluye los datos de Araba/Álava y Gipuzkoa, al no disponer de los datos de Bizkaia

### 5.3.3.5 *Los Juicios Rápidos en la delincuencia vial*

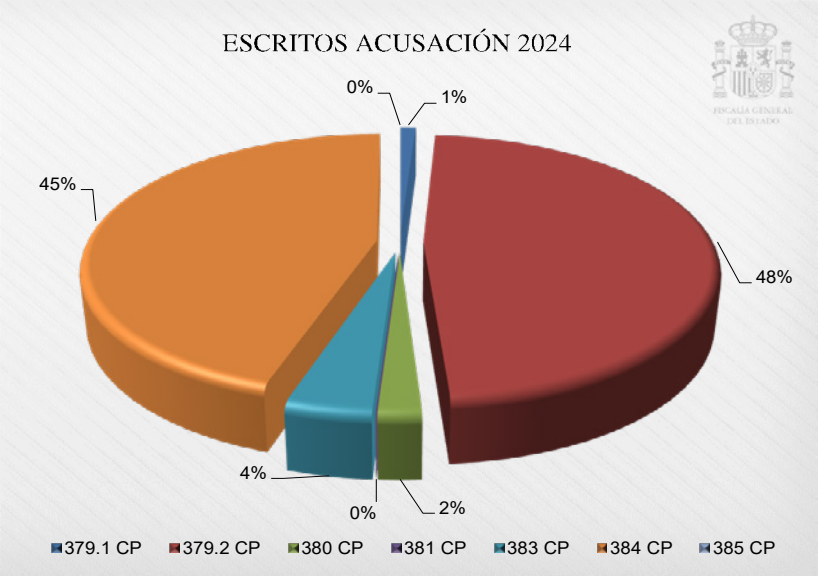
En el ejercicio 2024 más del 73% de los procedimientos incoados (aproximadamente siete de cada diez, con un leve aumento porcentual

de más del 2% respecto de 2023) y del 83% de las acusaciones formuladas por los delitos contra la seguridad vial de los arts. 379-385CP (cuatro de cada cinco, con una ligera disminución porcentual inferior al 1%) se tramitaron a través del cauce procedimental de las diligencias urgentes de juicio rápido, lo que refuerza la celeridad ya apuntada de la respuesta penal a la delincuencia de tráfico en nuestro país. No obstante, si bien aumentan significativamente (+4%) las diligencias urgentes incoadas en detrimento de las diligencias previas, que disminuyen notablemente (−6%), en fenómeno inverso se produce un importante incremento (+5%) de las acusaciones formuladas en sede de diligencias previas de procedimiento abreviado, mientras que las presentadas por los trámites de juicio rápido se reducen ligeramente (−2%). Los anteriores datos se reflejan en esta tabla:

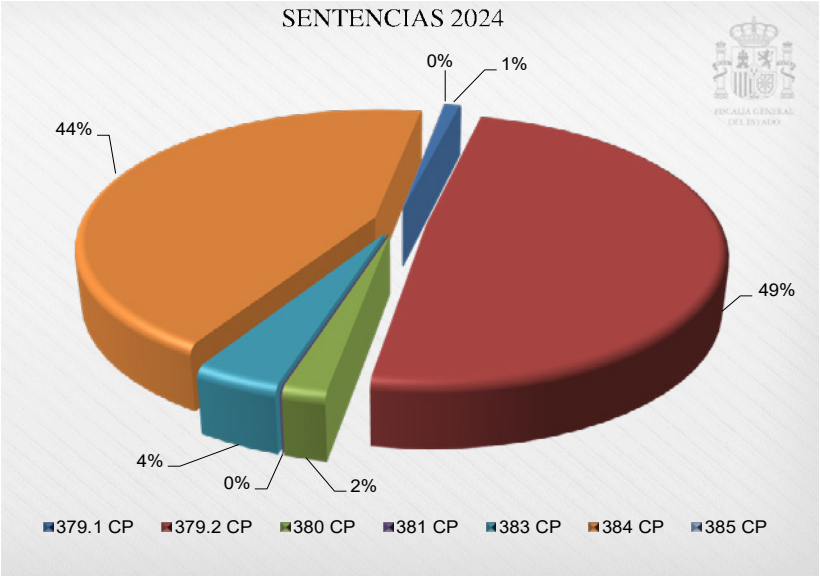
| Delitos viales | D. Previas | D. Urgentes | Total |
|---|---|---|---|
| P. Incoados . . . . . | 34.247 | 95.241 | 129.488 |
| E. Acusación . . . . . | 16.158 | 79.707 | 95.865 |

### 5.3.3.6 *Representación Gráfica de los datos estadísticos*

**Escritos de acusación por delitos**



**SENTENCIAS CONDENATORIAS POR DELITOS**




### 5.3.4 EL EXCESO DE VELOCIDAD PUNIBLE

El delito del artículo 379.1 CP reproduce la tendencia alcista advertida el año pasado, superando los descensos producidos en 2022, de modo que en este ejercicio vuelven a incrementarse tanto el volumen de acusaciones como el de sentencias de condena por este ilícito, con notables ascensos porcentuales del 16% y 18%, respectivamente, en relación con el año anterior, alcanzando los mayores niveles absolutos de acusaciones y condenas de toda la serie histórica. No obstante, a pesar de estos incrementos, se mantiene como un tipo cuantitativamente residual al aportar menos del 1% a la cifra global de acusaciones y condenas por delitos contra la seguridad vial:

| Comparativa 2022-2024 | Acusaciones MF 2022 | Sentencias 2022 | Acusaciones MF 2023 | Sentencias 2023 | Acusaciones MF 2024 | Sentencias 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 379.1 CP. . . | 644 | 569 | 659 | 587 | 763 | 691 |

Finalizamos este apartado refiriéndonos a la comparativa porcentual entre el volumen de actividad judicial por excesos de velocidad

penales –procedimientos incoados por delito del artículo 379.1 CP– y el de actividad sancionadora administrativa por la misma causa –expedientes incoados en el ámbito de la DGT por infracciones administrativas de velocidad, al no disponer de datos de otras administraciones–. La conclusión en este aspecto no varía en relación con años previos, insistiendo en un fenómeno que es constante, en el sentido de que la práctica totalidad de los excesos de velocidad detectados en las vías españolas se sancionan en sede administrativa, y sólo una mínima parte, que en 2024 representa el 0,04% (igual que en 2023), accede al procedimiento penal, debido ello a los requerimientos típicos de este delito, que exige excesos de velocidad superiores a 80 km/h en vías interurbanas y a 60 km/h en urbanas:

| Conducción con exceso de velocidad | 2024 |
|---|---|
| Expedientes sancionadores administrativos. . . . . | 3.440.325 |
| Procedimientos penales (DP+DU por art. 379.1 CP) . . . . . | 1.413 |

* Los datos de expedientes administrativos de 2024 son provisionales a fecha de ejecución marzo de 2025.

### 5.3.5 LA CONDUCCIÓN BAJO LOS EFECTOS DEL ALCOHOL O DROGAS Y LA NEGATIVA A SOMETERSE A LAS PRUEBAS PARA SU DETECCIÓN

| Comparativa 2022-2024 | Acusaciones MF 2022 | Sentencias 2022 | Acusaciones MF 2023 | Sentencias 2023 | Acusaciones MF 2024 | Sentencias 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 379.2 CP. . . | 58.041 | 59.461 | 52.088 | 50.071 | 45.932 | 47.103 |

En el ejercicio 2024 los indicadores estadísticos del delito de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas del artículo 379.2 CP reproducen la tendencia a la baja experimentada en 2023 y vuelven a reflejar importantes descensos interanuales; así, en 2024 se han formulado alrededor de 6.000 acusaciones y recaído aproximadamente 3.000 sentencias menos que en 2023, lo que implica unas reducciones porcentuales anuales del 12% y 6% respectivamente. Las progresivas reducciones experimentadas por este tipo tanto en el volumen de acusaciones como en el de condenas sitúan ambos indicadores como los más bajos de toda la serie histórica, excepción hecha del año 2020 en que no existió una movilidad normalizada por efecto de la pandemia. No obstante, habrá que

esperar a la evolución de futuro para extraer de este fenómeno conclusiones más depuradas de orden criminológico.

Al igual que ocurrió en 2023, los descensos padecidos en los indicadores judiciales de acusaciones y condenas no se explica por una disminución de la actividad de control policial, pues en este ejercicio 2024 se ha vuelto a incrementar, en esta ocasión en un 10,1%, la cifra de controles de alcoholemia realizados en el ámbito de la ATGC –y en un 20,6% la de controles de drogas–, hasta el punto de que los controles de alcoholemia, con más de siete millones practicados, han alcanzado los mayores valores de toda la serie histórica al menos desde 2015, como luego veremos.

A lo anterior cabe añadir que, a pesar de este notable incremento de la actividad policial en materia de controles de alcoholemia, no sólo se han visto reducidos los indicadores judiciales, sino también los sancionadores administrativos, al experimentar un importante descenso los expedientes administrativos por alcoholemia positiva incoados en sede de la DGT. Por ello, resulta difícil sostener que haya existido un traslado de la respuesta penal a la sancionadora administrativa en cuanto al binomio alcohol-conducción, siendo más plausible incidir en la idea ya adelantada el pasado ejercicio, en el sentido de que puede ser razonable entender que se está produciendo por parte de los usuarios de las vías públicas una adquisición de buenos hábitos de conciencia vial o recuperación de parte de los perdidos durante la pandemia, aunque tampoco puede descartarse que exista una cierta transferencia del consumo de alcohol a otras sustancias, si se tiene en consideración, el incremento experimentado en 2024 en el volumen de expedientes sancionadores por presencia de drogas incoados en el mismo ámbito DGT. En cualquier caso, como ya hemos advertido otros años, estas valoraciones son provisionales y deben tomarse con la debida prudencia y cautela, al no disponer de datos sobre controles de alcoholemia y drogas realizados por otras policías de tráfico autonómicas o locales.

Por otra parte, nos referimos a continuación a la comparativa proporcional entre el volumen de actividad jurisdiccional-penal y sancionadora administrativa en materia de alcoholemia y drogas, en el sentido de que, como viene siendo constante en toda la serie histórica, la proporción de expedientes sancionadores administrativos tramitados en el ámbito DGT por infracciones de alcoholemia positiva y presencia de drogas es superior a los procedimientos penales incoados por delitos de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas del artículo 379.2 CP, en cuanto aquellos absorben el 68% de toda la actividad sancionadora iniciada en este ámbito –con un incremento por-

centual del 2% respecto del año anterior, incidiendo en la tendencia alcista ya advertida el pasado ejercicio–, por lo que puede hablarse, al menos en la serie bianual, de un progresivo desplazamiento de la actividad jurisdiccional penal hacia la sancionadora administrativa.

No obstante, es necesario poner de manifiesto que los expedientes sancionadores administrativos por alcoholemia positiva en el mismo ámbito DGT vuelven a sufrir este ejercicio una nueva reducción de aproximadamente 4.200 expedientes (–5%), que se suma a la de 2023, lo que consolida la tendencia descendente ya advertida el pasado ejercicio, paralela a la que se ha producido en el ámbito jurisdiccional penal, aunque su volumen absoluto se sitúa en niveles similares a los del período prepandemia. Por el contrario, en relación con los expedientes sancionadores administrativos por presencia de drogas, el espectacular ascenso experimentado en 2023 se consolida en 2024: en este ejercicio se ha reproducido el incremento ya advertido el pasado, con alrededor de 3.200 expedientes más que en 2023 (aumento porcentual del 6%), alcanzando un nuevo techo estadístico, en cuanto los 57.580 expedientes sancionadores incoados por presencia de drogas vuelven a ser los mayores de toda la serie histórica. Estos datos nos hacen insistir en la necesidad –ya reflejada en la pasada memoria– de adoptar políticas preventivas y educativas, además de las sancionadoras, que aborden el binomio drogas-conducción, en progresivo y alarmante desarrollo. La siguiente tabla refleja los datos suministrados por la DGT relativos al ámbito sancionador administrativo en materia de alcoholemia positiva y presencia de drogas:

| Conducción alcohol o drogas | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Expedientes administrativos totales*(alcoholemia+drogas).. | 107.475 | 124.535 | 119.344 | 55.614 | 106.686 | 111.247 | 134.118 | 133.096 |
| Expedientes administrativos (alcoholemia)..... | 75.430 | 73.409 | 83.139 | 37.116 | 56.073 | 85.121 | 79.744 | 75.516 |
| Expedientes administrativos (drogas) ..... | 32.045 | 51.126 | 36.205 | 18.498 | 50.613 | 26.126 | 54.374 | 57.580 |
| Procedimientos penales .... | 59.466 | 69.121 | 68.039 | 57.262 | 70.674 | 77.133 | 68.791 | 63.466 |

* Los datos de expedientes administrativos de 2024 son provisionales a fecha de ejecución marzo de 2025.

En definitiva, en cuanto al binomio alcohol-conducción, en 2024 se reproduce el fenómeno advertido el pasado ejercicio en el sentido

de que la referida y acusada disminución en el volumen de expedientes sancionadores administrativos por infracciones de alcoholemia positiva en el ámbito DGT es inverso al relevante incremento de los controles de alcoholemia realizados por la ATGC: en 2024 se llevaron a cabo 7.378.103 controles de alcoholemia sólo en este ámbito de la ATGC, el mayor volumen de los últimos once años, con aproximadamente 677.000 pruebas de alcoholemia más que en 2023 –incremento porcentual ya citado del 10,1%–.

Continuamos el análisis con el otro binomio de riesgo, drogas-conducción. Así, en cuanto a la conducción con presencia de drogas en el organismo y controles para su detección, se reproduce el mismo fenómeno advertido el pasado ejercicio en el sentido de que el incremento del ya citado 6% producido en 2024 en el volumen de expedientes sancionadores administrativos incoados en el ámbito DGT es paralelo, aunque no proporcional, con el experimentado por el número de controles de detección de drogas llevados a cabo asimismo en 2024, que alcanzan el volumen de 122.938 pruebas realizadas en el mismo ámbito ATGC, alrededor de 21.000 pruebas más que en 2023, lo que supone un moderado ascenso porcentual, ya citado, del 20,6%. Así, a diferencia de lo que sucedía con los controles de alcoholemia, se advierte en la serie histórica una notable correlación entre el volumen de actividad policial de control, representado por las pruebas de detección de drogas realizadas, y el de expedientes sancionadores incoados, con un importante matiz que ya viene siendo constante desde que hace ya más de diez años se generalizó la realización de pruebas de drogas: como más abajo analizamos, la práctica totalidad de los resultados positivos de los controles de drogas accede a la vía sancionadora administrativa y sólo una ínfima parte se deriva a la jurisdicción criminal, con una respuesta penal muy residual, aunque no necesariamente desproporcionada pues viene impuesta por las propias exigencias típicas del delito del artículo 379.2 CP, en cuanto este requiere para su apreciación, no sólo la presencia de la droga en el organismo del sujeto, suficiente para la sanción administrativa, sino también la acreditación fehaciente del elemento típico de la influencia que aquella ingesta ha de producir en las facultades psicofísicas del sujeto, no siempre de fácil constatación. No obstante, también aquí son necesarios matices pues, como ahora veremos, en este ejercicio se ha vuelto a ampliar la derivación a la vía penal, consolidando así el ya progresivo incremento que se advierte en la evolución histórica.

De manera que, en el ejercicio 2024 se instruyeron en el ámbito ATGC 313 diligencias penales de los 2.894 resultados positivos a drogas en controles por accidente (11%), 75 de los 5.190 positivos en controles por infracción (1,4%) y 82 de los 47.532 positivos en controles preventivos (0,17%), es decir, un total de 470 diligencias penales, que suponen un incremento porcentual del 16% en relación con las 406 instruidas el anterior año, alcanzando nuevamente el mayor nivel en términos absolutos de toda la serie histórica. El referido aumento no sólo se produce en términos absolutos, sino también porcentuales en relación con el total de pruebas con resultado positivo –especialmente en los detectados con ocasión de accidentes e infracciones–. Se consolida así el progresivo incremento interanual de la respuesta penal a este tipo de ilícitos, esto es, del volumen de resultados positivos en drogas que accede al procedimiento penal, situación a la que razonablemente ha podido contribuir la aplicación, cada vez más difundida entre las Policías de Tráfico, del acta de signos externos y criterios para la instrucción de atestados y derivación a la vía penal contenidos en el oficio del Fiscal de Sala Coordinador de 18 de julio de 2019.

Por último, el delito de negativa a someterse a las pruebas de detección de alcohol y drogas del artículo 383 CP experimenta en 2024 un punto de inflexión respecto de los descensos advertidos en 2023 y refleja sendos incrementos, tanto en el volumen de acusaciones, con un moderado incremento porcentual del 9%, como en el condenas, que ascienden porcentualmente en un 3%, sin llegar a los niveles de 2022 en que alcanzaron su techo estadístico, pero permaneciendo, como el pasado año, en niveles muy superiores a los del período prepandemia:

| Comparativa 2022-2024 | Acusaciones MF 2022 | Sentencias 2022 | Acusaciones MF 2023 | Sentencias 2023 | Acusaciones MF 2024 | Sentencias 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 383 CP . . . . | 5.160 | 3.967 | 3.281 | 3.382 | 3.582 | 3.493 |

### 5.3.6 La conducción temeraria y con manifiesto desprecio por la vida de los demás

En este ejercicio los delitos de conducción temeraria de los arts. 380 y 381 CP reflejan una tendencia heterogénea, pues mientras en el tipo básico del artículo 380 CP se aprecia un descenso tanto de acusaciones como de condenas, en la conducción temeraria agravada

–con manifiesto desprecio por la vida ajena– del artículo 381 CP se incrementan ambos indicadores. No obstante, como ya hemos advertido en anteriores ejercicios, se trata de tipologías delictivas que experimentan ciertas fluctuaciones en la serie histórica, y de ahí la dificultad para extraer conclusiones de orden general. Así, el tipo básico de conducción temeraria experimenta descensos porcentuales del 5% y 10% respectivamente en el volumen de acusaciones y condenas respecto de 2023; por su parte, el tipo del artículo 381 CP refleja aumentos porcentuales tanto en las acusaciones (+24%) como en las sentencias condenatorias (+17%).

| Comparativa 2022-2024 | Acusaciones MF 2022 | Sentencias 2022 | Acusaciones MF 2023 | Sentencias 2023 | Acusaciones MF 2024 | Sentencias 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 380 CP . . . . | 2.222 | 2.120 | 1.959 | 1.789 | 1.870 | 1.615 |
| 381 CP . . . . | 182 | 114 | 119 | 89 | 148 | 104 |

### 5.3.7 La conducción sin permiso

Analizamos en este apartado las tres modalidades típicas de conducción sin permiso del artículo 384 CP, esto es, con pérdida de vigencia por pérdida total de puntos, con privación judicial y sin haberlo obtenido nunca. Los indicadores estadísticos de estas tres tipologías delictivas experimentan unos muy notables incrementos, tanto porcentuales como en términos absolutos, y no sólo respecto del año anterior, sino también en relación con el precedente 2022, en que habían alcanzado su techo estadístico, hasta el punto de que este año podemos afirmar que el volumen de acusaciones y condenas por los delitos de conducción sin permiso es el mayor de toda la serie histórica. Así, en este ejercicio 2024 se han formulado 4.900 acusaciones más que en 2023, lo que supone un incremento porcentual del 13%, y dictado aproximadamente 5.300 condenas más, con un ascenso porcentual del 15%. Se insiste, por tanto, en el fenómeno ya adelantado más arriba, esto es, el muy relevante peso porcentual que progresivamente han venido ganando los tres tipos del artículo 384 CP en relación con el resto de delitos viales, llegando este año a alcanzar su proporción más elevada, al absorber alrededor del 45% del volumen total de acusaciones y del 44% de sentencias de condena, en detrimento del delito de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas

del artículo 379.2 CP que, no obstante, sigue conservando su primacía cuantitativa:

| Comparativa 2022-2024 | Acusaciones MF 2022 | Sentencias 2022 | Acusaciones MF 2023 | Sentencias 2023 | Acusaciones MF 2024 | Sentencias 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 384 CP . . . . | 38.787 | 38.383 | 38.592 | 36.859 | 43.492 | 42.229 |

### 5.3.8 La creación de un grave riesgo para la circulación

Concluimos el análisis estadístico por tipos delictivos con el delito del artículo 385 CP, cuyas acusaciones ascienden en 2024, respecto del ejercicio anterior, en un notable 66%, mientras que las sentencias de condena lo hacen en un considerable 72%, aunque en términos absolutos estos incrementos no son relevantes en relación con el resto de tipologías delictivas. No obstante, como ya advertimos en anteriores ejercicios, se trata de un tipo con muy importantes fluctuaciones durante toda la serie histórica, lo que impide deducir conclusiones de calado, salvo en el sentido de que este delito conserva su condición cuantitativamente muy residual a pesar de su importancia en la preservación de riesgos viales:

| Comparativa 2022-2024 | Acusaciones MF 2022 | Sentencias 2022 | Acusaciones MF 2023 | Sentencias 2023 | Acusaciones MF 2024 | Sentencias 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 385 CP . . . . | 42 | 46 | 47 | 39 | 78 | 67 |

### 5.3.9 Penas impuestas y su ejecución en delitos contra la seguridad vial

Concluimos el estudio de la evolución estadística analizando las penas impuestas en las 95.302 sentencias condenatorias dictadas en 2024 por los delitos contra la seguridad vial de los arts. 379-385 CP.

#### 5.3.9.1 *Penas privativas de libertad*

Comenzamos el análisis con los datos estadísticos de población penitenciaria, de acuerdo con la información facilitada por Instituciones Penitenciarias, relativos a la cifra de internos que cumplen condena «sólo» por delito contra la seguridad vial. Como venimos

señalando en anteriores ejercicios, estos datos sólo proporcionan el número de internos en una fecha concreta, por lo que no permiten obtener el volumen global de penas privativas de libertad impuestas y ejecutadas por delitos viales en 2024. No obstante, se puede afirmar que, aunque a lo largo de este ejercicio la población penitenciaria experimenta algunas fluctuaciones –fenómeno ya producido otros años como puede observarse en la tabla adjunta–, se mantiene más o menos constante y similar a la de años precedentes, aunque con ligeros incrementos dependiendo de la fecha concreta que se tome en consideración. La evolución interanual de este indicador penitenciario aparece en la siguiente tabla:

| Fecha | Penados (judiciales) | Preventivos | Localización permanente | Liberados condicionales | Fin semana | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 15/1/2019 | 779 | 8 | 3 | 56 | 2 | 848 |
| 15/1/2020 | 811 | 13 | 2 | 49 | 2 | 877 |
| 15/1/2021 | 784 | 7 | 2 | 51 | 1 | 845 |
| 15/1/2022 | 832 | 3 | 2 | 34 | 1 | 872 |
| 15/6/2022 | 997 | 10 | 2 | 29 | 1 | 1.039 |
| 15/1/2023 | 888 | 7 | 2 | 25 | 1 | 923 |
| 15/6/2023 | 922 | 4 | 2 | 24 | 1 | 953 |
| 1/1/2024 | 907 | 12 | 0 | 23 | 1 | 943 |
| 15/6/2024 | 1.085 | 7 | 0 | 17 | 0 | 1.109 |
| 15/12/2024 | 1.028 | 5 | 0 | 17 | 0 | 1.050 |

#### 5.3.9.2 *Penas no privativas de libertad*

De acuerdo con la información suministrada por Instituciones Penitenciarias, en el ejercicio 2024 se gestionaron 23.164 entradas por penas y medidas alternativas acordadas por delitos contra la seguridad vial, un volumen muy similar al del ejercicio anterior. La práctica totalidad de las entradas –22.429–, como es constante en la evolución interanual y en número también paralelo al pasado ejercicio, se refiere a la ejecución de penas de trabajos en beneficio de la comunidad, y sólo una ínfima parte –735–, en volumen algo superior al año pasado, a programas de educación vial impuestos como regla de conducta o condición de la suspensión de penas privativas de libertad. En definitiva, en relación con el volumen de entradas para cumplimiento de trabajos en beneficio de la comunidad, se consolida la tendencia descendente advertida el pasado ejercicio en relación con los años prece-

dentes, en una línea de estabilización bianual, como puede observarse en la siguiente tabla, que refleja esta evolución interanual:

| Año | Entrada sentencias* |
|---|---|
| 2013 | 45.252 |
| 2014 | 36.066 |
| 2015 | 31.889 |
| 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 |

* Incluye los TBCs y suspensiones de condena

En definitiva, si consideramos el ligero incremento producido este ejercicio en el volumen de condenas –aproximadamente 2.500 más que en 2023–, y se correlaciona esta circunstancia con la apuntada estabilidad que en 2024 se produce en las penas de trabajos en beneficio de la comunidad, junto con la limitada y más o menos estable incidencia proporcional de las penas privativas de libertad impuestas por delitos viales, parece razonable pensar que todo el incremento de condenas que ha tenido lugar en 2024 ha sido absorbido por penas de multa –de acuerdo con la triple alternativa penológica de los dos tipos con mayor incidencia cuantitativa de los arts. 379 y 384 CP–, de suerte que su volumen ha tenido que ascender, en una aproximación estimativa, hasta alrededor de 72.000 penas de multa impuestas en este ejercicio 2024.

Concluimos el análisis estadístico refiriéndonos a la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores prevista en los tipos de los arts. 379, 380, 381 y 383 (como ya advertimos, no se dispone de datos estadísticos del delito de abandono del lugar del accidente del artículo 382 bis). En 2024 se ha impuesto un total aproximado de 53.006 penas de este tipo, esto es, alrededor de 3.000 menos que en 2023 –disminución porcentual del 5%–, de suerte que continúa la tendencia descendente advertida en el pasado ejercicio, consecuencia obvia de la reducción experimentada en éste por las condenas recaídas por el tipo del artículo 379.2 CP. De ellas han acce-

dido al Registro de Conductores e Infractores, de acuerdo con los datos suministrados por la DGT, 1.571 privaciones superiores a dos años, con la consiguiente pérdida de vigencia del permiso *ex* artículo 47.3 CP. Los datos comparativos interanuales de las pérdidas de vigencia administrativas y las impuestas en vía jurisdiccional penal se reflejan en la siguiente tabla:

| Perdidas de vigencia: | Administrativas | Administrativas | Judiciales | Judiciales | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Año | Número | % sobre total | Número | % sobre total | Total |
| 2015 | 18.940 | 88,21 | 2.532 | 11,79 | 21.472 |
| 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 |

* Los datos de 2024 son provisionales a fecha de ejecución marzo de 2025.

## 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 Fiscal General del Estado y cobró carta de naturaleza 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 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, cuya finalidad es el control de los plazos, especialmente limitados en la jurisdicción de menores, y la calidad de tales pronunciamientos, así como el seguimiento individualizado de asuntos especialmente relevantes.

Durante el año 2024 se han comunicado a esta Unidad 361 asuntos que fueron incoados como expedientes de máxima o extrema gravedad, lo que supone un incremento del 10,74% respecto al ejercicio 2023 en el que fueron incoados 326 asuntos, 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 (18,55%); en 74 asuntos transcurrieron entre 6 y 12 meses (20,50%); en 50 asuntos, transcurrieron entre 3 y 6 meses (13,85 %); y en 170 asuntos transcurrieron entre 1 y 3 meses (47,09%). 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 251 expedientes en la Unidad, lo que supone un incremento del 35,67 % respecto a los 185 despachados en el ejercicio anterior. De las 251 actuaciones corresponden: 6 a cuestiones suscitadas por el Defensor del Pueblo; 70 a quejas y consultas formuladas por particulares, bien directamente a la Unidad, bien a través del portal fiscal.es o de Geiser; 30 fueron cuestiones suscitadas directamente por asociaciones, fundaciones o instituciones profesionales de diversa índole a la Unidad de menores; 42 respondieron a comunicaciones internas de cooperación con las distintas Unidades Centrales de la FGE, o fueron cuestiones promovidas por diversas Instituciones y profesionales de distintos ámbitos; 88 correspondieron a comunicaciones con distintas Fiscalías y órganos del Ministerio Fiscal y 15 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 con carácter semestral 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 anuales celebradas este año en la ciudad de Valencia los días 12 y 13 de diciembre 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.

Tras la inauguración por el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, la Excma. Sra. Fiscal de Sala, pronunció unas palabras de reconocimiento al compañero fallecido Juan Pedro Rodríguez del Val. Puso de relieve la gran importancia de las funciones de los fiscales de menores, tanto en materia de reforma como de protección. Hizo hincapié en la necesidad de un adecuado control sobre la ejecución de las medidas judiciales impuestas a las personas menores de edad que hayan incurrido en una conducta delictiva así como en el adecuado seguimiento de los expedientes de protección y efectivo cumplimiento de la labor de superior vigilancia que impone el artículo 174 del Código Civil para que las resoluciones administrativas se dicten, no sólo en interés de la persona menor de edad sino que se adopten en un tiempo prudencial atendiendo a su edad y circunstancias. Así mismo, destacó el especial seguimiento que merece la intervención de la Administración para con menores de 14 años que presuntamente hayan cometido un ilícito penal, así como la importancia de que el Ministerio Fiscal demande a dicha Entidad que se provea de programas y recursos suficientes para una intervención integral y efectiva con los mismos. También sobre la necesidad de exigir que se garantice una efectiva valoración de la situación de la persona menor de edad para que se adopten las medidas de protección adecuadas, en aras a abordar los indicadores de riesgos que han favorecido su conducta, debiendo velar los fiscales por una intervención administrativa efectiva y proactiva,

conforme a lo dispuesto en el artículo 3 LORPM en relación con el artículo 17 bis de la LOPJM, exigiendo que se dé cuenta a la fiscalía de las medidas adoptadas y se emitan informes de seguimiento hasta la conclusión de las mismas.

Seguidamente, se abordaron los avances en las aplicaciones informáticas de las secciones de menores que se gestionan desde la Dirección General de Transformación Digital del Servicio Público de Justicia del Ministerio de Justicia. Esta Unidad ha intervenido junto con la Unidad de Apoyo en reuniones con los diversos equipos ministeriales encargados de dichas herramientas, trasladando observaciones o sugerencias que ayuden a mejorar y adaptar el trabajo de la Fiscalía a la necesaria digitalización y modernización en la gestión de la misma, al tiempo que se expusieron los problemas que algunas secciones de menores encuentran en sus herramientas digitales autonómicas. Se analizó la importancia de adecuar la exploración de los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra la libertad sexual a su especial vulnerabilidad, procurando un espacio amigable adaptado al efecto, como puede ser la Cámara Gesell o el espacio Barnahus, y la intervención de profesionales expertos. Así mismo, fue impartida formación sobre cómo operar a falta de dichos expertos, para lo cual fue impartida y difundida la Guía «Puedo hacerlo ¿me ayudas a explicarme?».

Posteriormente, se procedió a la exposición y debate de diversas cuestiones, para lo cual se constituyó una mesa redonda sobre reforma de menores, en la cual se trataron múltiples temas que, en síntesis, se hizo referencia al carácter imperativo del artículo 10 de la LORPM y la necesidad de recurrir en apelación y, en su caso, en casación cuando la sentencia no impone la medida imperativa legal. Se abordó la problemática que en esta jurisdicción presenta el instituto de la prescripción y se analizó la jurisprudencia en este ámbito. Se deliberó sobre la necesidad de valorar el consumo de pornografía en el marco de los delitos contra la libertad sexual mediante un análisis por parte del Equipo Técnico correspondiente. Por último, entre otras cuestiones, se acometieron las dificultades que tienen algunas fiscalías en cuanto a la determinación de la competencia para realizar la prueba preconstituida en el marco de dicha jurisdicción, extremo que ha resuelto el legislador en la reforma introducida en el artículo 23.4 de la LORPM por medio de la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

Del mismo modo, en el ámbito propio de protección, se debatieron cuestiones relacionadas con la determinación de la edad de los niños, niñas y adolescentes extranjeros, y se unificaron unas líneas básicas

comunes de actuación de obligada consideración y aplicación. Se recordó la remisión inmediata a la Sección de lo Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo de la documentación oportuna tras recibir cédula de emplazamiento en el marco de un recurso de casación civil. Se debatió sobre el modo de proceder en los supuestos de absentismo por falta de escolarización. Se analizó la labor de los agentes tutores en la detección de factores de riesgo, prevención y minimización de sus consecuencias, destacando el importante papel que desarrollan en torno a la prevención e intervención en situaciones de absentismo escolar, acoso, consumo de sustancias estupefacientes y protección de víctimas. Se concluyó sobre la necesidad de impulsar esta figura en los municipios que carezcan de ella y reforzar la colaboración desde las secciones de menores.

### 6.1.5 Unidad especializada

En virtud de R. D. 283/24, de 19 de marzo, publicado en el BOE de 20 de marzo de 2024, fue nombrada como Fiscal de Sala de Menores la Excma. Sra. D.ª Teresa Gisbert Jordá quien tomó posesión el día 29 de abril. La Unidad cuenta con dos Fiscales adscritas, habiendo sido designada la segunda, el 8 de mayo de 2024.

En 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. Así en el mes de septiembre, el día 18, recibimos en nuestra sede la visita de la Ministra y técnicos del Ministerio de Juventud e Infancia, y el 24 del mismo mes recibimos a profesionales de la Fundación Tierra de Hombres. En el mes de octubre, el día 9 se mantuvo reunión en esta sede con el Defensor del Pueblo; el día 10 se celebraron dos reuniones, una con técnicos de la Confederación Estatal de Personas Sordas y otra con técnicos de la Confederación de Autismo España; el día 16 de este mes se participó en una reunión *online* con profesionales de la Asociación Nacional de Agentes Tutores, el 23 se mantuvo reunión con el Ilmo. Sr. Magistrado de enlace francés, el 25 asistimos a una reunión sobre el proyecto Barnahus y mantuvimos una reunión en la sede de la FGE sobre transformación digital el día 29. En el mes de noviembre, el día 6 se celebraron dos reuniones presenciales en la sede de la Unidad, una con miembros de la Asociación Estatal de Acogimiento Familiar y otra con una Delegación del Comité de los Derechos del Niño, a la que asistieron representantes del Ministerio de Juventud e Infancia y del Ministerio de Asuntos Exteriores, el día 13 del referido mes se

mantuvo reunión con la Directora Adjunta Segunda del Defensor del Pueblo, y el día 28 con la Presidenta de la Federación del Consejo Nacional de Asociaciones de Mujeres y Menores resilientes de la violencia de género. En el mes de diciembre, el día 4 se mantuvo reunión con el Grupo de MENAS y UCRIF de Policía Nacional.

A estas reuniones, cabe añadir todas las que a lo largo de este ejercicio se han desarrollado en el marco de los distintos Grupos de Trabajo de los que esta Unidad es parte, así como las celebradas con motivo de la visita realizada por la Excma. Sra. Fiscal de Sala a la Fiscalía de Santa Cruz de Tenerife. Estas últimas tuvieron lugar desde el 29 de septiembre al 3 de octubre, con el objeto de conocer de primera mano la situación de los niños, niñas y adolescentes extranjeros que llegaban a las costas canarias, en el marco de las cuales visitó los centros y evaluó la situación de las personas menores de edad también en la isla del Hierro. Durante su estancia mantuvo reuniones con la Fiscal Superior de Canarias y los fiscales especialistas tanto de menores como de trata de seres humanos y extranjería, y también con la Consejera del Gobierno Canario y las fuerzas y cuerpos de seguridad que operan en las Islas. En fecha 20 de noviembre, los integrantes de la Unidad nos personamos en la sede de la sección de menores de la Fiscalía Provincial de Madrid, donde mantuvimos una reunión con los fiscales adscritos a la misma en aras a conocer los pormenores del trabajo que realizan, así como los déficits y carencias de recursos personales y materiales que les dificulta una mayor celeridad en la tramitación y control de asuntos. En fecha 18 de diciembre se asistió a un acto relativo a la protección de la infancia en el espacio digital que tuvo lugar en la Agencia Española de Protección de Datos y con motivo del Día Internacional del Niño, 20 de noviembre, a lo largo de este mes, los miembros de la Unidad participamos en distintos actos en los que se había interesado esta presencia e intervención.

Desde la Unidad se participó en el Grupo de Trabajo sobre «salud digital y privacidad de menores» coordinado desde la Agencia Española de Protección de Datos, y continúa su intervención como miembro del Grupo Asesor y de Estrategia del Proyecto Barnahus España coordinado desde el Consejo de Europa. En este marco, en el mes de agosto se participó en la visita estudio al espacio Barnahus de Islandia, y se mantiene una intervención proactiva en el grupo de trabajo coordinado desde la Unidad de Apoyo por el Equipo Tecnológico del Ministerio de Justicia sobre la aplicación nacional «expedientes de protección». Se han iniciado nuevos grupos de trabajo, como es el coordinado desde la Unidad de Apoyo con la Dirección General de Transformación Digital en el Servicio Público de Justicia del Ministe-

rio de Justicia, en el que se opera de forma decidida para abordar las mejoras en aras a una total digitalización del trabajo que se desarrolla en las secciones de menores en materia de reforma; un grupo de trabajo coordinado por la Confederación de autismo de España; sobre soluciones extrajudiciales en casos de acoso escolar y un 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.

Mencionar también la colaboración con la Secretaría Técnica en el diseño para los planes de formación inicial y continuada de 2024 con cursos propios de la especialidad. En la formación inicial mediante la impartición de clases a la 62.ª promoción de fiscales, y en la continuada, en cursos para la especialización en responsabilidad penal y protección jurídica del menor. Esta Unidad ha colaborado en la organización y dirección de la actividad «Jóvenes y Criminalidad Organizada. La protección de derechos y garantías procesales de los menores de edad como infractores y víctimas en la Región» que, a través del Programa Interconecta de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo se celebró en Cartagena de Indias los días 24 a 28 de junio en el marco de la Red Iberoamericana de Justicia Penal Juvenil y Restaurativa.

En relación con los niños, niñas y adolescentes extranjeros no documentados, en fecha 31 de mayo de 2024 se aprobó la Nota Interna Conjunta n.º 1/2024 «sobre documentación aportada para acreditar la edad dubitada de extranjeros» por la Fiscal de Sala Jefa de la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo, la Fiscal de Sala Coordinadora de Menores y la Fiscal de Sala Coordinadora de Trata de Personas y Extranjería con la coordinación de la Secretaría Técnica. En fecha 27 de septiembre del mismo año el Fiscal General del Estado emitió Decreto mediante el cual acordó asignar a esta Unidad de Menores las funciones relativas a la determinación de edad de las personas extranjeras indocumentadas, lo que incluye la intervención, supervisión, coordinación y el establecimiento de pautas de actuación, así como la llevanza del Libro-Registro informatizado de seguimiento del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados.

Mediante Decreto del Fiscal General del Estado, en fecha 2 de octubre de 2024, se creó la Red Civil Internacional de Fiscales, que actuará bajo la dirección coordinada de la Secretaria Técnica de la Fiscalía General del Estado, de la Fiscal de Sala Jefa de la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo, de la Fiscal de Sala Coordinadora de Personas con Discapacidad y Mayores y de la Fiscal de Sala Coordinadora de Menores.

En el ámbito legislativo, desde esta Unidad, en fecha 15 de julio de 2024 se informó el Anteproyecto de la Ley Orgánica para la Protección de las Personas menores de edad en entorno digitales, y el 27 de agosto de 2024 se emitió informe sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención del Consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad.

## 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 las plantillas muy ajustadas, y por tanto, insuficientes, teniendo en cuenta el incremento de trabajo que se acumula año tras año, por lo que varias secciones como Las Palmas de Gran Canaria y Albacete, ponen de manifiesto que la incorporación de compañeros en expectativa de destino, no es una solución acertada a largo plazo ante lo previsible de su traslado, al ser necesaria la permanencia en el servicio para asegurar la especialización que la materia requiere. Otras secciones reiteran la conveniencia de mejorar e incrementar la dotación de medios personales asignados por las fiscalías provinciales a este servicio.

De este modo, la queja 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 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 formación de los funcionarios tanto en la faceta técnico-jurídica como en el manejo de los sistemas informáticos, sin obviar, que el volumen de trabajo de estas secciones, unido a la complicación de las guardias, resta atractivo a esta especialidad para el personal auxiliar que elige destinos mejor retribuidos, como destaca Sevilla. Otras secciones como Albacete, Ciudad Real, Burgos, Toledo, Cáceres, Madrid y Murcia resaltan, por otro lado, la escasa plantilla de profesionales de los Equipos Técnicos, lo que implica retrasos destacables en la realización de los informes preceptivos de dichos Equipos. A título de ejemplo, Toledo destaca que el Equipo Técnico ha contado, hasta julio de 2024 con una sola persona, educadora en este caso; Las Palmas de Gran Canaria subraya que solo hay una psicóloga para toda

la provincia, que incluye, además de Las Palmas, Lanzarote y Fuerteventura, y Cáceres señala que solo hay dos trabajadores en el Equipo Técnico. Por otro lado, en positivo, hay que indicar las aportaciones de Baleares, que ha incrementado su plantilla; de Almería, donde la sección de menores se ha visto eximida de su intervención en los juicios de los juzgados de lo penal y de Álava, que señala que el Fiscal delegado, por decisión de jefatura, no participa de servicios generales.

La carga de trabajo descrita sigue en aumento, como ya se indicó el pasado año, por el incremento masivo de los expedientes incoados respecto a Menores de Edad No Acompañados. Este problema del que dan cuenta la gran mayoría de las secciones ha supuesto, como informan Baleares, Las Palmas y Tenerife, mayores dificultades en la organización del servicio y un aumento de la inestabilidad en las plantillas con las posibles dilaciones en una materia que precisa de una solución rápida y eficaz.

En este apartado son de destacar algunas aportaciones de los delegados y delegadas. El delegado de Huelva reclama una revisión de los parámetros que se tienen en cuenta para valorar la productividad, estimando que en la jurisdicción de menores son muy bajos. Málaga reclama un sistema de guardias diarias; Baleares una oficina independiente de la oficina fiscal, lo que es secundado por Ávila, desde donde se reclama reforzar la autonomía de los recursos de las secciones; Burgos se congratula de la gran cantidad de convenios firmados con distintas instituciones, convenios que reclaman Cáceres y Badajoz. Córdoba propone la realización de una guía de buenas prácticas para las declaraciones a través de videoconferencia y Orense, la celebración de vistas en segunda instancia solo cuando haya que practicar prueba. En cuanto a las CCAA más extensas, como es el caso de Andalucía o Castilla y León, se propone por Sevilla el nombramiento de un fiscal delegado para toda la comunidad, que pudiera aglutinar pautas para mantener la unidad de criterio y actuación que caracteriza al Ministerio Fiscal.

#### 6.2.1.2 *Medios materiales*

Un año más debemos señalar algunos déficits estructurales en instalaciones y espacios arquitectónicos, como pone de manifiesto la delegada de Córdoba, donde no es posible evitar la coincidencia de víctimas y menores investigados. En el mismo sentido se pronuncian los delegados de Asturias, Ciudad Real y Valladolid donde se carece

de sala Gesell para la práctica de exploraciones. Otras secciones, como Albacete o Salamanca, muestran su satisfacción por haberse logrado mejoras en las instalaciones, bien por la creación de la Ciudad de la Justicia en Albacete, o por el traslado de la sede de la sección en Salamanca.

A lo largo del presente ejercicio sí ha habido avances con relación a la implantación de sistemas de grabación, sobre todo en el denominado «territorio ministerio» y Galicia, por cuanto se ha autorizado el uso de e-fidelius y ya se están grabando todas las declaraciones que, una vez firmadas, forman parte del expediente digital y del visor Horus. Sin embargo, los equipos que se utilizan son los instalados en las salas de vistas, por lo 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, 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.

Hay que destacar, en este sentido, la participación de las secciones de Baleares, Valladolid y Audiencia Nacional en un proyecto piloto que ha servido de muestra para el visor Horus propio de las secciones de menores, e-fidelius y posteriormente el sistema de gestión procesal Atenea.

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 tiene prevista su implantación para el presente año 2025, así como Lleida y la Seo de Urgell.

#### 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; Minerva, Atlante, Avantius; @adriano, Iusta, GIF, etc.

La gran novedad anunciada en el año 2024 es la sustitución del sistema de gestión procesal Minerva por Atenea, que se implantará definitivamente en el año 2025 para las secciones del «territorio ministerio» y del que siguen en piloto, con seguimiento constante por la Dirección General de Transformación Digital en el Servicio Público de Justicia, las secciones de Valladolid y Baleares.

Aun así, Atenea es básicamente igual que Minerva, por lo que resulta inútil para el Ministerio Fiscal durante la fase intermedia y durante la fase de ejecución ya que, como Minerva es un sistema pensado para la instrucción Ministerio Fiscal, no para su posterior intervención en las citadas fases del procedimiento ante el Juzgado de Menores. En este sentido, tanto Murcia como 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 de lo Penal 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 fiscal esté en todo momento notificado de cualquier resolución judicial que le da traslado para informar, así como la digitalización sin necesidad del uso de papel y la itineración inmediata al juzgado de menores.

En general, las secciones de País Vasco, Navarra, Aragón, exponen su satisfacción con el sistema de gestión procesal Avantius, si bien, también expresan deficiencias en algunos puntos, que ya se exponían en la anterior memoria y que no han sido solucionados en el año 2024. Como novedad, Huesca, señala que ya están procediendo a grabar todas las declaraciones.

Por su parte, las secciones de la Comunitat Valenciana están a la expectativa del funcionamiento del nuevo sistema de gestión IUSTA.

Respecto de la implementación y uso de Lexnet, ni Las Palmas ni Tenerife lo tienen implementado, y otras secciones como Almería y Córdoba, ponen de manifiesto que se duplican trámites porque muchas comunicaciones llegan también en papel a las secciones. En definitiva, el uso es muy dispar en unas secciones y otras, hasta el punto de que, por ejemplo, la entidad pública en Castilla y León sigue comunicando en papel, y en otros territorios no, como sucede en Almería. Sevilla apunta a la necesaria formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad en el uso de Lexnet, ya que se remiten atestados de personas mayores de edad, o de asuntos de protección de menores, que obligan a realizar un trabajo prácticamente manual desde las oficinas, provocando lentitud y desaprovechamiento de otras herramientas de gestión.

Lo mismo sucede con los Equipos Técnicos, ya que en algunas provincias se comunican por Lexnet, en general las del «territorio-ministerio», y otras no, como es el caso de Huelva.

Pero lo que ha marcado el presente ejercicio en esta materia, ha sido la implantación de la nueva versión del sistema de gestión procesal @adriano en la Comunidad Autónoma de Andalucía que tuvo

lugar el 17 de mayo de 2024. Todos los delegados y delegadas sin excepción han hecho una valoración muy negativa de dicho sistema, hasta el punto de que hicieron llegar un informe a la Fiscal de Sala Coordinadora de la Unidad de Menores, que dio lugar a la incoación de un expediente gubernativo, la cual remitió, a través de la Fiscal Superior, un oficio a la Consejería correspondiente instándole a corregir las graves deficiencias detectadas.

Las quejas son coincidentes respecto de la puesta en marcha de la nueva versión que no contó ni con la consulta de las secciones de menores ni con la evaluación de sus necesidades, como destaca el delegado de Huelva. Además, tampoco se convocó reunión previa alguna a la implantación ni ha habido participación de la Fiscalía para indicar y orientar sobre las especialidades del procedimiento regulado en la LORPM. Se recalca que se implantó la herramienta como si la de un juzgado de instrucción se tratara, soslayando las especialidades propias de las secciones de menores.

Así, se destaca por las delegadas y los delegados la incesante apertura de incidencias no atendidas, los ingentes escritos remitidos a la administración sin obtener respuesta, que los procedimientos se tienen que registrar sin asignación de un/a fiscal por lo que no es posible controlar el trabajo, ni es posible conocer con certeza cuantos procedimientos hay en trámite, lo que hace que se advierta de la probable inexactitud de las estadísticas, pues estas no permiten filtrados por delitos o edad de los menores. Errores como la imposibilidad de reflejar datos relativos a las diligencias preliminares, o que en expediente de reforma haya que acudir a hojas de cálculo que los fiscales mantienen para obtener datos, ponen de manifiesto la ineficacia del sistema. Por otro lado, los sistemas de búsquedas de @adriano se acotan solamente a un periodo de seis meses, periodo poco funcional en una jurisdicción donde, para aplicar el principio de oportunidad, ha de conocerse la trayectoria de un menor, tal y como manifiesta Sevilla.

Se incide también en los propios modelos de tramitación, que utilizan la terminología propia judicial, citan artículos incorrectos y adolecen de errores procedimentales, por ejemplo, en los supuestos de desistimiento del artículo 18 de la LORPM, en los que a su vez y de forma simultánea acuerda remitir testimonio al juzgado de menores para dirimir la responsabilidad civil.

De otro lado, los equipos instalados en las secciones están obsoletos y son incompatibles con las nuevas versiones de las aplicaciones.

Por tanto, la evaluación sobre las aplicaciones informáticas es muy desigual entre unos territorios y otros, dependiendo de qué adminis-

tración se encargue de la puesta a disposición de los medios materiales y digitales.

### 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 ofimáticas 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 en un territorio tan amplio como Andalucía a causa del nuevo sistema de gestión procesal, es preciso partir de dichas bases estadísticas a fin de analizar la presumible situación en la práctica diaria del orden jurisdiccional de reforma de menores.

Por ello, comenzamos este capítulo haciendo mención a la estadística relativa a las «diligencias preliminares» incoadas, con un total de 67.367. Se evidencia que en el año 2024 se ha producido un leve descenso de −6,01% respecto del 2023. Ello rompe la línea ascendente iniciada en el año 2021 que continuó en el año 2022. De hecho, con respecto del año 2022, el descenso es de −2,54%, lo que pone de manifiesto que las cifras de incoación de diligencias preliminares van mostrando una vía descendente.

Paralelamente, en las cifras relativas a incoaciones de «expedientes de reforma» se detecta un ligero descenso del −4,93% respecto al ejercicio de 2023, y del −8,19% respecto al ejercicio de 2022, por lo que la vía descendente es, al igual que en el caso anterior, evidente.

En cuanto a las acusaciones formuladas mediante los denominados «escritos de alegaciones», con un total de 15.363, tenemos que reseñar un descenso de −2,15% respecto al 2023 y del −4,48% respecto al 2022.

Si observamos las cifras de sentencias dictadas durante el 2024 podemos apreciar que se ha producido un ascenso de 10,00% en sentencias absolutorias, de 13,32% en sentencias condenatorias sin conformidad y de 2,21% en sentencias condenatorias con conformidad, comparándolo con los datos del año pasado.

Respecto a las diligencias que se archivan por ser los presuntos infractores menores de 14 años, inimputables por ley, se constata –en relación de los datos del periodo memorial anterior– un importante descenso del −60,08%, dato que hay que evaluar con muchas reservas, dado que en general, la impresión trasmitida por los y las delegadas en

sus informes de memoria es la contraria, por lo que, una vez más, este dato puede verse severamente afectado 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 disminuido.

#### 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, 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.

En especial 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 con especial incidencia en el campo del acoso escolar como destaca la sección de Guipúzcoa.

También hay que resaltar, con relación al acoso escolar, valorado por primera vez en este ejercicio estadísticamente, con un total de 1.196 casos, el hecho de que los problemas de salud mental de los menores subyacen en muchos de los supuestos, bien como causa o bien como consecuencia de la infracción, tal y como destacan Granada, Madrid, Murcia y Guipúzcoa.

Se reitera otro año más que los cómputos estadísticos no presentan una fiabilidad total debido a que, tanto la aplicación Minerva del territorio no transferido, como las aplicaciones autonómicas *ad hoc*, carecen de los resortes precisos para confeccionar tablas y/o estadísticas automatizadas, debiendo los fiscales en muchas ocasiones acudir al cómputo manual de los delitos incoados, especialmente en el caso de las infracciones leves, y, este año, especialmente vista la situación ya expuesta en Andalucía.

A mayor abundamiento y totalmente relacionado con las anteriores reflexiones, también se han valorado este año estadísticamente los delitos contra la integridad moral, con un total de 1.057, y los delitos

de odio, con un total de 127, sin realizarse valoración porcentual por carecer de elementos de comparación.

#### 6.2.2.2 *Delitos contra la vida y la integridad física*

Las causas abiertas por estos delitos se mantienen en cifras similares al ejercicio anterior, en cuanto al número total de homicidios y/o asesinatos tanto consumados como en grado de tentativa, lo que no deja de ser preocupante pues ha supuesto un incremento de +18,81% respecto a 2023 y la misma estadística frente a 2022, elevándose a 120 causas incoadas a nivel estatal por estos delitos en el año 2024, lo que permite apreciar que se mantiene la tónica ascendente y ello puede ser debido al incremento de grupos organizados de carácter urbano que actúan muy violentamente contra otros grupos rivales.

Los datos sobre delitos de lesiones han pasado de 12.394 en 2023 a 12.563 en 2024, experimentando un leve incremento de +1,36% respecto al año 2023, y de +8,04% respecto al año 2022 en el que se computaron 11.628. Las cifras demuestran unos elevados niveles de incidencia de esta modalidad delictiva, lo que nos obliga a traer aquí la necesidad de realizar una 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 entronca, 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, Zaragoza, Valladolid y Toledo.

Los territorios más afectados por esta problemática nos indican que resulta imprescindible abordar el problema mediante la adopción de medidas educativas para que los infractores alcancen un nivel mínimo de madurez y autogestión personal que les alejen de influencias marginales; ello conlleva la intervención temprana y multidisciplinar tendente a que no se perciba la violencia como una forma de vida normal en esos sectores juveniles.

#### 6.2.2.3 *Delitos contra el patrimonio*

Se registraron un total de 15.024 en 2024, y en la comparativa con el año precedente se ha producido un ligero descenso en los delitos de robo con fuerza (−1,92%), en los delitos de robos con violencia e inti-

midación (−10,89%) y en los delitos de hurto (−21,04%) y un ligero incremento en los delitos de daños (0,35%).

#### 6.2.2.4 *Violencia doméstica hacia ascendientes y hermanos*

En el año 2024 se han incoado 4.425 causas, lo que supone un ligerísimo incremento de +0,20% respecto del año 2023 en el que se incoaron 4.416 asuntos, si bien nos mantenemos alejados de los 5.055, 4.699 y 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 porque refleja la salud familiar, es decir, la salud del entorno en el que el/la 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 de 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 la medida de tratamiento concreto para los diversos problemas del menor y encuentros con los padres y/o hermanos. En este sentido La Rioja destaca que no se cumplen medidas de este tipo por falta de recursos y que tampoco existe en la provincia un recurso terapéutico, al igual que pone de manifiesto Huelva, Alicante o Lleida.

En las provincias de Castilla y León resulta interesante la existencia de un recurso extrajudicial a disposición de las secciones de menores que 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.

#### 6.2.2.5 *Violencia de género*

En el año 2024 se han registrado 888 causas, lo que refleja un incremento del +10,04% respecto a las 807 causas registradas en 2023. Es la cifra más alta de los últimos cuatro años. Esta tipología penal resulta muy preocupante, pues junto con la siguiente, relativa a los

delitos contra la libertad sexual, ponen de manifiesto que no está calando en nuestros 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, 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.

#### 6.2.2.6 *Delitos contra la libertad sexual*

En el ejercicio anterior, se advertía sobre la necesidad de tener mucha cautela a la hora de interpretar los datos estadísticos en estos tipos delictivos ya que tras la LO 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, desaparecía la diferenciación entre el tipo penal de agresión sexual y el de abuso sexual, lo que justificaba que numéricamente se apreciara un incremento de delitos de agresión sexual en un +149,18% en el año 2023 frente al año 2022 y que respecto a los delitos por abuso sexual se experimentara un descenso del −61.58%, puesto que, bajo la rúbrica «abusos sexuales» únicamente tenían cabida los hechos cometidos con anterioridad a la entrada en vigor de la referida Ley Orgánica que han sido denunciados durante este ejercicio, y que integran el tipo del antiguo «abuso sexual». En el presente ejercicio se siguen registrando delitos de abuso sexual, y, se desconoce, porque no hay datos en que sustentarlo, si siguen siendo delitos cometido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica, o registros erróneos de agresiones sexuales del artículo 181.1 y 3 CP. En cualquier caso, todo apunta a pensar que se trata de asuntos anteriores a la vigencia de la LO porque el número ha descendido notablemente frente al registrado en el anterior ejercicio, esto es, 343 en 2024 y 785 en 2023 (−56,30%).

Hecha la anterior aclaración, en el año 2024 se han incoado 3.283 causas por delitos contra la libertad sexual, frente a las 3.185 incoadas en 2023 y 2.947 que se incoaron en 2022, representando un incremento con respecto a 2023 del +3,07%. Esta tónica ascendente viene evidenciándose desde el año 2017, continuando así una alarmante espiral.

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, en la carencia de una adecuada formación en materia ético-sexual, pero sobre todo en el acceso temprano a contenidos pornográficos inadecuados sin una adecuada educación sexual y en valores en general, 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 delegados y delegadas, 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.

De hecho, el 47,4 % de adolescentes que ven pornografía más a menudo ha llevado alguna escena a la práctica, más los chicos. Son ellos los que consumen más pornografía y los que la imitan más.

Por ello un peligro muy importante es que internet se convierta en docente y consultorio sobre sexualidad para la infancia y la juventud. La falta de capacidad de la adolescencia para ser crítica con la pornografía y para comprender que lo que ve es ficción está directamente relacionado con la necesidad de que los adolescentes tengan herramientas para interpretar los contenidos, ya que acceden a los mismos sin haber culminado su proceso madurativo. Ese acceso temprano y sin una educación ético-sexual adecuada a este tipo de páginas, las cuales no han sido creadas para educar sexualmente, pero que en la práctica cumplen una función pseudo-educativa, está contribuyendo a desarrollar en las y las 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 y de las redes sociales, a conversaciones, vídeos y demostraciones de todo tipo de porno violento y duro, en el que la percepción de las relaciones sexuales dista mucho de la realidad, creando en los menores una visión falsa y distorsionada de las relaciones sexuales que trasladan posteriormente a sus propias vivencias.

Así las cosas, hay que actuar con mucha cautela en cuanto a los programas que las distintas administraciones ponen en marcha, seguramente con la mejor de las intenciones, para paliar este constante ascenso, y, a título de ejemplo, Teruel pone de manifiesto que se detectó un Protocolo de Mediación en Institutos de Enseñanza Secun-

daria contra la violencia sexual, del que no se dio cuenta a la Fiscalía, por lo que se corre el riesgo de sustraer información importante y de no investigar delitos que deberían ser investigados.

Por otra parte, como señalan también en general todas las secciones, en esta categoría se comprenden hechos cometidos hace años por autores menores de edad en ese momento, y detectados en el transcurso de terapias de las víctimas, habitualmente por motivos diferentes a los hechos delictivos, lo que motiva que se confiera la cualidad de expedientados a personas adultas, alejadas de la minoría de edad, con una situación personal normalizada, para quienes la ley mantiene imperativamente la imposición de la medida educativa de internamiento en régimen cerrado para el caso de condena.

#### 6.2.2.7 *Delitos contra la salud pública*

En esta modalidad delictiva, en el 2024, se ha experimentado un ligero descenso del −1,91% respecto al año 2023 y un −16,20% respecto del año 2022, rompiendo con la constante ascendente que reseñamos en memorias anteriores.

Si bien dicho dato, no deja de tener relevancia, al tratarse de menores de edad, en quienes la posesión de sustancias, en la mayoría de los casos, les convierte en consumidores de las mismas existe el riesgo de que estos consumos tempranos en personas que continúan con su desarrollo cerebral puedan provocar un deterioro de la memoria, del aprendizaje, de la capacidad de concentración y de gestión de problemas, así como enfermedades mentales, que abocan a comportamientos violentos y disruptivos. Consumos que muchas veces se encuentran vinculados al absentismo escolar, lo que favorece la comisión de diversos ilícitos penales.

#### 6.2.2.8 *Violencia y acoso en el ámbito escolar e integridad moral*

Por primera vez se ha incluido la figura delictiva del acoso escolar en el cuadro estadístico, arrojando un total de 1.196 asuntos en el año 2024, si bien, como ya se refirió en la memoria de 2023, este delito suele estar integrado por otras figuras delictivas (lesiones, amenazas, coacciones…) y fundamentalmente por el delito contra la integridad moral del artículo 173.1 CP que, también ha sido objeto de estudio estadístico por primera vez este año.

No es posible hacer comparativa alguna con otros ejercicios, pero las cifras por sí solas (1.196 acoso escolar y 1.057 delitos contra la

integridad moral), evidencian un importante déficit en la prevención e intervención en el entorno educativo y son motivo de una notable preocupación.

#### 6.2.2.9 *Delitos cometidos o difundidos por vía informática*

La relación de las y los menores y jóvenes 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 redes sociales o aplicaciones de mensajería como WhatsApp, Tik Tok, Instagram o Telegram. De hecho, los delitos que usualmente se cometen haciendo uso de esos canales han sufrido todos un incremento.

Esta tipología de infracciones debe entenderse encuadrada 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 incremento 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 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, que también se han computado estadísticamente en este ejercicio arrojando un resultado de 127 en el conjunto del país.

#### 6.2.2.10 *Delitos contra la seguridad vial*

La cifra global de incoaciones por delitos que afectan a la seguridad vial en 2024 ha ascendido a 1.996 frente a las 1.964 de 2023, en una tendencia levemente ascendente (1,62%).

Entre sus tipologías, estadísticamente se destacan de modo específico los expedientes incoados por infracciones de conducción sin el preceptivo permiso que suponen 1.736, reflejando un ascenso del 4,39%. respecto al 2023.

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»*

Se mantiene la tónica descendente en las infracciones contra el orden público concretándose en −6,27% la bajada experimentada respecto al año 2023 y del −16,78% respecto al año 2022.

En cuanto a los delitos competencia de la sección de menores de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, en el año 2024 se han incoado 50 Diligencias Preliminares frente a las 26 incoadas en 2023, y las 8 de 2022, lo que se traduce en un notable incremento respecto al 2023. Del total de Diligencias Preliminares incoadas, 31 corresponden a delitos de terrorismo de carácter yihadista, 1 a enaltecimiento de ETA, y el resto de las diligencias a delitos por agresiones sexuales cometidos en el extranjero (11) y por lesiones cometidas en el extranjero (7). En resumen, los delitos de terrorismo de carácter yihadista durante este ejercicio han experimentado un importante repunte de investigaciones llevadas a cabo, sobre todo por delitos de auto adoctrinamiento. De las 50 diligencias preliminares 35 se han transformado en expedientes de reforma, de los cuales 28 lo han sido por delito de terrorismo yihadista y el resto por agresiones sexuales.

En la Audiencia Nacional se archivaron en 2024 un total de 15 asuntos y al inicio del año tenían pendientes de años anteriores un total de 25 asuntos.

#### 6.2.2.12 *Especial Referencia a los Delitos leves*

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 cómputos manuales realizados por los propios fiscales, problemática que viene apareciendo ya desde el año 2015.

Con las salvedades descritas, las cifras de las que se dispone son de 4.984 expedientes por delitos leves contra el patrimonio, lo que supone un ascenso de un 7,00% respecto del año 2023; y de un 10,44% respecto del 2022.

Respecto de los delitos leves contra las personas, el número total es de 6.393 asuntos, con un incremento de 1,22% respecto de 2023 y de un 3,26% respecto de 2022.

### 6.2.3 Actividad de la Fiscalía

#### 6.2.3.1 *Guardias y la adopción de medidas cautelares*

En esta materia, secciones como la de Málaga, reclama un sistema de guardia de 24 horas, considerando el volumen de trabajo, el tamaño de la provincia y la población existente.

La rigidez de los horarios de audiencia de algunos juzgados de menores, como los de Sevilla y Málaga (las 13.00-13.30 hora límite) motiva, que a partir de dicha hora sea el juzgado de instrucción de guardia en sustitución el que reciba a los menores detenidos y resuelva sobre las peticiones de medidas cautelares.

En grandes urbes como en Madrid y Barcelona el servicio de guardia tiene especialización exclusiva, siendo ejercido por los juzgados de menores y son escasas las ocasiones en que la solicitud por parte del MF de una medida cautelar es desestimada por el órgano judicial, con independencia de que se adopte en distinto régimen o modalidad y duración. Por el contrario, en pequeñas o medianas poblaciones, no existe un servicio de guardia exclusivo, sino que se compatibiliza con otras especialidades dentro el organigrama de la respectiva fiscalía provincial, como en Zamora, Toledo, Burgos, León.

Se reitera por alguna sección, por ejemplo, Zamora, que carecen de turno de letrados de guardia especialistas en menores, lo cual es significativamente grave, habida cuenta la exigencia de la LORPM de especialidad en la materia, máxime tras los años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley.

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.

Llama la atención que en provincias en las que las bandas urbanas están teniendo más incidencia, quizá por su proximidad o por la fácil movilidad con Madrid, tienen un número de medidas cautelares muy elevado, muy por encima de secciones con el mismo perfil. Así, por ejemplo, Albacete reporta un número de 65 medidas cautelares para un total de 180 expedientes de reforma; Valladolid un total de 58

medidas cautelares para un total de 347 expedientes de reforma, frente a 8 medidas cautelares de Navarra para un total de 447 expedientes de reforma o 27 medidas cautelares de Cádiz para un total de 2.178 expedientes de reforma. Como bien explica la delegada de Valladolid, el repunte de estos violentos y peligrosos grupos urbanos, que suelen captar a menores por debajo de los 14 años, hace que la medida cautelar deba de adoptarse urgentemente para disgregar la banda. En el mismo sentido se pronuncia Madrid (que incluso reflexiona sobre la necesidad de modificar la legislación en materia de armas) y Baleares.

#### 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 como destacan Burgos y Cáceres. 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.

#### 6.2.3.3 *Referencia a los desistimientos*

Se archivaron por desistimiento conforme al artículo 18 de la LORPM en 2024 un total de 7.091 diligencias preliminares, lo que representa un descenso de −0,51% respecto del año 2023 y de un −5,45% respecto de 2022 y un porcentaje del 10,52% de la cifra global de preliminares incoadas en todo el territorio nacional. En anualidades precedentes dichos porcentajes eran muy similares.

#### 6.2.3.4 *Conciliación y reparación*

La conciliación o reparación a la víctima (art. 19 LORPM) durante el ejercicio 2024 ha supuesto una cifra de 4.502 expedientes, evidenciando un descenso de −2,39%% respecto del año 2023 que, aunque no es muy significativo, pone de manifiesto, como señala Badajoz, la necesidad de incrementar los convenios con distintas instituciones para la realización de prácticas de justicia restaurativa.

Es considerable la existencia de estos convenios realizados por la sección de menores de Burgos con distintas instituciones (Ayuntamientos de Burgos, Miranda de Ebro y Aranda de Duero; fundaciones

como Juan Soñador, Cruz Roja, Proyecto Joven, Cáritas, Secretariado Gitano, Autismo Burgos APACIC y Universidad de Burgos).

Visto que en ocasiones la administración no presta todos los recursos necesarios para la realización de reparaciones extrajudiciales, se hace cada vez más oportuno acudir a estos convenios que permitan soslayar la judicialización a ultranza de los expedientes de reforma, siendo además una de las especialidades de la jurisdicción de menores.

#### 6.2.3.5 *Sobreseimientos del artículo 27.4 LORPM*

Los expedientes archivados a propuesta del Equipo Técnico en interés de los menores suponen una cifra de 692 expedientes, lo que refleja un descenso de −31,42% respecto de 2023 y del −22,60% respecto de 2021.

#### 6.2.3.6 *Auxilios Fiscales*

Es imprescindible 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 los propios fiscales instructores, 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 Coordinadora de Menores FGE 5/11, 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.

#### 6.2.3.7 *Los Equipos Técnicos*

Las distintas secciones abogan por mantener una adecuada interacción del Ministerio 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 secciones como en Las Palmas, con una sola psicóloga para toda la provincia de Gran Canaria, lo que dificulta y retrasa la evaluación

pertinente de los menores, llegando a provocar prescripciones indeseadas; así mismo en Cáceres, con solo dos profesionales para dos Equipos Técnicos, o Toledo, que hasta el mes de julio de 2024 contaba con una sola profesional en el Equipo Técnico, además de la gran inestabilidad de las plantillas o la falta de cobertura de bajas laborales.

Las secciones de León y Segovia expresan una opinión crítica respecto de la decisión del Ministerio de Justicia para la movilidad del personal de los Equipos Técnicos de menores de los territorios no transferidos, que han pasado de estar integrados en la fiscalía y juzgados de menores, a estarlo en los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, generando disfunciones y dilaciones indebidas en la emisión de los informes.

No obstante, 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. En Valladolid persiste el sistema Lexnet para la remisión de los informes y en Toledo, el impartir instrucciones a los Equipos Técnicos estableciendo un plazo máximo para la emisión de los informes en los delitos leves.

#### 6.2.3.8 *Fase de Audiencia y posterior Ejecución*

##### 6.2.3.8.1 Escritos de alegaciones

Durante el año 2024 se han formulado 15.363 escritos de alegaciones, lo que representa un leve descenso de −2,15% respecto del año 2023 y del −4,48% respecto del año 2022, todo ello en consonancia con los descensos en las incoaciones de expedientes de reforma.

##### 6.2.3.8.2 Sentencias condenatorias, conformidades y sentencias absolutorias

Durante el año 2024 se han dictado por los juzgados de menores un total de 15.604 sentencias, lo que refleja un ascenso del 4,95% respecto del 2023 y un descenso del 4,21% respecto del 2022. Es muy destacable que entre las sentencias condenatorias el porcentaje de conformidades asciende al 70,98% y del total de las sentencias, las condenatorias representan el 91,54% 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.

Así mismo es reseñable que los recursos de apelación presentados para/ante las audiencias provinciales sólo alcanzan un 0,62% 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 a lo largo de 2024 solo se ha interpuesto uno a iniciativa de Burgos.

#### 6.2.3.8.3 Medidas judiciales impuestas en el 2024

La cifra global de medidas judiciales impuestas en 2024 asciende a 21.775 frente a las 20.910 impuestas en 2023, lo que supone un ascenso del 4,14%.

La medida más extendida, como viene siendo habitual, es la libertad vigilada representando un porcentaje del 45,31%, seguida de las tareas socioeducativas, que representan el 12,77%, las prestaciones en beneficio de la comunidad, representando el 10,77%, seguida del internamiento semiabierto que supone un 9,04% del total de las medidas y un 55,40% del total de internamientos.

En este punto cabe destacar que en la estadística general se han incluido las medidas de tareas socioeducativas (2.781) y prohibiciones de aproximación y comunicación (1.121); y se ha añadido la estadística de conversión a internamientos cerrados (18) así como las visitas a los centros de internamiento (175) y a centros de convivencia con grupo educativo (75).

La medida de internamiento, siendo la más restrictiva en la jurisdicción de menores, según sus diversas clases, asciende a un total de 3.554. Específicamente, la modalidad de internamiento en régimen cerrado alcanza en el año 2024 una cifra de 839, lo que supone un ascenso sobre el recogido en el año 2023 del 14,93%, 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 representa el 16,76% 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. En otro punto de esta memoria

ya se ha mencionado que las secciones de Granada, Madrid, Murcia y Guipúzcoa incidían especialmente al respecto.

#### 6.2.3.9 *Ejecución de medidas: su modificación y cancelación*

Es reseñable que se han sustituido o reducido un total de 1.623 medidas, lo que equivale a un ascenso del 11,78%, respecto del 2023.

La sección de La Rioja lamenta no contar con el recurso de internamiento terapéutico, al igual que Huelva. Esta es una situación muy similar en todo el territorio, salvo en las grandes ciudades que cuentan con más recursos. Pero en las provincias poco pobladas, los centros de internamiento (que, generalmente sirven para el cumplimiento de todo tipo de medidas de internamiento, ya sea cerrado, semiabierto, abierto o terapéutico) son de carácter regional y radican en una sola provincia de la Comunidad Autónoma, como es el caso de Tarragona, Huesca, Salamanca, Málaga o Palencia. Huesca, a título de ejemplo, señala que carecen de la posibilidad de cumplimiento de asistencia a centro de día o de convivencia con grupo educativo.

A nivel nacional se han decretado 26 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.

### 6.2.4 Temas específicos de obligado tratamiento

#### 6.2.4.1 *Incidencia criminológica de delitos cometidos por menores de 14 años*

En 2024 las causas que se han archivado por ser los expedientados menores de 14 años suman 4.448, lo que supone un descenso del −60,08% respecto de 2023 y de un −41,93% respecto de 2022. Estas cifras deben analizarse con cautela ya que en este campo concreto son enormes las carencias de registro de las actuales aplicaciones ofimáticas. Es tónica general que en su mayor parte se trate de delitos de carácter leve o menos grave, si bien, no deja de aumentar la preocupación de los fiscales por el despunte de la presunta intervención de estos menores en otros delitos más graves, como son los delitos de acoso escolar, contra libertad sexual, la violencia intrafamiliar, y otros cometidos a través de las redes sociales.

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. Madrid hace un análisis muy exhaustivo del tipo de sociedad que se está gestando con los menores de catorce años, la falta de control ante los instrumentos digitales, la ausencia de normas que enmarquen la posición del/de la menor ante su familia, colegio y sociedad, la confusión entre el mundo real y el que viven, horas y horas, en sus redes sociales.

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 la Memoria del ejercicio pasado se citó expresamente a Aragón y a Madrid como secciones que contaban con programas específicos para inimputables (*ex* artículo 3 LORPM) en los que se interviene en coordinación con los servicios sociales comunitarios (*ex* artículo 17 bis LOPJM) y se insistía en la necesidad de que otras Comunidades Autónomas contasen igualmente con tales programas. En el presente ejercicio Cantabria ha comunicado la puesta en marcha de un programa educativo de prevención e intervención con menores de 14 años inimputables, siendo bienvenida tal iniciativa.

Badajoz señala que se obtiene muy poca información sobre la derivación de menores inimputables a la entidad pública, y Ourense critica la estandarización en los programas de intervención, incidiendo Castellón en la necesidad de incrementar los programas formativos y en dotarlos de mayor calidad.

#### 6.2.4.2 *Celeridad en la tramitación de los expedientes*

La *ratio* de celeridad, un año más, es bastante satisfactoria en su conjunto 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. Algunas secciones como las de Pontevedra y Guipúzcoa han puesto de manifiesto que la mayoría de los retrasos se producen como consecuencia de la realización de pruebas periciales muy específicas, relacionadas con identificadores genéticos a partir del ADN, o bien con la práctica de diligencias de tipo informático, o búsquedas de recorridos de redes sociales que impliquen remitir oficios a entidades cuyo domicilio suele radicar fuera de España.

No podemos obviar que la celeridad en gran medida viene marcada por el tipo de instrucción, especialmente cuando los ilícitos son de extrema complejidad, lo que exige equilibrar los reducidos plazos prescriptivos de la jurisdicción con los plazos máximos de las medidas cautelares, y con una adecuada y completa instrucción.

La cifra de expedientes pendientes al finalizar el 2024 es de 9.482, un descenso del −7,08% respecto al 2023 (10.204) y un ascenso, en cambio, del 3,72% respecto de 2022 (9.142).

#### 6.2.4.3 *Valoración general de la jurisdicción*

El funcionamiento 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. Existe alguna queja, por ejemplo en Valencia, con respecto de decisiones judiciales sobre la prescripción, del trato recibido en dichas resoluciones, en las que se refieren al Ministerio Fiscal de una manera alejada a la distinción y respeto que merece la institución.

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.

Álava destaca su participación en medios de comunicación, si bien sugiere la necesidad de que los fiscales tengan acceso a cursos de formación sobre la relación con los medios de prensa, comunicación y portavocía.

Las secciones de menores no se limitan al despacho del trabajo diario, sus inquietudes las lleva 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.

Al respecto, no puede olvidarse citar, como señala Valencia, que el funcionamiento de la jurisdicción de menores se vio afectado por la Depresión Aislada en Niveles Altos (Dana) que sufrió la provincia de Valencia el 28 de octubre de 2024, con la necesidad de adoptar medidas urgentes. Se tuvieron que suspender exploraciones y con ello los informes del Equipo Técnico que se realizan el mismo día de la exploración, muchas citaciones quedaron sin efecto ante la imposibilidad de acudir a la sede por los problemas de comunicaciones, se suspendieron también muchos juicios, y todo ello ha supuesto retrasos en la tramitación de causas. Además, afectó a los centros de menores.

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 2024 | Total nacional 2023 | Total nacional 2022 | Total nacional 2021 | Total nacional 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| DELITOS E INFRACCIONES | | | | | | |
| Delitos en general | Homicidio y/ o Asesinato doloso | 120 | 101 | 101 | 88 | 67 |
| | Lesiones | 12.563 | 12.394 | 11.628 | 11.857 | 9.598 |
| | Agresión sexual | 2.940 | 2.427 | 974 | 668 | 544 |
| | Abuso sexual | 343 | 758 | 1.973 | 1.957 | 1.117 |
| | Robos con fuerza | 2.455 | 2.503 | 2.577 | 2.812 | 3.186 |
| | Robos con violencia o intimidación | 3.159 | 3.545 | 3.997 | 3.764 | 3.893 |
| | Hurtos | 6.516 | 8.252 | 7.783 | 6.561 | 6.105 |
| | Daños | 2.894 | 2.884 | 2.962 | 3.361 | 2.714 |
| | Contra la salud pública | 771 | 786 | 920 | 722 | 722 |
| | Conducción etílica/drogas | 72 | 101 | 122 | 71 | 72 |
| | Conducción temeraria | 158 | 194 | 159 | 120 | 113 |
| | Conducción sin permiso | 1.736 | 1.663 | 1.888 | 1.923 | 1.681 |
| | Violencia doméstica | 4.425 | 4.416 | 4.332 | 4.740 | 4.699 |
| | Violencia de género | 888 | 807 | 727 | 647 | 647 |
| | Acoso escolar | 1.196 | | | | |
| | Contra integridad moral | 1.057 | | | | |
| | Odio | 127 | | | | |
| | Otros | 13.878 | 16.312 | 12.166 | 11.876 | 11.089 |
| Delitos contra el Orden Público | Atentados y delitos de resistencia y desobediencia grave | 1.240 | 1.323 | 1.490 | 1.658 | 1.494 |
| | Otros delitos contra el orden público | 336 | 262 | 380 | 376 | 234 |
| Delitos leves | Patrimonio | 4.984 | 4.658 | 4.513 | 4.796 | 2.957 |
| | Personas | 6.393 | 6.316 | 6.191 | 6.114 | 3.929 |
| | Otras | 994 | 1.152 | 799 | 581 | 310 |
| MEDIDAS | | | | | | |
| Expedientes Ejecución | | 13.506 | 15.099 | 14.826 | 14.789 | 12.374 |
| Internamientos | Cerrado | 839 | 730 | 735 | 773 | 679 |
| | Semiabierto | 1.069 | 2.248 | 2.416 | 2.493 | 2.251 |
| | Abierto | 150 | 126 | 137 | 255 | 203 |
| | Terapéuticos | 596 | 617 | 634 | 568 | 494 |

| Totales nivel nacional de la jurisdicción de menores | | Total nacional 2024 | Total nacional 2023 | Total nacional 2022 | Total nacional 2021 | Total nacional 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Permanencia de fin de semana | | 381 | 252 | 339 | 308 | 217 |
| Libertad vigilada | | 9.868 | 9.641 | 10.703 | 10.998 | 9.454 |
| Prestaciones en beneficio de la comunidad | | 2.325 | 2.137 | 2.231 | 1.592 | 1.821 |
| Tareas socioeducativas | | 2.781 | | | | |
| Privación de permisos y licencias | | 47 | 545 | 28 | 13 | 64 |
| Amonestaciones | | 634 | 676 | 659 | 717 | 545 |
| Convivencia familiar/educativa | | 368 | 411 | 382 | 485 | 697 |
| Prohibiciones aproximación y/o comunicación | | 1.121 | | | | |
| Otras | | 1.064 | 4.527 | 4.911 | 4.984 | 3.356 |
| Transformación de las medidas | Reducciones y sustituciones (arts. 13 y 51) | 1.623 | 1.452 | 1.573 | 1.557 | 1.876 |
| | Por quebrantamiento (art. 50.2) | 596 | 824 | 550 | 788 | 653 |
| | Cancelaciones anticipadas | 762 | 693 | 914 | 864 | 1.210 |
| | Traslado a Centros Penitenciarios | 26 | 23 | 23 | 56 | 17 |
| | Conversión internamiento cerrado | 18 | | | | |
| SENTENCIAS | | | | | | |
| Absolutorias | | 1.320 | 1.200 | 1.474 | 1.495 | 1.206 |
| Condenatorias | Sin conformidad | 3.207 | 2.830 | 3.104 | 2.853 | 2.677 |
| | Por conformidad | 11.077 | 10.838 | 11.711 | 11.588 | 10.008 |
| Recursos | Apelación | 98 | 160 | 134 | 184 | 168 |
| | Casación | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| TRAMITACIÓN DE DILIGENCIAS Y EXPEDIENTES | | | | | | |
| Diligencias preliminares | Incoadas en el año | 67.367 | 71.672 | 69.124 | 67.514 | 57.435 |
| | Archivadas por edad de 14 años | 4.448 | 11.143 | 7.660 | 8.433 | 6.117 |
| | Archivadas por desistimiento de incoación (art. 18) | 7.091 | 7.127 | 7.500 | 5.681 | 5.681 |
| | Archivadas por otras causas | 31.469 | 29.114 | 29.160 | 24.337 | 24.337 |
| | Pendientes a 31 de diciembre | 5.293 | 6.251 | 4.567 | 4.007 | 4.007 |
| Expedientes de reforma | Incoados en el año | 24.740 | 26.023 | 26.947 | 22.527 | 22.527 |
| | Soluciones extrajudiciales | 4.502 | 4.612 | 4.449 | 3.317 | 3.317 |
| | Sobreseimiento del art. 27.4 | 692 | 1.009 | 894 | 877 | 877 |
| | Escrito de alegaciones art. 30 | 15.363 | 15.701 | 16.084 | 14.946 | 14.946 |
| | Pendientes a 31 de diciembre | 9.482 | 10.204 | 9.142 | 7.850 | 7.850 |

| Visitas a centros | |
|---|---|
| Centros de Internamiento | 175 |
| Centros de Convivencia con grupo educativo | 75 |

## 6.3 **Actividad del Ministerio Fiscal en materia de Protección Jurídica de los menores**

### 6.3.1 Organización del servicio de protección, asignación de medios personales y materiales y del reparto de trabajo

Debemos indicar que, en ciertos territorios siguen presentándose algunos déficits de espacio y mobiliario, si bien, la queja dominante, como exponen, entre otros las/os delegadas/os de Madrid, Sevilla, Huesca, Lleida, Asturias, Burgos y Murcia es la insuficiencia de personal en este área, lo que dificulta abordar el volumen de trabajo con la atención debida y sobre todo con la diligencia precisa, imposibilitando dar aplicación práctica a las innumerables mejoras legislativas pensadas en el interés superior del menor, y generando dilaciones que hacen temer que menores en grave situación de riesgo no estén recibiendo la respuesta inmediata que precisan, con las consecuencias que ello comporta en su desarrollo madurativo.

Con carácter genérico se ha destacado el incremento de trabajo en esta materia, especialmente el derivado de la situación migratoria que ha provocado la llegada a nuestro país de un gran número de menores extranjeros en situación de desamparo, motivando la creación de unidades de primera acogida para los ingresos de urgencia y recursos de protección, especialmente en Canarias, Ceuta, Melilla, Cataluña y Madrid.

Se ha avanzado en obtener el acceso telemático a la Base de Datos de la Entidad Pública encargada de la Protección de Menores en los territorios de Cataluña y Murcia, que se unen a Aragón y Madrid donde ya contaban con dicho acceso, dando cumplimiento a lo dispuesto en el Título Preliminar de la LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la Violencia, en relación con el artículo 22 quater de la LO 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, favoreciendo de este modo el seguimiento y control de los expedientes de los menores. En otras partes del territorio están en proceso de obtenerlo, como Galicia y Canarias; en las restantes aún no lo ha conseguido, a pesar de los esfuerzos realizados desde las distintas secciones de menores sobre este particular. Si bien, desde todas ellas se trabaja para procurar una coordinación eficaz con la Entidad Pública Autonómica y demás Organismos del sistema de protección, a través de reuniones periódicas y de una comunicación fluida.

A esto se añaden los problemas de acceso a las aplicaciones telemáticas de los juzgados civiles, como expone Jaén, necesario para la consulta de los procedimientos de esta materia cuando afecta a meno-

res en situación de desamparo y/o riesgo, en los que intervienen los fiscales de la sección.

En algunas secciones de protección persiste el doble sistema de registro, al compatibilizar el método digital con el uso de libros en papel. Los avances en la aplicación nacional «Expedientes de Protección» no impiden que en este ámbito operen otras aplicaciones autonómicas como Avantius en Aragón, Navarra y País Vasco, así como en Cantabria donde se ha implantado dentro de su programa Vereda. Por el Equipo de Digitalización del Ministerio de Justicia se ha elaborado un protocolo de intercambio de datos entre las aplicaciones autonómicas y la aplicación nacional que ya se encuentra operativo, pendiente de que los equipos de digitalización autonómica adapten sus aplicaciones a los parámetros protocolizados para realizar este intercambio de forma automática y no manual como ocurre actualmente, adaptación que ya se ha realizado en la aplicación nacional. Así las cosas, desde esta Unidad central, se mantiene una intervención proactiva para que dicha aplicación tenga una utilidad práctica, ágil y eficaz, por lo que se han solicitado actualizaciones y mejoras, atendiendo a las carencias apreciadas desde las distintas Fiscalías. Así, Cáceres y Valladolid, ponen de manifiesto algunos déficits, y en cambio, Madrid, Ourense, León, y Castellón reseñan ciertas mejoras. En este empeño de optimizar la gestión y tramitación del voluminoso trabajo en el área de protección de las secciones, está en curso la implementación de un nuevo gestor procesal en la aplicación nacional, se trabaja en su conexión con Geiser y se está operando la implantación de la aplicación EVID, que permite la grabación de las declaraciones que se realicen, especialmente de forma telemática.

### 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*

Los datos estadísticos de los menores en situación de riesgo en el año 2024 reflejan un incremento del 6,61% respecto del año 2023 y un ligero descenso del 2,79% respecto del año 2022; si bien en este ejercicio se ha incorporado un nuevo dato para tener en cuenta en el cómputo del volumen de trabajo que se aborda desde el ámbito de protección, dato que corresponde al número de expedientes de riesgo pendientes (no archivados) a 31 de diciembre, ascendiendo el mismo a 106.996. Este apunte revela la intervención constante y el seguimiento que se mantiene desde el sistema de protección, en tanto que

se corresponde con expedientes de menores en situación de riesgo activo y de menores en situación de riesgo controlado, pero cuya minoría de edad impide un cierre definitivo, permaneciendo latente en prevención de futuros indicadores de riesgo que pudieren afectarle durante su minoría de edad, en aras a garantizar una intervención eficaz, inmediata y continua.

El incremento referido no se ha producido de forma uniforme en los distintos territorios, siendo más acuciante 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, Baleares, Barcelona, Madrid, Granada, Ceuta, Melilla y Murcia.

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 gravoso, siendo los problemas de conducta y/o salud mental, con origen muchas veces en el consumo de sustancias estupefacientes y/o en la adicción a las nuevas tecnologías, los que provocan en los jóvenes problemas psicológicos o el empeoramiento de desequilibrios o patologías psicológicas y/o psiquiátricas previas, y les coloca en una grave situación de vulnerabilidad que puede derivar en desprotección, oscilando su atención entre los dispositivos de salud mental y los de protección, si bien, la carencia de los primeros colapsa los segundos.

Las campañas informativas diseñadas para prevenir y advertir contra la mutilación genital, un año más han arrojado un positivo resultado preventivo como destaca Girona, donde frente a años anteriores, en este ejercicio no se ha producido ningún caso.

Ourense y Tenerife, ponen el énfasis en el déficit de inversión en prevención y en atención temprana, criticando la lentitud de los llamados programas preventivos que posibilita la cronificación de situaciones de violencia, lo que unido a la crisis económica y habitacional que sufren muchas familias, como destaca Tenerife, favorece un aumento de menores abandonados de facto, con un sentimiento de ira que fomenta un comportamiento violento bien como mecanismo de defensa y supervivencia bien como recurso aprendido por imitación. A esta deficiencia en las actuaciones de prevención por parte de las Entidades Locales y Autonómicas se une la insuficiente formalización de la situación de riesgo por aquellas, como ponen de manifiesto Córdoba y Sevilla, si bien, por el contrario Huelva alaba el trabajo desarrollado desde la Fiscalía, secundado por la Audiencia Provincial de su territorio, para evitar declaraciones de desamparo sobre la base de indicadores de riesgo que

reúnen los requisitos del artículo 17 LOPJM, potenciando de este modo la declaración e intervención en riesgo cuando sea procedente.

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 en hechos delictivos, se tornan manifiestamente insuficientes en la mayoría de las provincias, como reseñan Tenerife, Álava, Lleida, Bizkaia, Tarragona, Valencia y Navarra. Por el contrario, 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. Álava y Cádiz revelan un especial esfuerzo desde el ámbito de protección 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. En esta línea, cabe reseñar la implementación del modelo Barnahus en Cataluña, y en curso en Comunidades como País Vasco, Madrid, Cantabria, Extremadura y Castilla la Mancha para garantizar un espacio amigable e interdisciplinar que permita la realización de la prueba preconstituida a víctimas menores de edad por delitos sexuales y evite su revictimización.

Pontevedra destaca la importancia de la formación y especialización de los Equipos Técnicos que operan en las instituciones locales y autonómicas de protección, especialmente respecto a ciertos trastornos psíquicos como TEA y TDAH, de ahí la reiterada necesidad de que desde sanidad se aborde su responsabilidad para con la salud mental y emocional de esta población y se proteja a la misma.

#### 6.3.2.2 *Absentismo escolar*

De forma general, durante este ejercicio se ha advertido un descenso o mantenimiento del absentismo escolar en la mayoría de las secciones, desde las que 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, Álava y Madrid. Pontevedra destaca la mejora en la atención escolar apuntando a la prohibición del uso del teléfono móvil en las aulas, lo que junto con la implantación de un buzón «punto naranja» donde los alumnos pueden informar de forma anónima de casos de acoso, ha contribuido además a reducir los casos de acoso y ciberacoso.

El 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, que los deja a merced de quienes buscan «verdugos» para sus conductas delictivas, convirtiéndolo en un grave problema social. Pese a que hay un descenso, se advierte un crecimiento en edades cada vez más tempranas como han observado Murcia y Zaragoza, lo que resulta alarmante cuando se trata de los primeros cursos de escolarización, dificultando la reincorporación del menor y el logro de los objetivos académicos y de desarrollo personal.

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 aquellos 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 4.379 expediente de guarda administrativa, lo que representa un incremento de 28,53% respecto de los 3.407 que se registraron en el año 2023, y del 19,42% respecto de los 3.667 del año 2022. A fecha 31 de diciembre de 2024, 7.916 menores a nivel nacional se encontraban sujetos a esta medida administrativa.

El flujo creciente de migrantes en los últimos años justifica un aumento del número de guardas provisionales dictadas como respuesta inmediata a la protección, en tanto se determina su minoría de edad. 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. En la práctica se observa que la causa principal de esta medida es la incapacidad de control por parte de los adultos de las 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 como refieren Cantabria y Madrid, destacando entre otros indicadores que motivan esta medida: el maltrato en el ámbito familiar o la negligencia en el cuidado de las personas menores de edad.

Se han incrementado también 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 Declaración de desamparo y constitución de tutela

Se han registrado, durante este año 16.699 expedientes de tutela, representando un incremento del 45,97% respecto del año 2023, y del 50,89% respecto del año 2022, manteniéndose la tendencia alcista de los últimos años, si bien, con un crecimiento exponencial durante este ejercicio. A fecha 31 de diciembre de 2024, 38.523 menores a nivel nacional se encontraban sujetos a esta medida administrativa por su situación de desprotección o desamparo en su ámbito familiar. La medida cesa una vez que desaparecen las razones que justificaron su adopción o por la mayoría de edad del tutelado, por lo que entre tanto se mantienen en el tiempo, por lo que se acumulan año tras año. Esta medida, como refieren Lugo y Cantabria, puede responder a que las actuaciones 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 importante incremento de esta medida en las provincias y/o comunidades más afectadas por el flujo migratorio como son Canarias, Cataluña, Andalucía, Madrid y Baleares.

En muchos supuestos las causas de esta medida se encuentran en situaciones de maltrato emocional por desatención grave de las necesidades psicológicas de los menores. En estos casos se advierte que la intervención de los técnicos de los recursos de protección municipal y/o autonómica no recibe la misma aceptación por los progenitores o tutores que cuando la causa se concreta en una desatención material o maltrato físico, y ello es debido a la negación de aquel 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, se advierte de forma generalizada un déficit de familias de acogida, como refieren Lleida, Las Palmas, Burgos, Las Palmas y Zamora, y un repunte de renuncias de guardadores cuando los menores llegan a la adolescencia y su comportamiento es más rebelde o disruptivo. Málaga observa con preocupación este tipo

de comportamiento en menores de corta edad, lo que exige proveerle de un recurso específico adecuado pese a haber establecido la Ley Andaluza una edad mínima de 13 años, pues ha de anteponerse el interés superior del menor al tenor legal.

Siendo que en los recursos ordinarios de protección resulta complicado aplicar sistemas de control y contención a los menores (*ex* artículo 21.ter LOPJM) cuando su conflictividad y desobediencia alcanzan ciertos umbrales y obstaculiza la adecuada convivencia entre los residentes, se hace necesario el traslado de los menores conflictivos a los llamados recursos más específicos reservados para aquellos con problemas de conducta. Estos recursos, que tienen una connotación de excepcionalidad –en tanto que nacieron para abordar situaciones disruptivas extraordinarias– y que además son insuficientes, actualmente son demandados para atajar problemáticas de menores con comportamientos que no fueron tratados convenientemente en las fases anteriores, ante los déficits de herramientas coactivas en el sistema ordinario de protección. Esto constituye un grave inconveniente por ser los recursos ordinarios y educativos los mayoritarios en este ámbito. En esta línea se pronuncia Madrid, Las Palmas y Guipúzcoa, entendiendo que, si el sistema de protección no se dota de recursos residenciales y no residenciales que permitan una intervención adecuada en cada fase y estado conductual del menor, con el apoyo de recursos de salud mental y programas específicos de intervención, los llamados centros de protección ordinaria pueden perder su naturaleza, tanto para el menor que precisa de esa intervención específica como para el resto de menores que conviven en los mismos. Por ello, es necesario poner de nuevo el foco en la necesidad de invertir en prevención y protección, aumentando los recursos y especialistas para atajar consecuencias más graves, incluso delictivas. 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 estos 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. Esta solución es insatisfactoria al originar en la práctica que exista lista de espera de menores con problemas de conducta para ingresar en recursos específicos de protección, al estar perdiendo este recurso su función excepcional y su carácter residual, ante la normalización del mismo que deriva de su alta demanda por integrar a menores precisados de un recurso de salud mental inexistente y que quedan desamparados al margen del sistema sanitario que debe resol-

ver el riesgo que les afecta, como destacan Sevilla, Cáceres, Madrid, Pontevedra, Asturias, Badajoz y Albacete.

Son muchas las provincias, entre ellas Ourense, Lugo, Córdoba y Madrid, 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, por lo que la intervención de los fiscales en esta materia se realiza de acuerdo con las conclusiones de las Jornadas de Fiscales delegados de Menores del año 2021, como expone Baleares.

En la mayoría de las provincias la Entidad Pública dispone de recursos residenciales y programas de transición a la vida adulta, al menos hasta los 21 años, aunque generalmente son insuficientes, reflejando un fracaso para la Administración que no ha sido capaz de encontrar tras un largo periodo de internamiento, una salida estable y garante del bienestar de la persona menor de edad. Consecuencia de lo anterior, Córdoba y Navarra ante la situación de especial vulnerabilidad social y laboral tras el cese de la medida de tutela, al alcanzar mayoría de edad de jóvenes extutelados, han reforzado el seguimiento en la fase de transición a la vida adulta. Ourense y Álava refieren la necesidad de potenciar estos programas de emancipación e inserción sociolaboral.

### 6.3.5 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 2.086 resoluciones administrativas en materia de protección de menores, experimentando un incremento del 26,34% respecto a 2023 y del 32,10% respecto a 2022.

De los datos estadísticos se desprende que predomina la conformidad de las secciones de menores con la postura plasmada por la Entidad Pública en las resoluciones adoptadas en esta materia, habiendo descendido ligeramente la discrepancia en un 8,42% respecto al año 2023 y aumentado en un 111,68% respecto al año 2022, representando las impugnaciones realizadas por el Ministerio Fiscal un 7,81% del total de las planteadas.

Tanto Córdoba como Valencia destacan los problemas derivados del incumplimiento del plazo de tres meses para dictar sentencia que recoge el artículo 779 LEC tras la reforma operada por la LO 8/21, y la disparidad entre los juzgados al fijar el plazo para contestar a la demanda conforme al artículo 780 (reformado por dicha Ley Orgá-

nica) en relación con el artículo 753 LEC que no se ha visto afectado por la misma reforma, pese a regular el procedimiento al que se remite aquel. Añade Valencia los déficits legislativos del artículo 780 tras la reforma operada por la LO 8/21, al no prever la posibilidad de adoptar medidas cautelares durante su tramitación, obligando a acudir al artículo 158 CC.

### 6.3.6 Adopciones y acogimientos transfronterizos

Se han computado un total de 8 acogimientos transfronterizos, modalidad introducida en la LOPJM arts. 20 ter a quinquies, mediante la reforma operada por la LO 8/21, respondiendo en más de un 50% a la figura de la «kafala», institución propia del derecho islámico con valor de acogimiento familiar en España.

Se sigue haciendo hincapié en las dificultades para encontrar familias de acogida, a pesar de los incentivos autonómicos que se destinan a tal fin, resultando necesario que se contemple legalmente la posibilidad de valorar la idoneidad de aquellas para más de una modalidad de acogimiento, y que no se excluya a las familias acogedoras del cupo de las que puedan ser adoptantes por el mero hecho de cambiar la medida. Este argumento es acorde con la finalidad de los cambios de medida, puesto que se persigue una mayor estabilidad para el/a menor que es fundamental para su adecuado desarrollo afectivo y emocional, y que se consigue cuando permanece con el mismo núcleo familiar con el que venía conviviendo bajo otro tipo de medida menos estable, siempre que la familia sea idónea para ello, como prevé la legislación autonómica de la Comunidad de Madrid.

Los expedientes judiciales relativos a intervenciones en adopciones de menores de edad han aumentado un 37,11% respecto a 2023 y un 29,76% respecto a 2022. Teruel reivindica las dilaciones que en estos expedientes provocan las pretensiones de asentimiento a la adopción al amparo del artículo 781 LEC en relación con el artículo 37.2 LJV, en los supuestos en los que legalmente sólo es posible la audiencia del artículo 177.2 párrafo 3.º del Código Civil, con el consiguiente perjuicio para los menores. Pontevedra muestra su preocupación por que los menores deseados en adopción sean sólo los de muy corta edad y reseña como un gran obstáculo para encontrar hogares y familias de adopción y de acogimiento familiar 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.

### 6.3.7 DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS MENORES Y OTRAS MEDIDAS URGENTES CONFORME AL ARTÍCULO 158 CC

Los datos estadísticos revelan que se ha producido un descenso del 43,59% respecto del año 2023 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. Esta intervención en ocasiones ha dado lugar a la interposición de la oportuna demanda civil y, 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.

El planteamiento de medidas judiciales urgentes del artículo 158 CC en el ámbito de las secciones de protección es escaso. En su mayoría suelen responder a medidas de guarda urgente y en ocasiones a la falta de escolarización de los menores, como subrayan las delegadas de Córdoba y de Almería. Sevilla pone de manifiesto que, respecto a víctimas menores de edad, en el marco de la jurisdicción de adultos es importante que se insten estas medidas urgentes para garantizar su protección, con independencia de que se remita un testimonio al área de protección, pues la 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, lo que constituye una muy buena práctica a potenciar.

En las vistas de estos procedimientos, 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.

### 6.3.8 INTERVENCIÓN EN PROCESOS SOBRE SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES Y ENSAYOS CLÍNICOS

Desde las secciones de menores, salvo excepciones territoriales, se interviene en los procedimientos civiles sobre sustracción internacional de menores, no así en los procedimientos para la declaración de ilicitud de un traslado o retención internacional que compete a la sección civil conforme a la Circular 6/2015 de la FGE. Este tipo de procedimiento ha sufrido un importante incremento de 137,25% respecto del año 2023 y del 218,42% respecto del año 2022, 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 de los menores a España generalmente se llevan a cabo por el/la progenitor/a que tiene arraigo en nuestro país.

La intervención del Ministerio Fiscal en los ensayos clínicos ha experimentado un incremento del 30% frente al 2023 y del 85,71% respecto al 2022, y ello a pesar de su carácter residual, 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.

### 6.3.9 Problemática relativa a los Menores Extranjeros No Acompañados y su determinación de edad

Los expedientes de determinación de edad se tramitan en el 97% de las secciones de menores, y el residual del 3% restante lo tramitan las secciones de extranjería. A lo largo de este ejercicio se han incoado 8.140 expedientes de esta naturaleza, estando pendientes de resolver a 31 de diciembre 3.904, 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 2024 se ha vivido una llegada masiva de menores extranjeros con entrada mayoritaria por las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, si bien, su movilidad ha tenido reflejo en otras Comunidades como Cataluña, Andalucía y Madrid. En la capital a dichas entradas se han de añadir las efectuadas por el Aeropuerto de Madrid Barajas de personas que llegaron en vuelos procedentes de Casablanca y Egipto con destino a distintos países sudamericanos y que no solicitaron visado en tránsito. Esta situación ha supuesto una sobreocupación en la red de protección y especialmente en los centros de recepción, pese a la creación de plazas de urgencia y ampliación de los recursos de acogida. Las Palmas refiere el riesgo de la sobreocupación, de la creación de macrocentros con un elevado número de plazas que dificulta el trabajo individualizado con las personas menores de edad, el plazo excesivo de la estancia en recursos de primera acogida, y la falta de cualificación del personal al responder su nombramiento a una situación de crisis y de urgencia; lo que dificulta considerablemente la integración de los y las menores y su desarrollo educativo en España como país de acogida.

Para superar esta situación de crisis es deseable la unidad, solidaridad y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para abordar de forma equitativa estas llegadas masivas en el marco de un

proceso migratorio que arrastra a niños, niñas y adolescentes desarraigados y en muchos casos víctimas de trata, a quienes debemos procurar una mejora en su calidad de vida. Es necesario que se produzca una adecuada previsión de los posibles movimientos migratorios, y que ello permita una dotación racional y eficiente de recursos que a su vez dé respuesta a las necesidades que se produzcan en cada momento.

Se han establecido unas líneas básicas de actuación para la determinación de la edad cuando la minoría de edad no puede ser fijada con seguridad y de forma indubitada, debiendo examinarse cada caso concreto de forma individualizada y sin recurrir a generalizaciones. Para ello, durante este ejercicio se dictó la Nota Interna Conjunta 1/2024, en aras a perfilar el procedimiento previsto en el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados de 2014, vigente en tanto no se apruebe, en su caso, la Ley de Determinación de la Edad que trasladará la competencia sobre este particular al órgano judicial competente.

Canarias muestra preocupación por el incremento de llegada de mujeres inmigrantes con menores con quienes no tienen ningún vínculo de filiación, pero que por su condición de apego no es conveniente su separación, situación en la que operan con arreglo a los criterios establecidos en el Dictamen 5/2014 y Conclusiones de las Jornadas de Especialistas de Menores de 2023.

### 6.3.10 Visitas periódicas a centros de protección de menores

Se puede afirmar que tras el COVID ya se ha normalizado el régimen de visitas a los centros de protección en todas las secciones de menores, lo que se concreta en un incremento del 11,18% respecto al 2023 y del 26,46% respecto al 2022. 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 Baleares, Navarra, Toledo, Burgos, Extremadura, Cádiz, Palencia, Guadalajara, Cuenca, La Rioja, Huesca, Álava y Bizkaia. Esta situación supone que menores con comportamientos disruptivos convivan con menores en fase de integración educativa, dificultando considerablemente el tra-

bajo 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, como refiere Sevilla. Valencia pone de manifiesto la necesidad de solicitar medidas de apoyo, incluso por vía del artículo 158 CC para proteger a los menores con trastornos psíquicos que, tras su mayoría de edad, han de abandonar estos recursos específicos.

| Protección<br>Totales nivel nacional – Jurisdicción de menores | | Total nacional 2024 | Total nacional 2023 | Total nacional 2022 | Total nacional 2021 | Total nacional 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Expedientes de protección de menores en tutela | Incoados en el año | 16.699 | 11.440 | 11.067 | 11.002 | 8.916 |
| | Pendientes a 31 de diciembre | 38.523 | | | | |
| Expedientes de protección de menores en guarda | Incoados en el año | 4.379 | 3.407 | 3.667 | 2.608 | 2.583 |
| | Pendientes a 31 de diciembre | 7.916 | | | | |
| Expedientes de protección de menores en riesgo | Incoados en el año | 30.679 | 28.778 | 31.561 | 27.217 | 22.031 |
| | Pendientes a 31 de diciembre | 106.996 | | | | |
| Procedimientos de impugnación de medidas acordadas por las entidades públicas | A instancia del Fiscal | 163 | 178 | 77 | 3 | 4 |
| | A instancia de particulares | 1.923 | 1.473 | 1.502 | 1.672 | 1.486 |
| Intervención en adopciones | | 1.500 | 1.094 | 1.156 | 1.317 | 1.041 |
| Intervención en procesos en defensa de los derechos fundamentales de los menores | | 22 | 39 | 456 | 553 | 339 |
| Visitas de inspección a centros de protección de menores | | 865 | 778 | 684 | 595 | 332 |
| Procesos sobre sustracción internacional de menores | | 121 | 51 | 38 | 39 | 44 |
| Expedientes sobre ensayos clínicos | Incoados en el año | 13 | 10 | 7 | 20 | 26 |
| | Pendientes a 31 de diciembre | 61 | | | | |

El dato «pendiente a 31 de diciembre» se ha introducido para 2024, motivo por el que está en blanco en años anteriores.

### 6.3.11 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 contacto directo con familias y menores a fin de resolver las consultas que se plantean sobre las más diversas problemáticas y vicisitudes surgidas en torno a la defensa de los derechos de los menores y su protección. 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, lo hacen todos los fiscales en función del objeto de la consulta y del/de la 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. De este modo, en ocasiones, se contribuye a paliar la carencia de un servicio técnico de guardia en los entes de protección locales y autonómicos, muy necesario, dado que tales consultas generalmente son de índole educativo-asistencial.

### 6.3.12 Valoración de la relación, 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.

Se reitera un año más la queja sobre el incumplimiento de la Entidad Pública de su deber de informar periódicamente a la fiscalía a los fines de dicha supervisión.

# 7. COOPERACIÓN PENAL INTERNACIONAL

## 7.1 **Ministerio Fiscal en el informe de la décima ronda de evaluaciones mutuas. Novedades normativas y jurisprudenciales**

### 7.1.1 Reconocimiento al papel del Ministerio Fiscal en el informe de la décima ronda de evaluaciones mutuas sobre la implementación de la orden europea de investigación en España: conclusiones y consecuencias

Anteriores memorias anuales han destacado reiteradamente el protagonismo del Ministerio Fiscal español como autoridad judicial que actúa como intermediario activo en el ámbito de la cooperación internacional en materia penal. Sobre todo, en el Espacio europeo de Libertad Seguridad y Justicia (en adelante, ELSJ), donde rige el principio de transmisión y comunicación directa entre autoridades judiciales competentes que ha transformado la cooperación internacional, judicializándola y dinamizándola, hasta el punto de hacerla tan directa como inmediata, bastando un clic del ratón del ordenador de cualquier fiscal europeo para ello, sin intervención alguna de los ministerios de justicia. Pese a ello, el potencial desarrollo de los beneficios que la intervención del Ministerio Fiscal produce en el ámbito de la cooperación internacional, promoviendo una justicia más rápida y eficaz, gracias a su especialización, digitalización avanzada y posibilidades de coordinación centralizada, está todavía lejos de ser aprovechado plenamente en nuestro país. Respecto de la cooperación activa, el modelo de investigación penal vigente limita un mayor protagonismo. Por otro lado, en relación con la cooperación con terceros países no comunitarios, el Ministerio de Justicia retiene su papel de autoridad central y canal de transmisión de las comisiones rogatorias, incluso en relación con instrumentos legales emanados del Consejo de Europa, pese a que el Segundo Protocolo Adicional importó, hace ya casi un cuarto de siglo, los avances del Convenio de Asistencia Mutua de la UE de 2000. Entre dichos avances destacaba, precisamente, la transmisión directa de solicitudes entre autoridades judiciales, por lo que se ha privado al Ministerio Fiscal de dicho papel y espacio de actuación, eminentemente operativo, que habilitaría claramente, la imprescindible agilización de la justicia a nivel europeo, como paso ineludible para luchar eficazmente, desde la cooperación internacional, contra la amenaza creciente del crimen organizado.

Debemos esperar a que concurran la visión y voluntad política necesarias para poner sobre la mesa un proyecto normativo que dote,

por fin, a nuestro país de la necesaria Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal. Tal vez sea ese el momento oportuno para debatir seriamente la cuestión discutida y, tantas veces planteada desde la Fiscalía General del Estado, sobre el injustificado papel del Ministerio de Justicia como autoridad central ante la creciente y preocupante amenaza del crimen organizado. Sobre todo, respecto de la letra y el espíritu de determinados instrumentos de cooperación internacional, como es el mencionado Segundo Protocolo Adicional de 2001, extendiendo la modificación de sus declaraciones respecto la Fiscalía Europea a la nacional [5]. Además, esta norma sería absolutamente complementaria y en la misma línea al informe del CGPJ al Anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, por lo que, esperemos que el legislador español «echándose en brazos de la lógica, llegase hasta este último límite del sistema acusatorio» [6], también en relación con esta importante variante del mismo que se proyecta en sus competencias en materia de cooperación internacional, extendiendo la eficacia que disfrutamos en el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia a otros ámbitos y regiones territoriales. Con ello se completaría y se culminaría, sin duda, la transformación que ha experimentado nuestro país en esta materia en las últimas décadas de nuestra historia, desencadenada por la coincidencia histórica de nuestra transición democrática y la entrada en la UE, donde nos incorporamos a la empresa de la construcción de Espacio Judicial Europeo. Sin duda, el entendimiento global de que un enfoque presidido por la judicialización plena y real de la cooperación internacional con terceros países, juntamente con la digitalización de la misma, es imprescindible para superar la situación actual en la lucha contra la amenaza creciente del crimen organizado transfronterizo, desde la primacía del estado de derecho, ayudará a acometer oportunamente las reformas pendientes en nuestro país.

En relación con este perentorio desafío, el Ministerio Fiscal español está ya preparado para jugar un papel protagonista. 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 adelante, OEI) en España [7], que constituye el mejor reconoci-

---

[5] BOE núm. 188, de 5 de agosto de 2024: https://www.boe.es/boe/dias/2024/08/05/pdfs/BOE-A–2024-16128.pdf.

[6] Exposición de Motivos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, publicada en el núm. 260 de la *Gaceta de Madrid*, el domingo 17 de septiembre de 1882.

[7] Informe completo disponible en el enlace: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST–13641-2024-REV–1/en/pdf.

miento supranacional y holístico, en su planteamiento y alcance europeo, que se haya publicado hasta ahora sobre la aplicación efectiva de un instrumento de referencia en la cooperación judicial. Se trata de un Informe objetivo, independiente, riguroso y fundamentado, realizado por un equipo evaluador compuesto por expertos no españoles y aprobado finalmente en el Comité COPEN. También de una evaluación actualizada, por ser la valoración más completa a día de hoy de cómo ha funcionado en nuestro país en los últimos seis años el principal instrumento de obtención de prueba transfronteriza en materia penal. Pues bien, de la lectura del Informe debemos concluir que la enriquecedora contribución del Ministerio Fiscal especialista en materia de cooperación judicial, es una de las claves del éxito de la aplicación de la Directiva 2014/41 sobre la OEI en nuestro país, lo que se elogia extensamente en las buenas prácticas que recoge dicho Informe, que para nuestra satisfacción y orgullo se hace eco ampliamente de las contribuciones realizadas desde la Fiscalía española, tanto en las contestaciones escritas al cuestionario de evaluación remitido por adelantado, como las realizadas durante la visita de evaluación en abril de 2024.

Sin duda este Informe supone la consagración del Ministerio Fiscal, a nivel de la UE, como autoridad de ejecución española de la OEI. Concretamente el Informe señala tres aspectos claves del éxito de la aplicación de la OEI en nuestro país: la especialización del Ministerio Fiscal; la avanzada digitalización del sistema de gestión de expedientes de cooperación internacional (denominado CRIS/CJI) existente en la Fiscalía española y la eficaz coordinación ejercida desde la Unidad de Cooperación Internacional de la FGE (UCIF). Recordemos que la principal novedad de la Ley 3/2018, de 3 de junio, que transpuso la Directiva 2014/41 sobre la OEI, fue la designación del Ministerio Fiscal como autoridad de ejecución en el artículo 187 (2) de la reformada Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *d*e reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (LRM). Tras intensos debates en la fase prelegislativa, el legislador español optó finalmente por colocar al Ministerio Fiscal como protagonista de la cooperación pasiva, al designarlo como autoridad exclusiva y excluyente de recepción de todas las OEIs. Como consecuencia de esta decisión, posteriormente, los datos estadísticos nos mostraron que el Ministerio Fiscal es la principal autoridad de ejecución de la inmensa mayoría de las OEIs en nuestro país, al ejecutar, año tras año, desde 2018, alrededor del 90% de las OEIs que recibimos en España. La primera conclusión a la que debemos llegar es que dicha apuesta del legislador español, pese a las reticencias y críticas iniciales, ha resultado ser ple-

namente acertada. Hasta el punto de que la labor desarrollada por el Ministerio Fiscal español ha merecido unánimemente elogios, no solo por parte del equipo evaluador del Consejo de la UE, también de todos los operadores jurídicos nacionales e, incluso, desde la academia [8], sin que conste que su papel protagonista haya comprometido derecho fundamental o garantía procesal alguna. Con ello, hay un consenso y respaldo al más alto nivel a la acertada actuación del Ministerio Fiscal y su valor añadido, en una de las más relevantes responsabilidades asumidas por esta Institución en los últimos tiempos.

Partiendo de dicha positiva premisa y conclusión, podemos avanzar y aspirar a lograr resultados similares en otros ámbitos, valorando la oportunidad de extender este protagonismo del Ministerio Fiscal, como hemos indicado, en la cooperación con terceros países e, incluso, con otros instrumentos de reconocimiento mutuo. En efecto, más allá del área de obtención de pruebas, el argumentario que el Informe de la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas recoge es una importante referencia, y resulta extrapolable para extender las competencias del Ministerio Fiscal, como punto focal (SPoC por sus siglas en inglés), en similares términos a los previstos en el artículo 187 (2) de la Ley 23/2014, a otros instrumentos de reconocimiento mutuo, en los que la designación de las autoridades de ejecución está pendiente de ser decidida por España. Ello sin perder de vista que, cuando se produzca el esperado cambio de modelo de investigación en nuestro país, será el momento de aplicar toda nuestra experiencia, especialización, digitalización y potencial coordinador a la cooperación activa, tan necesitada en nuestro país de incrementar su eficacia, coherencia y racionalización para hacer frente a la amenaza de la criminalidad organizada. Este enfoque permitirá, igualmente, superar el modelo gubernativo escogido en la Ley 29/2022, que impide que el miembro nacional de España en Eurojust pueda estar en servicio activo, integrando Eurojust dentro de la estructura de la Fiscalía española, con un miembro nacional en activo que pueda desempeñar las funciones que se le atribuyen, sometido únicamente a los principios de legalidad e imparcialidad, lo que permitiría desvincularle de la dependencia orgánica del Ministerio de Justicia, asegurando la necesaria unidad de actuación y coordinación centralizada a nivel nacional.

---

[8] Informe Nacional del Proyecto MEIOR, Prof. Dr. Lorena Bachmaier Winter. Catedrática de Derecho Procesal de la Universidad Complutense de Madrid: *The European Investigation Order in Spain: investigative measures, implementation, effective remedies and rights of defendants.*

### 7.1.2 Novedades normativas a nivel de la UE

Este año memorial ha sido un año marcado por la preparación de las transposiciones y adaptaciones normativas, así como las declaraciones pendientes tras la publicación de los paquetes normativos de prueba electrónica (Reglamento (UE) 2023/1543 y Directiva 2023/1544) y la digitalización de la cooperación judicial en la UE (Reglamento (UE) 2023/2844 y la Directiva 2023/2843, de 13 de diciembre), que introducen un nuevo marco legal en aspectos clave de la cooperación judicial transfronteriza, en materia de obtención de información electrónica, así como el intercambio de información por medios digitales, el uso de la videoconferencia, o el efecto jurídico de las firmas y documentos electrónicos.

La Directiva 2024/1260, de 24 de abril de 2024, sobre recuperación y decomiso de activos, actualiza el marco legal existente en la UE en la materia estableciendo normas mínimas de derecho sustantivo sobre localización, embargo, decomiso y gestión de bienes en el marco de un procedimiento en materia penal, con clara repercusión procesal, sin perjuicio de los procedimientos que pueden utilizar los Estados miembros para embargar y decomisar bienes. La nueva Directiva tiene un claro impacto en la cooperación transfronteriza que pretende facilitar, proporcionando a las autoridades competentes (principalmente las oficinas de recuperación de activos) las atribuciones y recursos necesarios para responder rápida y eficazmente a las solicitudes cursadas por autoridades de otros Estados miembros. Además, dado el carácter global de la delincuencia organizada y su capacidad para transferir rápidamente activos de origen delictivo por todo el mundo, se refiere también al reforzamiento de la cooperación con terceros países dentro del marco jurídico internacional. Hay que destacar dos previsiones de la Directiva en las que los fiscales especialistas en cooperación pueden tener un valor añadido. Primero, en relación con la transposición del artículo 11, dedicado al embargo preventivo, destaca la adopción previa de medidas inmediatas, encaminadas a preservar excepcional y provisionalmente los bienes localizados hasta que se haya dictado una resolución judicial de embargo. Entendemos que solo cuando el Ministerio Fiscal que haya ejecutado una OEI con fines de investigación financiera no pudiera adoptar dichas medidas inmediatas, podría darse entrada a la ORGA (considerandos 22, 23 y 24 y artículo 11 de la Directiva, así como conclusión decimoséptima de las Jornadas de Especialistas de 2024). Segundo, en relación con el artículo 17 de la Directiva 2024/1260, que insta a los Estados miem-

bros a adoptar las medidas necesarias para que mejoren las investigaciones financieras en la fase de ejecución de sentencias a fin de mejorar la eficacia en la ejecución de decisiones finales de decomiso, impulsando la emisión de certificados de decomiso del Anexo II del Reglamento 2018/1805. De acuerdo con la conclusión decimonovena de la Jornada de Fiscales Especialistas de 2024 se ha lanzado un proyecto piloto en las Fiscalías de Madrid y Málaga para hacer un arqueo y selección de las ejecutorias donde se pueda promover ante los juzgados y tribunales, con el auxilio de la ORGA, la emisión de certificados de decomiso que permita superar la brecha existente entre bienes embargados y finalmente decomisados en otros Estados miembros.

El nuevo Reglamento (UE) 2024/3011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, relativo a la remisión de causas en materia penal, establece un conjunto común y armonizado de normas para transferir los procedimientos penales de un Estado miembro a otro, con el fin de luchar eficazmente contra la delincuencia transfronteriza y garantizar que el Estado miembro mejor situado investigue y persiga los delitos penales pertinentes basado en el principio de reconocimiento mutuo. El Considerando 13 del Preámbulo del Reglamento refiere que «[a] efectos del presente Reglamento, los Estados miembros deben designar a las autoridades competentes de forma que se promueva el principio de contacto directo entre dichas autoridades».

Dentro de las autoridades judiciales que deben ser notificadas por cada Estado miembro en base al artículo 32 (1) del Reglamento, España debería designar a una Unidad Centralizada dentro de la FGE, como es la UCIF, como interlocutor nacional para recibir dichas solicitudes de remisión de la causa penal, cuando no exista procedimiento penal ya abierto en nuestro país al que se pueda acumular y haya que realizar comprobaciones para determinar la jurisdicción y competencia doméstica final de dicha solicitud. Igualmente, la UCIF podría desempeñar las descritas «funciones de coordinación y asistencia» previstas en el Considerando 14 del Preámbulo del Reglamento, facilitando y promoviendo la aceptación de solicitudes de traslado de procedimientos penales, no como mera autoridad central administrativa, sino como Unidad centralizada dentro de la Fiscalía, como autoridad judicial competente apta para promover el principio del contacto directo, que inspira la aplicación del Reglamento.

## 7.2 Participación del Ministerio Fiscal en Proyectos y Redes de Cooperación Internacional

De acuerdo con lo dispuesto con el Acuerdo de constitución (BOE de 8 de junio de 2019), el 17 de junio de 2024 se celebró la VII reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Jurídica Internacional en materia penal organizada por el Ministerio de Justicia, en la que se discutieron cuestiones referidas al funcionamiento de los instrumentos de reconocimiento mutuo, cooperación con terceros países y la nueva configuración del Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust (en adelante, SCNE). Por la FGE se indicó la necesidad de que la UCIF estuviera, al menos, representada en esta estructura nacional para que se mantengan las funciones operativas que la justifican. Por otro lado, aunque se constata y se valora la reducción de los tiempos de reparto de las comisiones rogatorias, sigue sin avanzarse en la redacción de un protocolo para la determinación de reglas previsibles de reparto de las solicitudes de auxilio recibidas por la autoridad central, sobre todo teniendo en cuenta los buenos resultados en incremento de la eficacia y racionalización de la cooperación pasiva derivados del Informe de la Décima Ronda de Evaluaciones mutuas referido, en relación a las solicitudes que no contengan diligencias intrusivas para su reparto inmediato al Ministerio Fiscal. Sin perjuicio de ello y en casos urgentes, en la aplicación del Segundo Protocolo Adicional de 2001, desde la UCIF se sigue recomendando a las Fiscalías de Estados parte del Consejo de Europa la remisión de las cartas rogatorias urgentes a esta Unidad, poniendo en copia al Ministerio.

En cuanto a los principales proyectos en los que la UCIF y otros fiscales especialistas han participado en 2024, cabe destacar la colaboración con el proyecto *EuroMed Justice,* que es un proyecto de la UE, con el apoyo de Eurojust, dirigido a los países de la cuenca mediterránea promoviendo la relación transregional con los Estados miembros de la UE. En 2024 se ha vivido una etapa de transición, dado el cambio del equipo directivo del citado proyecto. Así, frente a la anterior celebración conjunta en cuatro reuniones anuales del grupo CrimEX dedicado a la justicia criminal y la red EMJ-net de carácter operativo, la nueva dirección ha decidido celebrar dos reuniones de cada uno de dichos grupo y red de manera separada, de modo que durante 2024 se celebraron dos de ellas en sede de Eurojust en La Haya y las otras dos en Madrid, tomando parte en ambas una representación de la UCIF, sin que hubiera en 2024 Foro de Fiscales Generales de Euromed.

Por otro lado, la UCIF completó su participación en representación de la FGE en el Proyecto RECOVER sobre modelos de decomiso en la UE, cofinanciado por la UE y liderado por la Universidad de Catania, junto con la Università Católica del Sacro Cuore (Transcrime), la Universidad Humboldt de Alemania, el Ministerio de Justicia de Italia, el Ministerio de Justicia de Polonia, la Fiscalía General de Lituania, la Fiscalía General de Países Bajos, la Oficina de Recuperación de Activos de Rumania, la Procuraduría General da República de Portugal, la Fiscalía General de Bulgaria y el Ministerio de Justicia de Francia. Los documentos y materiales producidos por este proyecto están disponibles en el enlace www.unict.it/en/research/projects/recover donde se puede obtener información detallada sobre los cuatro talleres celebrados entre 2023 y 2024, con una información muy completa sobre los modelos nacionales de confiscación de los Estados miembros participantes y sobre la aplicación del Reglamento (UE) 2018/1805, de próxima publicación en un libro editado por la Universidad de Pisa.

### 7.2.1 Participación en Redes de Cooperación Internacional

#### 7.2.1.1 *Nueva Red Judicial Europea contra la Delincuencia Organizada (EJOCN)*

El 25 de septiembre de 2024, Eurojust inauguró la Red Judicial Europea contra la Delincuencia Organizada (EJOCN), con el objetivo de reforzar la coordinación entre fiscales y jueces especializados en la lucha contra el crimen organizado en toda la Unión Europea. Esta red se centra en abordar la naturaleza policriminal de las redes delictivas y su agilidad para adaptarse a los cambios en el entorno delictivo, permitiendo una respuesta más rápida y flexible. El foco en la primera fase de puesta en funcionamiento se centra en el tráfico de drogas, siendo la Fiscal Jefa de la Fiscalía Especial Antidroga la representante española.

#### 7.2.1.2 *Red Judicial Europea (RJE/EJN)*

La Fiscalía española mantiene una posición proactiva en la Red Judicial Europea (RJE), con la Corresponsalía Nacional que asumió por dos años el Fiscal de Sala desde el 1 de enero de 2024, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 29/2022. Además,

desde febrero de 2024, el Fiscal de Sala se integró en el proyecto sobre «El Futuro de la RJE», formando parte, dentro de su metodología de trabajo, de tres de sus cinco subgrupos de trabajo: Gobernanza de la RJE, Marco legal y Cooperación RJE-Eurojust, como corresponsal nacional de España, esperando que el resultado de los mismos sirva para la revisión de su marco legal o base para posibles cambios legislativos y como política de sensibilización del valor añadido de la RJE. En junio de 2024, el Fiscal de Sala participó en la 62.ª Reunión Plenaria de la RJE en Amberes dedicada a la nueva Directiva 2024/1620 y a la protección de las Víctimas y en noviembre en la 63.ª Reunión Plenaria de Budapest, dedicada a las cuestiones legales y prácticas de la aplicación de la OEI y al Reglamento de remisión de procedimientos penales dentro de la UE publicado en diciembre.

#### 7.2.1.3 *Redes Especiales y Grupos de Trabajo de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP)*

En relación con la AIAMP, la FGE ha seguido ostentando en 2024 la Secretaría General de la asociación, que se gestiona desde la UCIF. Ello implica ejecutar los mandatos de la Presidencia, prestar apoyo a las actividades que desarrollen los órganos de la AIAMP, así como las redes (9) y grupos de trabajo (7), efectuar seguimientos de convocatorias y otras comunicaciones, así como la continua actualización de la página web. Los días 1 y 2 de febrero de 2024 se celebró la XXXI Asamblea General Ordinaria en Santiago de Chile (Chile), con asistencia del Fiscal General del Estado, el Fiscal de Sala de Cooperación Internacional y una Fiscal adscrita de la UCIF. En la Asamblea se aprobaron varios productos, elaborados por redes y grupos, como las Reglas Comunes Iberoamericanas sobre Justicia Penal Juvenil Restaurativa; Feminicidios y otras muertes violentas de mujeres. Hacia la construcción de información regional desde los Ministerios Públicos de la AIAMP; Lineamientos Regionales para la investigación y litigio de Violencia sexual; Proyecto de Reforma del Estatuto de la AIAMP, que conllevó la creación de un nuevo órgano en la AIAMP, la comisión de ética; Estatuto de la Comisión de Ética; Protocolo para la protección y seguridad de fiscales, funcionarios y servidores de los Ministerios Públicos que integran la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos-AIAMP; Sistema de Alerta Temprana (SAT).

Asimismo, se firmó un MoU con la Red de Policías Especializados en Delitos Medioambientales en América y la Unión Europea (Red Jaguar) y se tomó conocimiento del MoU firmado antes de la Asamblea, con la Asociación Internacional de Fiscales (IAP, por sus siglas, en inglés).

Finalmente, se eligió a la nueva directiva, con la entrada en la presidencia del Ministerio Público de Argentina y se convino que la siguiente Asamblea General Ordinaria se celebraría en Madrid los días 28 a 30 de mayo de 2025. Por último, destacar que en 2024 se inició un proceso de renovación de los puntos de contacto de la fiscalía española en las redes especializadas y grupos de trabajo, de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, además de mérito y especialidad, que inspiraron la primera convocatoria.

#### 7.2.1.4 *IberRed e Iber@*

Los días 3 y 4 de junio de 2024, tuvo lugar en Madrid, la Reunión de los Puntos de contacto y Enlace de IberRed en materia penal, en la que se abordaron temas como los desafíos de los equipos conjuntos de investigación en Iberoamérica y el rol de las autoridades centrales, la cooperación jurídica internacional UE-CELAC en materia de delincuencia organizada transnacional, el ciclo de política de justicia 2025-2027 y el diálogo UE-LATAM, recuperación de activos, intercambio de pruebas electrónicas, así como dinámicas de articulación de IberRed con las redes especializadas de la AIAMP y otras redes de cooperación. En este contexto, se aprobaron una serie de conclusiones en relación con la plataforma Iber@, que contaba en ese momento con 308 usuarios, entre las que destaca la necesidad de impulsar el uso de la plataforma para comunicaciones entre Puntos de Enlace y demás autoridades competentes, la procedencia de actualizar los puntos de contacto y enlaces de IberRed y la información relativa a la designación de autoridades centrales, junto con la promoción de su uso entre las redes de la AIAMP, para el intercambio seguro de informaciones.

#### 7.2.1.5 *Red CARIN*

En el marco de la recuperación de activos, la UCIF participó en distintas reuniones de trabajo organizadas por la Red CARIN (Red

Interinstitucional de Recuperación de Activos de Camden). En concreto, se acudió a las reuniones del Steering Group y a la Asamblea General Mundial anual de la Red CARIN que tuvieron lugar todas ellas en París, obteniéndose contactos que han fructificado en la participación en el plan piloto para la *silver notice* de recuperación de activos de INTERPOL y en contactos operativos con autoridades de otros Estados para la recuperación de activos.

#### 7.2.1.6 *Comités y redes del Consejo de Europa*

En 2024 se consiguió el nombramiento de una Fiscal adscrita a la Unidad especializada de Trata de personas y Extranjería como representante de Fiscalía en la nueva Red del Consejo de Europa de Fiscales sobre Tráfico Ilícito de Migrantes. Siguiendo ese precedente se ha solicitado a la DGCJI que se nombre a un miembro del Ministerio Fiscal en el nuevo Comité en Recuperación de Activos PC-RAC (Committee of Experts on Criminal Asset Recovery), creado en 2024 bajo la égida del CDPC pero con mucha vinculación técnica a MONEYVAL; así como en el CDPC (European Committee on Crime Problems) y/o el PC-OC (Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-operation in Criminal Matters).

## 7.3 **Funcionamiento de la Cooperación Judicial Internacional**

### 7.3.1 Planteamiento de cuestiones organizativas

En línea con años anteriores 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, que este año se cuantifica en un 14,2 % de aumento respecto del año anterior. Ello dificulta enormemente la posibilidad de acometer cualquier proyecto de impulsar la cooperación activa, cuyo reto pasa, ineludiblemente, por reforzar los recursos humanos y materiales disponibles, así como el reforzamiento de la organización interna, recopilando y revisando la vigente doctrina de la FGE, dispersa en diferentes Instrucciones, teniendo en cuenta para ello las reflexiones y conclusiones aprobadas en las Jornadas de Especialistas.

### 7.3.2 Digitalización de la cooperación judicial internacional

#### 7.3.2.1 *Funcionamiento del sistema digital de registro y gestión de expedientes de cooperación internacional de la Fiscalía española (CRIS/CJI)*

Como es bien sabido, la Fiscalía española cuenta con un sistema digital de gestión de casos específico para los expedientes de cooperación internacional (denominado CRIS/CIJ), correspondiendo exclusivamente a los fiscales delegados de cooperación internacional la organización y control de dicha aplicación informática de registro y gestión de todas las solicitudes de auxilio judicial internacional recibidas en las secciones de cooperación internacional de las fiscalías españolas. El CRIS/CJI permite, asimismo, la digitalización de las inhibiciones y del auxilio fiscal entre las delegaciones de cooperación internacional, garantizando la integridad del expediente de cooperación y la trazabilidad de los trámites, con la consiguiente seguridad jurídica, al tiempo que repercute en una mayor rapidez de la ejecución y, por ende, incrementa la eficiencia y eficacia de la respuesta de la fiscalía española a las peticiones de auxilio extranjeras. Estamos en condiciones de afirmar que ha desaparecido prácticamente la comunicación interna por otros medios (postal o correo electrónico), salvo en supuestos en los que esta sea imprescindible. Una excepción a la remisión a través de la aplicación se da en los supuestos de inhibiciones múltiples en las comisiones rogatorias pasivas, ya que el sistema solo posibilita realizar una única inhibición a través de CRIS, realizándose el resto por correo electrónico, si bien el Ministerio de Justicia está trabajando en la mejora de la aplicación, para introducir la posibilidad de llevar a cabo inhibiciones múltiples.

Hemos de destacar, que las bondades de nuestro CRIS/CIJ, han sido objeto de elogio por el Consejo de la UE en el Informe de la 10.ª Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre la aplicación de la orden europea de investigación en España, de 8 de octubre de 2024, donde ya desde su sumario ejecutivo se subraya que «[e]l altísimo nivel de (…) digitalización del Ministerio Fiscal español juega un papel clave en el ámbito de la cooperación (…)». Asimismo, el apartado 4.3.2 titulado *Dedicated Case Management System* destaca que «los fiscales utilizan un sistema de gestión de casos independiente («CRIS») dedicado específicamente a las solicitudes de cooperación judicial, incluida la gestión de las OEI entrantes», añadiendo que

«[s]e trata de un sistema muy avanzado que permite la transmisión electrónica a nivel interno en España, y la creación automatizada del Anexo B, para guardar todos los documentos en cuanto a su tramitación y ejecución.» Tras elogiar el equipo de evaluación «el alto nivel de digitalización dentro del Ministerio Público a la hora de abordar las EIO entrantes», el informe recomienda (Recomendación núm. 2) «explorar las posibilidades legales y técnicas para otorgar acceso al poder judicial al CRIS cuando participe en la ejecución de EIO», lo que invita a mejorar la interconexión entre fiscalía y las aplicaciones de los juzgados. Precisamente, establecer una comunicación entre el CRIS/CJI y los juzgados es el objetivo del Grupo de Trabajo existente entre Fiscalía, CGPJ y Ministerio, que en 2024 ha conseguido cierto consenso en la unificación de terminología relativa a los instrumentos de cooperación internacional, así como en la supresión de nomenclaturas en desuso. Este primer paso es el presupuesto de la recomendada interoperabilidad.

En el marco de los contactos permanentes con el Ministerio de Justicia a fin de avanzar en el desarrollo del CRIS/CJI, el 22 de febrero de 2024, se lanzó una nueva versión de la aplicación que implementó mejoras en la misma, tales como la introducción de un nuevo trámite de subsanación en los expedientes, la incorporación de nuevas pestañas de instrumentos de reconocimiento mutuo pasivo, como los certificados de embargo y de decomiso del Reglamento 2018/1805, que nos permiten rentabilizar estos datos estadísticos, así como otros encaminados a facilitar la tramitación y exactitud de los registros.

#### 7.3.2.2 *Implantación del Sistema de Intercambio Digital de Evidencia «e-EDES»*

A nivel de la UE, la Comisión Europea ha puesto a disposición de los Estados miembros el portal digital e-Edes, como herramienta concebida para canalizar el intercambio electrónico transfronterizo de instrumentos de cooperación jurídica internacional. Actualmente, esta plataforma permite el intercambio de OEIs, Notificación de Intervención de las Telecomunicaciones (NIT) y comisiones rogatorias (CRs). La aplicación se encuentra en desarrollo y se prevé que, en un futuro próximo, abarque también los otros instrumentos penales y civiles de los anexos del Reglamento (UE) 2023/2844, de 13 de diciembre, sobre la digitalización de la cooperación judicial. El portal e-Edes se soporta en el punto de acceso e-CODEX (https://www.e-codex.eu/)

del Ministerio de Justicia, compuesto por dos componentes: Gateway y Conector, que habilita el intercambio de mensajes entre los diferentes Estados miembros con todas las garantías requeridas tanto de seguridad como jurídicas. Hasta el momento son doce los Estados miembros que forman parte de un «plan piloto»: Austria, Alemania, Letonia, Polonia, Portugal, España, Luxemburgo, Francia, Bélgica, Hungría, Eslovenia y Suecia. Este último Estado miembro se incorporó en 2024. Como destaca el Informe de la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas, anteriormente mencionado, en el apartado de transmisiones de las OEIs, España es pionera en la adopción del e-Edes y ya está estudiando las posibilidades de interoperabilidad entre e-Edes y el CRIS/CJI. Con vistas a facilitar la interconexión entre ambas herramientas se está desarrollando un proceso de robotización, consistente en que las solicitudes de auxilio recibidas a través de e-Edes se descarguen directamente en la aplicación doméstica CRIS/CJI, mediante la importación de datos y documentos.

Dentro de las autoridades judiciales competentes (juzgados y fiscalías) que tienen acceso a la plataforma e-Edes, pese a que la Fiscalía ha extendido en 2024 el acceso a la misma desde la UCIF a 31 fiscalías especiales y territoriales más, preparando en la actualidad la segunda y última fase, para su efectividad en 2025, las solicitudes de auxilio judicial internacional recibidas a través de e-Edes en toda España han sido tan solo 8: concretamente 5 OEIs en la UCIF, 1 en las Fiscalías Provinciales de Guadalajara, Sevilla y Badajoz. Es una cantidad insignificante respecto del total de 5.559 OEIs recibidas en España e, incluso, un retroceso respecto de las 12 OEIs recibidas en 2023, lo que puede responder a que en Portugal, que es el principal Estado miembro remisor de OEIs vía e-Edes, el portal estuvo deshabilitado una parte del año por problemas técnicos.

#### 7.3.2.3 *Participación en las reuniones de la denominada «Comitología»*

Como consecuencia de la entrada en vigor del paquete de digitalización de la cooperación judicial (el Reglamento (UE) 2023/2844 y la Directiva (UE) 2023/2843) se contactó desde el Gabinete Técnico de la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia del Ministerio de Justicia con la FGE y el CGPJ, con el objeto de organizar la participación de expertos judiciales en una serie de reuniones de la denominada «Comitología». Se trata de reuniones en las que la Comisión Europea se asesora para

establecer las especificaciones técnicas y jurídicas de los instrumentos legales listados en los Anexos I y II del Reglamento afectados en los flujos de trabajo necesarios para la digitalización de los instrumentos de cooperación jurídica internacional civiles y penales de la Unión Europea. Este proceso ha arrancado en abril de 2024, pero está previsto que se desarrolle en los próximos años. La Fiscalía española ha designados expertos del Ministerio Fiscal procedentes de la UCIF, de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, de la Secretaria Técnica y de la Sección Civil del Tribunal Supremo para participar en tales reuniones de Comitología de la primera fase, desarrollada en 2024.

#### 7.3.2.4 *Tratado de Medellín y limitado uso de la plataforma electrónica Iber@*

El Tratado Relativo a la Transmisión Electrónica de Solicitudes de Cooperación Jurídica Internacional entre Autoridades Centrales (Tratado de Medellín), firmado en julio de 2019, regula el uso de la plataforma electrónica Iber@ como medio formal y preferente de transmisión de solicitudes de cooperación jurídica internacional entre las Autoridades Centrales de los Estados signatarios, en el marco de los instrumentos legales internacionales vigentes entre las partes que contemplen la comunicación directa entre dichas instituciones. El Tratado no establece ni reemplaza acuerdo de cooperación alguno y solo permite transmitir solicitudes formuladas al amparo del instrumento legal correspondiente en vigor. Igualmente, más allá de los aspectos tecnológicos, no introduce formalidades ni requisitos adicionales, ni un sistema de uso obligatorio. En cualquier caso, las partes se someten a la normativa de protección de datos existente en el Estado donde se presta el servicio y tenga su sede la Secretaría General de la COMJIB, que es España. Dicho Instrumento entró en vigor el 9 de mayo de 2022 y quedó abierto a su adhesión, habiéndose ratificado hasta el momento por: Andorra, Cuba, España, Paraguay, Uruguay, Portugal, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Colombia (este último en mayo de 2024).

En la reunión de los puntos de contacto de IberRed celebrada en Madrid los días 3 y 4 el mes junio de 2024, se concluyó la necesidad de impulsar el uso de la plataforma Iber@ para las comunicaciones entre puntos de contacto de IberRed, así como la posibilidad de extender su utilización por las redes especializadas de la AIAMP,

explotando las posibilidades de comunicación directa entre Fiscalías que ofrece el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional de la AIAMP de 2018. No obstante ello, debe mencionarse que, si bien esta posibilidad es legalmente viable respecto de Fiscalías que son autoridades centrales en la cooperación en materia penal, no deja de plantear cuestiones legales y prácticas discutidas en una Fiscalía como la española, que no es autoridad central en la cooperación con terceros países y donde, por otro lado, la recepción, registro y tramitación dentro del Ministerio Fiscal de solicitudes de auxilio internacionales, corresponde exclusivamente a los/as delegados/as de cooperación internacional, únicos competentes para registrar expedientes de cooperación internacional en el sistema digital de gestión de casos existente en fiscalía –CRIS/CJI–, siendo así que estos no siempre coinciden con los puntos de contacto de las redes de la AIAMP.

Por otro lado, tal y como se recordó en la I Reunión de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) y los Ministerios Públicos de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), que tuvo lugar los días 18 y 19 septiembre de 2024 en Tenerife, la aplicación de Iber@ se extendió a usuarios de Estados miembros de la UE, en el «Acuerdo de uso del Memorando de Entendimiento entre Eurojust y IberRed sobre el Uso del Sistema Seguro de Comunicación Iber@», firmado en junio de 2020, entre el presidente de Eurojust y el Secretario de COMJIB, que contemplaba que la adhesión de los puntos focales de la agencia europea como usuarios de la plataforma, se debía siempre ajustar al cumplimiento de los requisitos de la normativa de protección de datos de la UE, que excluye, a nivel birregional, la transmisión de cualquier dato operativo.

Por ello, el auge del uso del Acuerdo de Coordinación Interinstitucional de la AIAMP entre las Fiscalía Iberoamericanas a través de la plataforma iber@ puede ser ilimitado para el intercambio de información operativa, pero en relación con el Ministerio Fiscal, por las razones expuestas, se debe limitar al intercambio de buenas prácticas y consultas legales, en base a la normativa sobre protección de datos, a lo que se une el no ser la FGE autoridad central en nuestro país. Ello explica que las comisiones rogatorias procedentes de países iberoamericanos se sigan transmitiendo, de manera generalizada, vía correo electrónico dirigido al Ministerio de Justicia y no a través de Iber@, que se reciben, normalmente, por el Ministerio Fiscal español en la UCIF y en las secciones de cooperación internacional, donde se regis-

tran oportuna y adecuadamente en su sistema digital de gestión de expedientes de cooperación internacional (CRIS/CJI).

### 7.3.3 Actividad operativa de la Fiscalía en Cooperación Penal Internacional

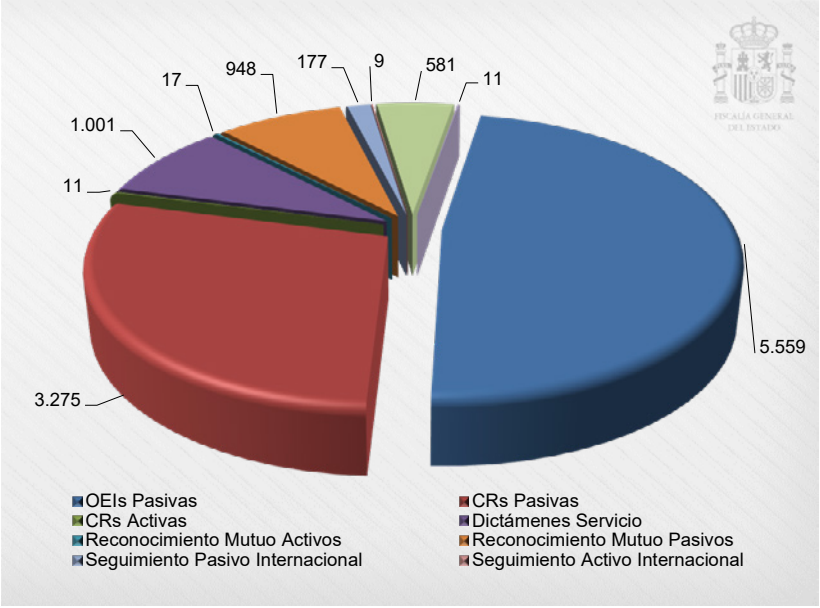
#### 7.3.3.1 *Análisis de la carga de trabajo en términos generales*

Los datos estadísticos que se exponen a continuación han sido extraídos del CRIS/CJI. El número total de expedientes de cooperación internacional registrados en 2024 fue de 11.589, frente a los 10.148 de 2023, lo que refleja un aumento significativo interanual del 14,20 %, lo que se enmarca con una mayor perspectiva en una tendencia dominante de crecimiento continuo en el último lustro, sobre todo desde la pandemia: 7.830 expedientes en 2020, 8.483 en 2021 y 9.070 en 2022.

Como se ve, año tras año, se mantiene un crecimiento 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, lo que debería dar lugar a una seria reflexión sobre la necesidad de aprovechar los recursos humanos y materiales disponibles, no solo reforzando las secciones de cooperación internacional de las fiscalías provinciales, también con la progresiva intervención de los fiscales de enlace de las fiscalías de área y de los puntos de contacto en las secciones territoriales en la ejecución directa de expedientes.

Como se ha señalado en ediciones anteriores, es posible que puedan detectarse algunas variaciones de datos motivadas por el momento y forma en que se efectúa la consulta en la aplicación por los fiscales especialistas. En todo caso, esas pequeñas variaciones no afectan al análisis y valoración de conjunto y se explican principalmente por el retraso al archivar los expedientes inhibidos o por la incoación tardía de las solicitudes recibidas a finales de año, en la medida que el CRIS/CJI contabiliza, a efectos estadísticos anuales, únicamente las registradas hasta el 31 de diciembre.

**Estadística general distinguiendo los distintos expedientes registrados**



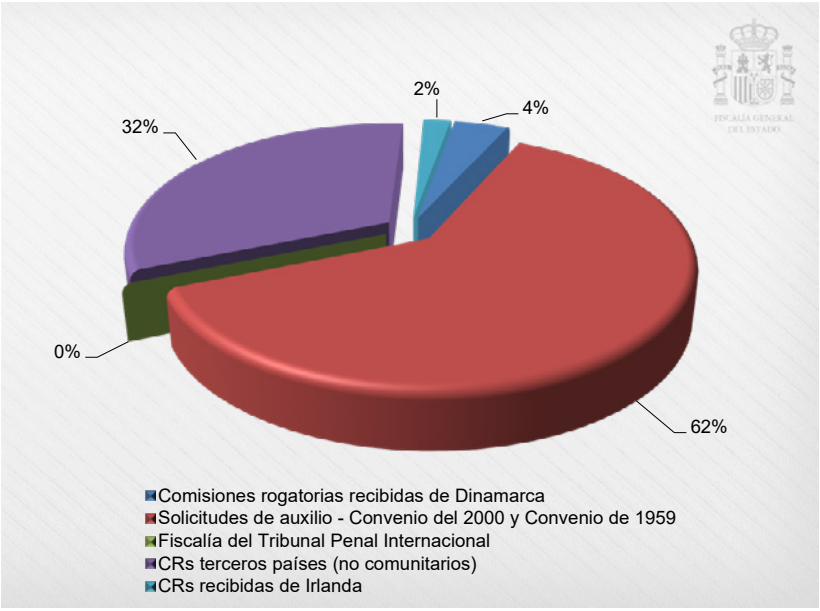

En este primer gráfico se aprecia claramente cómo, debido al modelo de investigación penal existente en nuestro país, la carga de trabajo operativo de los/las fiscales se concentra en la cooperación pasiva. En efecto, en 2024 se emitieron únicamente 22 (11 CRs y 11 OEIs), trece menos que en 2023 (35) y por debajo de las emitidas en 2022 (26) y 2021 (28). Evidentemente, como ya se ha comentado, las características del sistema legal español, limita severamente la posibilidad de aumentar estos números. Además, el CRIS/CJI está concebido para registrar los expedientes de cooperación internacional incoados por el/la delegado/a de cooperación internacional, por lo que el cumplimiento de la conclusión 38.ª de la Circular FGE 2/2022, favorecería la fiabilidad y precisión de los datos proporcionados por el CRIS/CJI en relación con la cooperación activa.

Centrándonos, por tanto, en los datos de los expedientes registrados en el CRIS/CJI por los/las delegados/as de acuerdo con las competencias atribuidas en la Instrucción de la FGE 2/2003, en relación con la cooperación judicial pasiva, debemos distinguir, en primer lugar, entre las solicitudes de auxilio internacional y/o comisiones

rogatorias (en adelante CRs) y los instrumentos de reconocimiento mutuo; significativamente, las OEIs. El total de las CRs recibidas por el Ministerio Fiscal en 2024 ascendió a 3.275, frente a las 2.417 recibidas en 2023, lo que significa un notable aumento del 35,5% respecto del año anterior. Este aumento se da en un contexto de crecimiento sostenido de las CRs que se han recibido en fiscalía en los últimos años. Las razones que lo justifican están relacionadas con el hecho de que, dentro de la categoría general de las comisiones rogatorias, se incluyen las solicitudes de auxilio internacional con fines procesales y no propiamente probatorios, que todavía se reciben de Estados miembros de la UE. Se trata de las solicitudes de auxilio recibidas 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 artículo 21 del Convenio de asistencia judicial en materia penal, de abril de 1959, ahora transmitidas directamente en base al artículo 6 del Convenio de 2000, o el intercambio espontáneo de información, así como otros fines no propiamente probatorios. Ello explica que lejos de disminuir tras la OEI, sigan creciendo, de manera que las CRPs (comisiones rogatorias pasivas) procedentes de Estados miembros ascendieron a un total de 1.857 en 2024, con un incremento de 626 solicitudes de este tipo respecto del año anterior, en que se recibieron 1.231 solicitudes. Estos números explican que el número de «comisiones rogatorias» que recibe la Fiscalía crezca, año tras año, pese a que el 92% de nuestra carga de trabajo proceda de la UE, donde prima el reconocimiento mutuo como piedra angular de la cooperación judicial. Por otro lado, como comisiones rogatorias, propiamente dichas, también hemos recibido de Irlanda y Dinamarca 45 y 59 CRPs, respectivamente, al ser estos los dos Estados miembros de la UE que han optado por permanecer fuera del régimen de la OEI, sin que consten la recepción de certificado alguno del artículo 9 de la DM 2003/577/JAI, para aseguramiento de prueba.

Las comisiones rogatorias recibidas en 2024 por el Ministerio Fiscal de terceros países no comunitarios, a través del Ministerio de Justicia, como Autoridad Central designada en los instrumentos de cooperación internacional bilaterales o multilaterales, ascendieron en 2024 a un total de 1.314. De ellas cabe destacar que los dos países más demandantes de cooperación siguen siendo Suiza, con 128 comisiones rogatorias y el Reino Unido, con 74 comisiones rogatorias. A continuación, le siguen, con un total de 1.112 comisiones rogatorias, el resto de los terceros países no comunitarios, frente a las 641 CRPs recibidas en 2023, con un significativo aumento del 73,50 %.

**CRPs EN ATENCIÓN A SU DISTINTA PROCEDENCIA**




En relación con la OEI, instrumento de reconocimiento mutuo que es el verdadero «buque insignia» de la cooperación judicial en materia de obtención de pruebas, el total de las recibidas por el Ministerio Fiscal en 2024 ascendió a un total de 5.559 (un 8,15% más que en 2023). Con ello, la suma de los dos tipos de solicitudes de asistencia principales de la cooperación judicial (CRs + OEIs), arroja el resultado total de 8.834 expedientes en 2024 frente a los 7.557 expedientes en 2023, lo que supone un aumento del 17 %. Todo ello refleja un crecimiento global de los expedientes más representativos de la cooperación judicial pasiva, en los que el Ministerio Fiscal tiene un protagonismo claro en nuestro país, en una tendencia que consideramos aún no ha tocado techo, ya que la eficacia que ha imprimido a la cooperación judicial el buen funcionamiento de la especialización del Ministerio Fiscal produce un «efecto llamada» derivado de la consecuente confianza mutua que consolida la actuación del MF español como autoridad de referencia nacional entre los operadores jurídicos europeos.

Si analizamos el resto de los expedientes de reconocimiento mutuo, normalmente referidos a certificados de embargo, decomiso y sanciones pecuniarias que se reciben por el Ministerio Fiscal, aun-

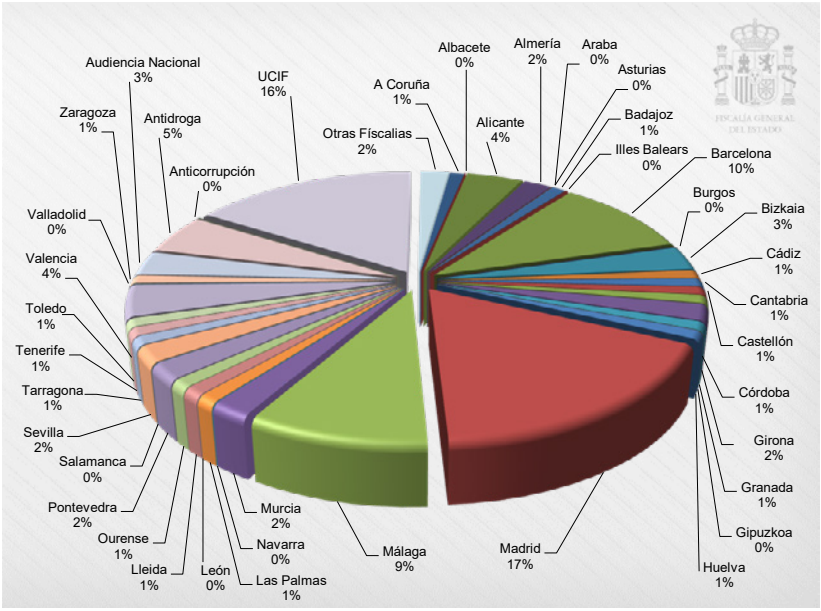
que no sea autoridad de ejecución legalmente designada, y que son registrados en el CRIS/CJI genéricamente como expedientes de reconocimiento mutuo pasivos (RMP), comprobamos que los mismos han ascendido a 948 en 2024 frente a los 727 en 2023, lo que también refleja un significativo crecimiento del 30,4 %. En este apartado debemos hacer mención a las mejoras técnicas realizadas en el CRIS/CJI para el registro individualizado dentro de este tipo de expedientes, de los Anexos I y II del Reglamento (EU) 2018/1805, correspondientes a los certificados de embargo y decomiso recibidos, que nos permite contabilizar con mayor precisión el número de instrumentos relacionados con la recuperación de activos recibidos en nuestro país. En 2024 los certificados de embargo recibidos ascendieron a 276 y los certificados de decomiso a 33. 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, lo remite inmediatamente a la autoridad judicial competente, con un informe sobre la legalidad de su reconocimiento y necesidad de coordinación con otros instrumentos, en su caso. Hay que recordar que la declaración realizada por España a la Secretaria General de la Comisión Europea respecto del Reglamento (UE) 2018/1805, el 20 de diciembre de 2020, sitúa a la UCIF como receptora de certificados de embargo (63) y decomiso (5) cuando se desconozca la conexión territorial o su ejecución afecte a 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 un expediente o procedimiento judicial (incluyendo la fase de ejecución de sentencia), se han contabilizado un total de 1.001 DSIs en 2024 (frente a los 917 dictámenes en 2023), lo que supone, igualmente, un aumento del 9,16%. 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, estos se cuantificaron en un total de 177 expedientes en 2024, frente 143 en 2023 (23,78 % de aumento).

### 7.3.3.2. 2024 en cifras: Análisis del volumen de trabajo de las Secciones de Cooperación Internacional de la Fiscalía española

Entrando en el estudio de los datos registrados en el CRIS/CJI en las fiscalías territoriales y especiales, la fotografía en el año 2024 es la siguiente:

**Estadística general por fiscalías territoriales, especiales y la UCIF**




La Fiscalía Provincial de Madrid se mantiene en 2024 como la que soporta la mayor carga de trabajo operativo de nuestro país, con un porcentaje total del 16,8 % de todos los expedientes registrados a nivel nacional. Concretamente se registraron un total de 1.945 expedientes, dato ligeramente superior a los 1.932 de 2023. Si distinguimos entre el número de CRPs encontramos que aumentaron de 301 a 367. Si bien, en relación con las OEIs, recibió un total de 965, 105 menos que las 1.070 de 2023. En cualquier caso, constituyen el 20,8 % de todas las OEIs recibidas en España. A fin de tener un conocimiento ajustado de la carga efectiva de trabajo de esta sección de cooperación internacional, debemos valorar estos datos, conjuntamente, con el número de

inhibiciones a otras fiscalías acordadas en un total de 150 expedientes en 2024, frente a las 133 de 2023. Concretamente, respecto de 96 OEIs, 50 CRPs, 3 RMPs y en 1 SPI. Ello se corresponde con el 8,3 % de los expedientes registrados. Dicho porcentaje de inhibiciones puede deberse al domicilio social de entidades bancarias en Madrid, cuyas cuentas aparecen finalmente abiertas en sucursales de otras provincias o al «efecto llamada» derivado de la capitalidad, que, en ocasiones, provoca una remisión «por defecto» por parte de alguna autoridad de emisión, lo que hace que esta fiscalía asuma, finalmente, funciones de comprobación y reparto más propias de la UCIF. En cualquier caso, hay que destacar el extraordinario funcionamiento demostrado por esta sección que contribuye decisivamente a la excelente proyección internacional de la Fiscalía española.

A continuación, se sitúa la Fiscalía Provincial de Barcelona, que recupera la segunda posición, al haber registrado su sección de cooperación internacional en 2024 un total de 1.100 expedientes, frente a los 901 de 2023, lo que supone el 9,5% de los tramitados en la Fiscalía española en este periodo. Concretamente, las OEIs ascendieron a 462; 84 más que en 2023, alcanzando el 8,3% del total de OEIs recibidas en España. Las comisiones rogatorias recibidas en 2024 llegaron a 282, (también 91 más que en 2023). Estos datos, se complementan con una mayor intervención de las fiscales de la sección en la redacción de informes, con un total de 44 DSIs en 2024 y en la tramitación de instrumentos de reconocimiento mutuo, con un total de 204 expediente de RMPs registrados. En relación con las inhibiciones, se cuantificaron 60, frente las 39 de 2023, lo que le sitúa en el 7,6%, de los expedientes de cooperación internacional incoados en esta Fiscalía. Si descontamos los dictámenes de servicio, las inhibiciones afectaron a 47 OEIs y a 11 comisiones rogatorias, lo que puede igualmente explicarse por ser Barcelona sede social de entidades bancarias, cuyas cuentas aparecen, finalmente, abiertas en sucursales de otras provincias. La Fiscalía de Barcelona, cuenta con una tercera fiscal adscrita desde abril de 2024.

En tercer lugar se sitúa la Fiscalía Provincial de Málaga, que registró un total de 988 expedientes en 2024, frente a los 1.000 expedientes de 2023. Ello supone el 8,5% del total de expedientes registrados por las fiscalías españolas. Centrándonos en las OEIs, en 2024 ascendieron a 449 (aumentando las 413 de 2023), es decir, un 8,1 % de las OEIs totales recibidas. En relación con las CRPs, se registraron en 2024 un total de 180 (frente a las 183 de 2023) o el 5,5 % del total. Frente a las 8 inhibiciones de 2023, en 2024 se contabilizaron 46 (38 OEIs y 6 CRPs y 2 RMP), lo que supone un 6,5 % de los expedientes incoados, frente al 0,8% del año anterior. Se desconocen los motivos

concretos de este significativo repunte de inhibiciones cuando la carga de trabajo ha descendido, siendo necesario, igualmente, ajustar este parámetro. En cualquier caso, las solicitudes ejecutadas en esta Fiscalía suelen estar relacionadas con investigaciones de delincuencia organizada compleja en toda 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, convirtiendo a la Fiscalía de Málaga en uno de los puntales y referencias en España en materia de cooperación internacional.

La Fiscalía Provincial de Alicante registró un total de 492 en 2024 un 4,2 % del total de los expedientes, aumentando significativamente los 412 expedientes de 2023, lo que le coloca en el 4,2% de la carga de trabajo operativo nacional. De ellos, 227 fueron OEIs y 149 CRPs. Las inhibiciones acordadas fueron 10, es decir el 2,2 % de los expedientes (5 CRPs y 5 OEIs), manteniendo un alto nivel de ejecución. En quinto lugar, nos encontramos con la Fiscalía de Valencia, con un total de 419 expedientes incoados en 2024 frente a los 350 de 2023 (el 3,6% de la carga de trabajo nacional), que se concreta en 201 OEIs recibidas, frente a las 274 de 2022 y 138 CRPs, frente a las 91 de 2023. Asimismo, debe destacarse el número de inhibiciones acordadas que alcanzaron las 42 (11 CRs, 30 OEIs y 1 RMP), lo que representa un 11% de los expedientes incoados por dicha Fiscalía. De nuevo, el hecho de que Valencia sea sede central de entidades bancarias explica este alto índice de inhibiciones, si bien cabe destacar que se ha rebajado en más de 5,5 puntos respecto del 16,6% de inhibiciones en 2023, ajustando el nivel de expedientes efectivamente ejecutados.

En términos cuantitativos, le sigue la Fiscalía de Baleares que incoó en 2024 un total de 353 expedientes, frente a los 316 de 2023 (el 3,04 % de la carga de trabajo total de la Fiscalía en esta materia). De ellos, 81 fueron comisiones rogatorias (frente a las 99 CRPs de 2023), 102 OEIs (frente a las 110 OEIs recibidas en 2023) y 7 expedientes referidos a otros instrumentos de reconocimiento mutuo (RMPs). Destaca el elevado número de dictámenes de servicio (146) que en 2024 casi duplican los 79 dictámenes incoados en 2023. En cuanto a las inhibiciones, el número se redujo a 3 (2CR y 1 OEI), con un muy adecuado porcentaje del 1,4 %. A continuación, la Fiscalía Provincial de Bizkaia con 292 en 2024 (el 2,5 % de la carga de trabajo a nivel nacional), frente a los 262 expedientes de 2023. Los expedientes se repartieron entre las 34 CRPs y las 236 OEIs, así como 6 RMPs. Llaman la atención las 67 inhibiciones (que afectaron a 2 CRPs y 59 OEIs, así como

a 6 RMPs), lo que supone que el 23 %, de las solicitudes registradas en esta Fiscalía. La sede social de una conocida entidad bancaria puede justificar que reciba muchas solicitudes de información bancaria y la posterior remisión de las mismas a otras fiscalías, donde efectivamente radican las sucursales de las cuentas abiertas investigadas. En octavo lugar se sitúa la Fiscalía Provincial de Sevilla, con 272 expedientes en 2023, frente a los 227 de 2023 (el 2,34% de la carga total del trabajo a nivel nacional), de los que 70 fueron CRPs y 107 OEIs (1,9% del total), llamando la atención los 58 DSIs registrados. Las inhibiciones acordadas fueron 10 (5 CR y 5 OEIs, lo que equivale al 4,7% de los expedientes incoados. La siguiente fiscalía por volumen de asuntos, es la Fiscalía Provincial de Murcia con un total de 257 expedientes (2,2%), frente a los 215 de 2023, repartidos en 83 CRPs y 55 OEIs. Con un total de 7 inhibiciones (3 CRPs y 4 OEIs) lo que equivale al 2,7% de los casos registrados. En décimo lugar, irrumpe la Fiscalía Provincial de Pontevedra, que pasa de 157 expedientes en 2023 a un total de 229 expedientes en 2024 (2% de la carga nacional), de los cuales 65 fueron CRPs y 88 OEIs. Sus 18 inhibiciones (11 CRIs y 7 OEIs), la sitúan en un razonable porcentaje del 1,6 %.

Fuera del «top ten» de Fiscalías con mayor carga de trabajo y por encima de 100 expedientes al año, se encuentra la Fiscalía Provincial de Girona, con un creciente nivel de actividad que le sitúa por encima de doscientos expediente (201 frente a los 188 de 2023). De ellos 46 se corresponden con CRPs recibidas y 127 OEIs (el 2,3% del total), con tal solo 5 inhibiciones (respecto de 1CR y 4 OEIs), lo que constituye un 2,7% de sus asuntos. Le sigue la Fiscalía Provincial de Almería, con 178 expedientes incoados (el 1,5% de la carga de trabajo total). De ellos, 81 fueron CRPs, 66 OEIs (1,2 %) y 9 RMPs, con tan solo 7 inhibiciones (4% de los asuntos). La Fiscalía Provincial de Huelva, registró 129 expedientes (1,1 %), de los que 41 fueron CRPs y 42 OEIs, así como 37 DSIs y un 1 RMP. A destacar que esta Fiscalía no ha registrado inhibición alguna en 2024. Las dos Fiscalías de Canarias aumentaron significativamente sus registros en 2024. Así, la Fiscalía Provincial de las Palmas pasó de 77 a 126 expedientes, recuperando y superado los números de 2022 (113), de los cuales 34 fueron CRs y 59 OEIs (el 1,1% del volumen total), con tan solo 6 inhibiciones (3 CRs y 3 OEIs), lo que supone el 4,8% de sus asuntos. En el mismo sentido, la Fiscalía Provincial de Santa Cruz de Tenerife aumentó sus expedientes de 71 a 125 (1,07 % del total), de los cuales 47 fueron CRIs y 53 OEIs (0,95 %), más 3 RMPs, 4 SPIs y 2 DSIs, con tan solo 2 Inhibiciones (1 CR y otra en RMP), lo que supuso el 1,6 % y, por lo tanto, una preminencia del trabajo operativo efectivo. A continuación, le sigue la Fisca-

lía Provincial de Cádiz, con 113 expedientes (0,9 % del total), de los que 41 fueron CRs y 52 (0,9 %) OEIs, más 1 DSI y 14 RMPs, con solo 3 OEIs (2,7 %) inhibidas a otras fiscalías. Igualmente, por encima del centenar de expedientes incoados en 2024, encontramos igualadas a 108 expedientes a la sección de cooperación jurídica Internacional de la Fiscalía Superior de Cantabria y la Fiscalía Provincial de Ourense. La Fiscalía de Santander recibió 8 CRs y 82 (1,5%) OEIs, con un significativo número de inhibiciones a otras fiscalías que ascendió a 32 (1 CRI y 27 OEIs y 4 RMPs), lo que supone un 29,6% de los expedientes incoados. Como es sabido, la sede social de una conocida entidad bancaria en esta provincia puede justificar el elevado número de inhibiciones (si bien mejora el 37,7 % del año anterior). La Fiscalía de Ourense incrementa su número de expedientes de 68 a 108 (0,93% total), recuperando niveles de 2022 (100). Si bien. De ellos 25 fueron CRs, 17 OEIs (0,30 %) y 62 DSIs, lo que es un número llamativo, y 1 CRA (activa) concretamente una denuncia artículo 21 enviada a Francia en una diligencia preprocesal por delito de violencia doméstica. Completa esta información un SPI, un RMP y un auxilio fiscal. De todos ellos se acordaron 4 inhibiciones: 1 OEI y 3 CRs, lo que equivale a que el 8,7 % de sus asuntos fueron remitidos para su ejecución final a otras fiscalías. Cerrando este grupo de fiscalías con números por encima de cien expedientes nos encontramos con la Fiscalía Provincial de Granada, cuya sección de cooperación registró 104 expedientes (0,9% del total nacional), de los que 41 fueron OEIs (0,7%) y 44 CRs, más 7 DSI y 12 auxilios fiscales, habiéndose inhibido respecto de 6 (4 CRIs y 2 OEIs), es decir en el 6,18 % de las solicitudes de asistencia recibidas.

En cuanto a los órganos centrales, comenzaremos el análisis con la Fiscalía de la Audiencia Nacional, cuya Sección de Cooperación Internacional registró en 2024 un total de 372 expedientes, lo que equivale al 3,20% de la carga operativa de la Fiscalía en esta especialidad. De ellos 37 se refieren a CRPs y 276 OEIs (o el 5% total de OEIs). Estos números se completan con 21 expedientes de seguimiento pasivo y 15 dictámenes de servicio, así como 18 expedientes de reconocimiento mutuo pasivo y cuatro auxilios fiscales. Del total de expedientes incoados, la Fiscalía de la Audiencia Nacional se inhibió en 51 (8 CRPs y 37 OEIs, más 3 RMPs), lo que equivale a un 14,3%, porcentaje inferior al 25,2 % de inhibiciones de 2023, lo que se valora como una mejora en relación a la carga de trabajo efectiva como autoridad de ejecución propiamente dicha.

La Fiscalía Especial Antidroga incoó en 2024 un total de 606 expedientes (el 5,2 % total de trabajo operativo a nivel nacional), de los que 200 se correspondieron a CRPs y 369 OEIPs (el 6,6% de las

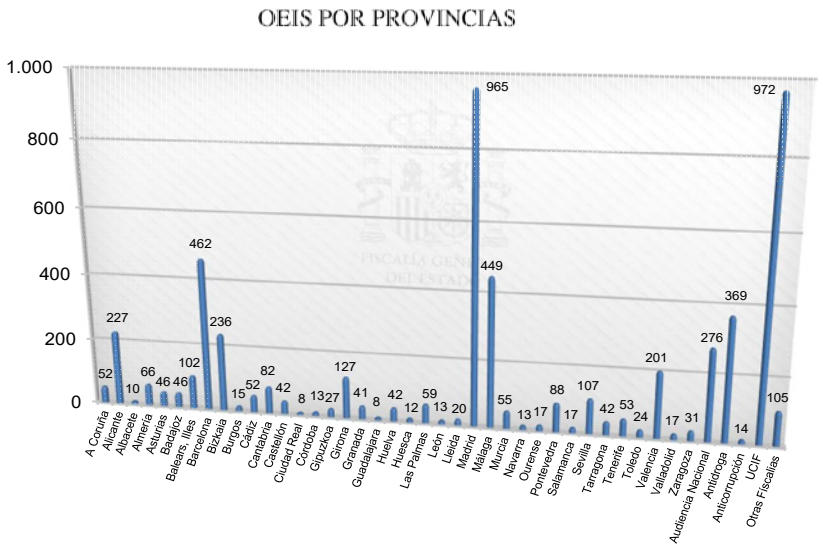
OEIs recibidas), a los que se añade dos CRAs y 3 OEIAs, más 6 seguimientos pasivos, 6 dictámenes de servicio y 19 RMPs. Las inhibiciones acordadas ascendieron a 88, de las cuales 36 fueron en CRPs y 49 en OEIPs, más 3 RMPs, lo que supone un porcentaje similar a la Fiscalía de la Audiencia Nacional (el 14,6%), mejorando, igualmente, respecto del 20% de 2023.

La Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, registró en 2024 un total de 37 expedientes, lo que equivale al 0,31% del total a nivel nacional. De ellos 18 CRPS y 14 OEIPs (0,25%), más un dictamen de servicio y un expediente de reconocimiento mutuo activo y tres expedientes de reconocimiento mutuo pasivos. Como sucede con las otras fiscalías especiales, llama la atención el porcentaje de inhibiciones pues se acordó en relación con 8 casos (1 CRP, 4 OEIs y 3 RMPs), lo que equivale al 22,2 % de los instrumentos recibidos.

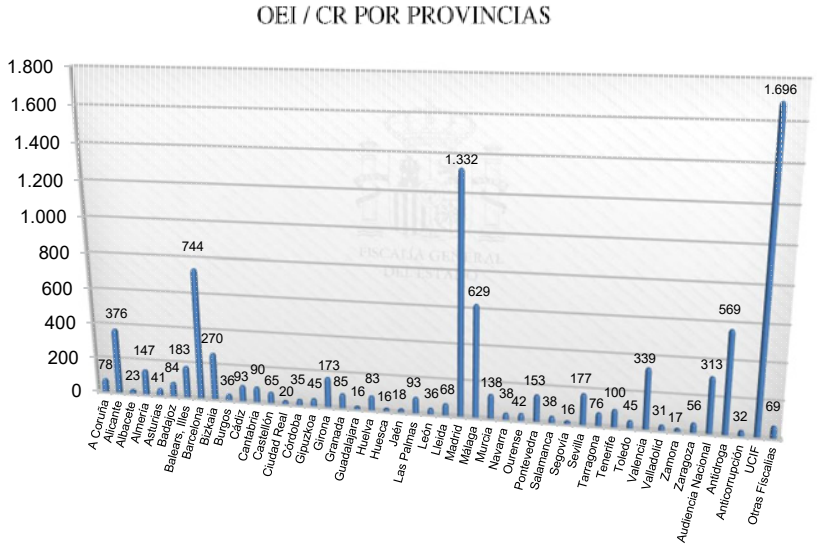
Para terminar el apartado de los datos estadísticos, una referencia a la actividad operativa de la UCIF. Al respecto, hay que destacar, que sus 1.815 expedientes de cooperación internacional (el 15,7 % de la carga operativa a nivel nacional), frente a los 1.461 de 2023, la consolida como la segunda oficina en materia de cooperación internacional del Ministerio Fiscal en términos operativos. Concretamente se recibieron en la UCIF: 724 CRPs (frente a las 518 de 2023) y 972 OEIs (frente a las 860 de 2023), lo que supuso el 17,5% de las OEIs recibidas en España. Además, la UCIF recibió 69 expedientes RMPs (en línea con la declaración hecha por España al Reglamento 2018/1805 en diciembre de 2020) e incoó 13 SPIs. De los expedientes incoados, 950 fueron inhibidos a otras fiscalías especiales y territoriales, 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 425 CRPs y 449 OEIs (874, de las 1.676 recibidas, es decir un 52,14%). Estas cifras se completan con las 67 RMPs y los 9 expedientes de SPIs. Es decir, el 52,3% de los expedientes incoados en esta Unidad, lo que supone que más de la mitad de las recibidas, 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 puede ser la 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 566 expedientes (223 CRPs y 330 OEIs, así como en 4 expedientes de seguimiento pasivo y 9 RMPs), lo que supone un incremento de 160 casos respecto de los 406 expedientes en los que prestó auxilio en 2023. En cuanto al Oficial de enlace Inspector de la Policía Nacional, su auxilio fue prestado en 401 expedientes (en 145 CRPs y 214 OEIs, además de en un expediente se seguimiento y un RMP), frente a los 331 expedientes de 2023. En ambos casos se mantiene un creciente aumento de la carga de trabajo sin merma de la calidad y prontitud de respuesta, 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.

### OEIs recibidas en Fiscalías territoriales, especiales y la UCIF



**OEIS Y CRS RECIBIDAS EN FISCALÍAS TERRITORIALES, ESPECIALES Y LA UCIF**

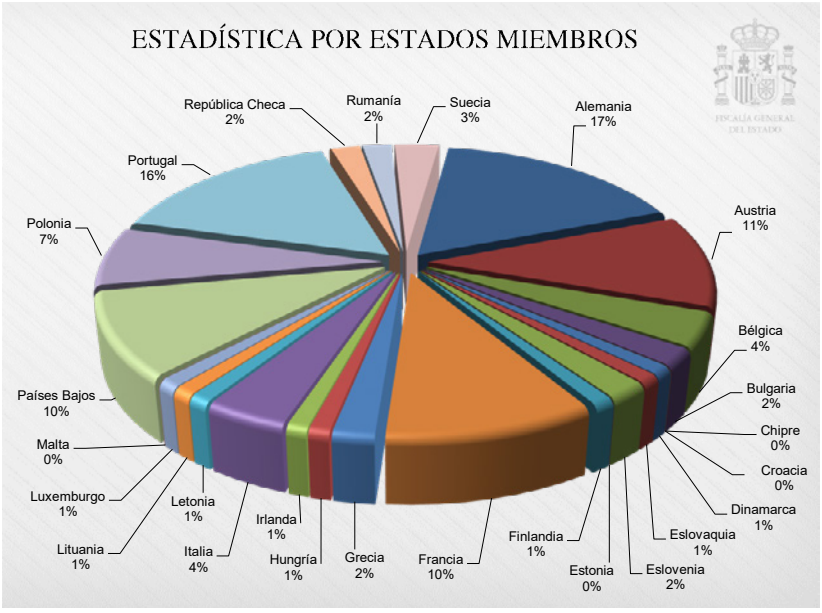



7.3.3.3 *Análisis del volumen de trabajo por Estados*

El ELSJ genera 8.670 de los 11.589 expedientes de cooperación internacional incoados en la Fiscalía española (es decir el 74,8% de la carga de trabajo total del Ministerio Fiscal). Teniendo en cuenta los Estados miembros de emisión, los diez primeros Estados miembros serían: Alemania, con 1.462 expedientes (de los que 404 OEIs, 300 solicitudes de auxilio varias sin finalidad probatoria y 94 RMPs), seguida de Portugal con 1.387 (de los que 446 fueron solicitudes de notificación de documentos procesales y 751 OEIs). En tercer lugar, de este *ranking,* se sitúa Austria con 917 expedientes generados, de los que tan solo 112 son OEIs remitidas, destacando las 638 solicitudes de auxilio con fines procesales no probatorios, seguida de Países Bajos con 884 expedientes, de los cuales 251 fueron OEIs y 338 otros instrumentos de reconocimiento mutuo enviados a las diferentes fiscalías y tan solo 33 solicitudes de auxilio no probatorias. A la quinta posición pasaría Francia con 873 expedientes (617 OIPs y 114 CRPs, siendo por número de OEIs el segundo Estado miembro). A continuación, en sexto lugar, se sitúa Polonia con 592 expedientes, con 469

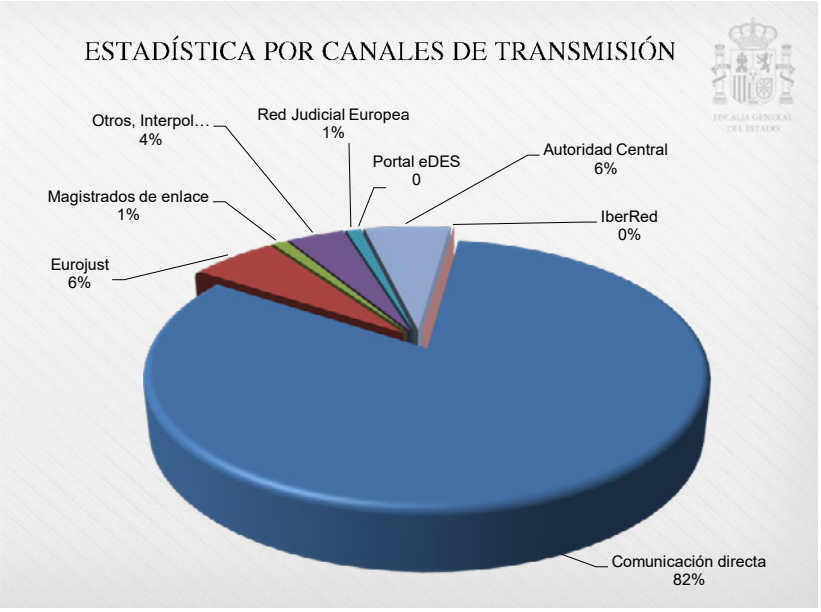
OIEs y tan solo 7 solicitudes de auxilio, (siendo, no obstante, el cuarto Estado miembro, con Alemania, Portugal y Francia en número de OEIs remitidas a nuestro país). A la séptima posición pasa Bélgica con sus 329 expedientes (228 OEIs, 52 CRPs y 18 RMPs), seguida por Italia con 310 expedientes (214 OEIs y 39 CRPs y 22 RMPs), Suecia con 279 expedientes (245 OEIs y 16 CRPs) y Rumanía con 209 (16 CRs y 160 OEIs), como Estados que completarían este «top 10» de la clasificación por países que solicitan asistencia judicial en España. A los anteriores debemos sumar Bulgaria con 188 expedientes repartidos entre 17 CRPs y 140 OEIs; Grecia con 176 (44 CRs y 112 OEIs); Eslovenia 137 (75 OEIs y 43 CRPs) y Hungría con 127 (24 CRPs y 127 OEIs). Todos ellos Estados miembros de la UE, junto a los cuales debemos referirnos a Dinamarca con 64 expedientes (59 CRPs) y la República de Irlanda con 47 expedientes (45 CRPs). En relación con estos dos Estados miembros las comisiones rogatorias se reciben directamente en las fiscalías, en base al artículo 6 del Convenio de Bruselas de 2000 y se refieren indistintamente a fines probatorios como procesales, 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 74,8 % de las recibidas. En relación con el 25,2 %, restantes, destacan las 128 y 74 CRs procedentes de Suiza y Reino Unido, respectivamente. Así como las 43 remitidas por Andorra, las 18 de Noruega y Albania o las 16 de Ucrania. Del otro lado del Atlántico, 32 CRs de EEUU y 261 de países iberoamericanos, como las 56 de Perú, 55 de Colombia, las 28 de Brasil, 23 de Argentina, 20 de Venezuela o las 13 de Paraguay. Al otro lado del estrecho, encontramos que Marruecos, lejos de aumentar el número de solicitudes, pasa de 19 a 17 CRPs.

**Canales de transmisión utilizados**




Las estadísticas registradas en el CRIS/CJI, igualmente, muestran 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 u 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 artículo 82 (1) del TFUE.

De ese modo, en 2024 la transmisión directa entre autoridades judiciales nacionales se erige como canal preferente de comunicación en el 82% de los casos, quedando el 18% 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 la utilización de instancias o capas adicionales de transmisión que tan solo demoran la misma en los casos bilaterales y simples, debiéndose reservarse su utilización, exclusivamente, para supuestos excepcionales y justificados de coordinación en los que se pueda excepcionar la utilización del sistema informático descentralizado como prevé el considerando 25 del Preámbulo del Reglamento (UE) 2023/2844, de 13 de diciembre, sobre la digitalización de la cooperación judicial.

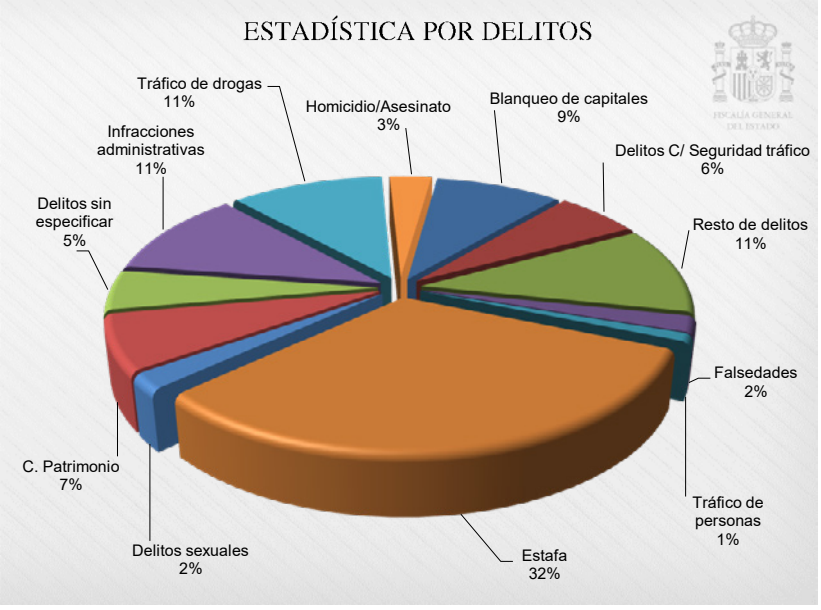
Por otro lado, el cuadro descrito se completa con las CRs procedentes de terceros países (7%) que se reciben vía Ministerio de Justicia y las urgentes (4%) a través de INTERPOL.

#### 7.3.3.4 *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 32% del total, si bien experimenta una tendencia a la baja (recordemos que en 2022 llegó hasta el 43% bajando en 2023 al 36%). En la mayoría de los 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).* En paralelo, se ha detectado el progresivo aumento de casos de suplantación de identidad en la apertura fraudulenta de las cuentas, especialmente cuentas *online*, como consecuencia de la falta de adecuada supervisión de la aplicación de la normativa sobre la prevención del blanqueo de capitales por parte de los responsables de las entidades bancarias. Se trata de un ámbito de actuación conjunta, en el que la debida coordinación entre las Unidades de Cibercriminalidad y la

UCIF debe ser explorada en los procedimientos nacionales. A continuación, los delitos de tráfico de drogas (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 2024 pasa del 8% al 11 % 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 (6%) en estadísticas de cooperación transfronteriza siendo una modalidad delictiva eminentemente nacional.

**Datos estadísticos por tipología delictiva**




## 7.4 Informe de la décima ronda de evaluaciones mutuas sobre la implementación de la OEI en España

### 7.4.1 Aspectos destacados del informe de evaluación

Tras diez años de la publicación de la Directiva 2014/41/CE y a los seis años de su transposición en nuestro país en la Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modificó el Título X de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones pena-

les en la UE (LRM), nuestro país recibió en abril de 2024, la visita del equipo evaluador de la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre la implementación de la OEI. Además de tratarse de un ejercicio evaluador centrado en el principal instrumento de reconocimiento mutuo en materia de obtención de prueba dentro de la UE, para el Ministerio Fiscal se trataba de un examen de su principal función y responsabilidad en cooperación internacional, como autoridad, exclusiva y excluyente, de recepción de todas las OEIs recibidas en nuestro país, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 187 de la reformada LRM.

En primer lugar, debemos destacar que el Informe de la 10.ª Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre la aplicación de la orden europea de investigación en España, aprobado por el Grupo «Cooperación Judicial en Materia Penal» (COPEN) del Consejo de la UE, en su reunión del 30 de septiembre y publicado el 8 de octubre de 2024 9, puede ser calificado como un verdadero éxito para nuestro país.

Ya desde su sumario ejecutivo el informe recalca que: «El altísimo nivel de especialización, coordinación y digitalización del Ministerio Fiscal español juega un papel clave en el ámbito de la cooperación (…)». En desarrollo de esta afirmación, identifica como uno de los tres factores claves del éxito de la aplicación de la OEI en nuestro país, la especialización, destacando que tanto la UCIF como las secciones de cooperación de las fiscalías están integradas por fiscales especialistas en materia de cooperación internacional, garantizándose con ello el tratamiento adecuado de todas las OEIs que se reciben en España. El informe añade que «[l]os fiscales tienen conocimientos del Derecho de la UE y experiencia en este ámbito, así como las habilidades lingüísticas necesarias».

Por otro lado, en relación con la coordinación, como uno de los tres rasgos definidores del valor añadido de la Fiscalía, tanto el Informe de evaluación sobre España, como el Informe Final de 10 de diciembre de 2024 [10], destacan que la coordinación entre las diversas autoridades (especializadas) dentro de un mismo Estado miembro es crucial para la obtención de pruebas en investigaciones transfronterizas. Partiendo del supuesto de las OEIs que contienen múltiples medidas de investigación, se recomienda encarecidamente a los Estados miembros una mayor coordinación a nivel nacional dentro del Estado de ejecución, elogiando a aquellos Estados miem-

---

[9] Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST−13641-2024-REV−1/en/pdf.

[10] Publicado como Documento del Consejo n.º 15834/1/24 el 10 de diciembre de 2024: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST−15834-2024-REV−1/en/pdf.

bros que, como España, cuentan con disposiciones claras respecto a la autoridad responsable de coordinar la ejecución de las OEIs. En ese sentido, debemos destacar la labor de coordinación realizada desde la UCIF, como Unidad centralizada de referencia de la FGE, cuando las medidas deben ser ejecutadas en diferentes provincias, así como aquellas en las que la autoridad de emisión desconozca la conexión territorial.

### 7.4.2 Ministerio Fiscal y nuevo régimen de sustitución de medida solicitada

La importancia de este tema queda reflejada en el apartado 7 del Informe Final de Evaluación de 10 de diciembre de 2024, donde se destaca que el test de proporcionalidad corresponde a la autoridad de emisión, de acuerdo con el artículo 6 (1) de la Directiva, sin que constituya un motivo para la no ejecución. No obstante, como quiera que el Ministerio Fiscal es la única autoridad especializada que recibe todas las OEIs, le corresponde valorar la posible sustitución de las medidas por otras menos intrusivas, en una labor de filtro o profiláctica, inherente a su función constitucional de guardián de la ley. Ello supone que el/la fiscal delegado/a, lejos de un automatismo en la remisión al juzgado de cualquier OEI que contenga diligencias intrusivas, está obligado/a a realizar, previamente, una ponderación de las circunstancias, considerando la posibilidad de que pudieran ser sustituidas por otras menos intrusivas, con las que se pudiera alcanzar el mismo resultado. Ejemplos de esta sustitución los encontramos en la ejecución de OEIs emitidas por Estados miembros para registros en entidades bancarias o en clínicas a fin de obtener información que puede ser recabada mediante mero requerimiento.

En estos casos, el Ministerio Fiscal deberá decretar la sustitución y proceder a ejecutar las OEIs por sí mismo, sin perjuicio de informar de ello a la autoridad de emisión, dándole siempre la oportunidad de retirar o completar la orden en el plazo de diez días (art. 206 (4) LRM).

### 7.4.3 Datos estadísticos obtenidos del CRIS/CIJ

El registro y gestión digitalizada en el CRIS/CJI, nos permite la explotación de datos estadísticos fiables en relación con la ejecución de este relevante instrumento en nuestro país. Los datos obtenidos durante 2024 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:

| Año | OEIs emitidas por Fiscalía | OEIs recibidas en Fiscalía | OEIs ejecutadas Fiscalía |
|---|---|---|---|
| 2017 | – | 186 | No consta |
| 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 %) |
| 2023 | 11 | 5.559 | 5.142 (91,80 %) |
| Total | 77 | 30.414 | |

Por la naturaleza de las medidas, la ejecución de la inmensa mayoría de las OEIs recibidas en 2024, ha caído dentro del ámbito competencial del Ministerio Fiscal, al estar referidas a las denominadas «diligencias de investigación privilegiadas» del artículo 10 (1) de la Directiva, transpuesto en el artículo 206 (1) de la LRM. Concretamente, este es el caso de las diligencias que se refieren a obtención de información contenida en bases de datos de las autoridades policiales o judiciales (609), o de información/documentación que ya está en posesión de las autoridades españolas (407), o la entrega de documentos (74); identificación de titulares de teléfonos (244); práctica de declaraciones personales de testigos, peritos e investigados (2.224); audiciones mediante videoconferencias (185), así como diligencias de información sobre cuentas bancarias y/o financieras (1.761), información sobre operaciones bancarias y/o financieras (2.649), así como otras diligencias no intrusivas (248). Por el contrario, diligencias eminentemente intrusivas, como aquellas medidas que impliquen obtención de pruebas en tiempo real, como los registros domiciliarios, así como la intervención de las telecomunicaciones, se solicitaron en las 437 OEIs que fueron judicializadas. Por ello, podemos concluir que el protagonismo del Ministerio Fiscal, no se deriva exclusivamente de su reconocimiento legal como autoridad de recepción, sino que, también, ha quedado consagrado como autoridad de ejecución, a todos los efectos, y por excelencia de la inmensa mayoría de las OEIs.

### 7.4.4 Cumplimiento de los plazos de reconocimiento y ejecución

Una de las principales novedades del régimen de OEI es el establecimiento de límites temporales para el reconocimiento (30 días) y la ejecución (90 días adicionales). En relación con las OEIs reconocidas y ejecutadas por la Fiscalía en 2024, disponemos por vez primera de datos sobre el tiempo de ejecución obtenidos del CRIS/CIJ. De acuerdo con los mismos, en 2.931 OEIs o, lo que es lo mismo, en el 52,7 % de las ejecutadas por el Ministerio Fiscal, se cumplen los límites temporales establecidos en el artículo 208 de la LRM. Hay margen de maniobra para mejorar, comenzando por el oportuno registro del archivo del expediente en el CRIS/CIJ, una vez ejecutada efectivamente la OEI y devuelto su resultado, sin dejar innecesariamente abierto el caso. De todas formas, la demora en la ejecución suele ser causada por el retraso en responder por las entidades ajenas a la fiscalía a las que se recaba información (normalmente, entidades bancarias, proveedores de servicios, compañías telefónicas u otras empresas), así como, a la dificultad de la localización de las personas afectadas. En estos supuestos desde la fiscalía se remiten los correspondientes oficios/recordatorios. El Informe Final de Evaluación de 10 de diciembre de 2024, destaca como buenas prácticas, la devolución del resultado parcial de la ejecución con un oficio explicativo, informando si la OEI ha sido ejecutada total o parcialmente y, en este caso, aquellas medidas pendientes.

Por otro lado, el efectivo control por el Ministerio Fiscal del cumplimiento de los plazos respecto de las OEIs que son remitidas a los juzgados de instrucción para su ejecución pasa necesariamente por la oportuna notificación de las resoluciones dictadas por los juzgados a los/las fiscales delegados/as de cooperación. Es por ello que el vigente régimen de registro de las peticiones de auxilio, recogido en los artículos 16 y 17 del Reglamento del CGPJ n.º 1/2018 sobre auxilio judicial internacional y redes de cooperación judicial internacional, debería ser modificado, haciendo mención al Ministerio Fiscal como autoridad de recepción de las OEIs en España y teniendo en cuenta que las medidas de investigación telemáticas deben ser resueltas en 24 horas, previo informe del Ministerio Fiscal. La existencia de juzgados que conocen en exclusiva de las OEIs ha mejorado la situación en aquellos partidos judiciales donde se ha conseguido implementar esta medida.

### 7.4.5 A modo de colofón

Hay que reseñar que la valoración positiva del papel del Ministerio Fiscal realizada en el Informe de Evaluación constituye, no solo el reconocimiento a los beneficios de la actuación del Ministerio Fiscal español en el ámbito de la cooperación judicial en el último cuarto de siglo, sino también es el mejor argumentario para extender las competencias del Ministerio Fiscal como autoridad de recepción y ejecución española, en similares términos a los previstos en el artículo 187 (2) Ley 23/2014, a otros actos normativos en los que la designación de las autoridades de ejecución y la adaptación del ordenamiento patrio está pendiente de ser decidida a nivel nacional.

## 7.5 **Relaciones con Eurojust**

### 7.5.1 Relación del miembro nacional con el Ministerio Fiscal y redefinición del sistema de coordinación nacional de Eurojust

Partiendo de la naturaleza predominantemente horizontal de la asistencia y coordinación prestada por Eurojust y el protagonismo ya destacado del Ministerio Fiscal en la cooperación internacional, evidencia que las relaciones entre esta agencia de la UE y el Ministerio Fiscal deberían ser particularmente fluidas e intensas, a todos los niveles. En efecto, la función de apoyo a las autoridades nacionales, como razón de ser de Eurojust en un ELSJ cuya cooperación judicial se rige por la transmisión y comunicación directa entre los jueces y fiscales competentes, hace que su actividad de asistencia sea desplegada a demanda de las autoridades competentes (art. 2 (3) y apart. 12 del Preámbulo del Reglamento citado) y de acuerdo con sus indicaciones, dado que son las «dueñas» y directoras de los procedimientos penales.

La Instrucción de la FGE n.º 1/2011, atribuye la coordinación de las actuaciones relacionadas con Eurojust al Fiscal de Sala de Cooperación Penal Internacional, como interlocutor natural con el Miembro Nacional. Pese a ello, en 2024 se constata, que esta interlocución y canal de comunicación con el Fiscal de Sala y la UCIF es utilizado residualmente por el miembro nacional, tanto a nivel operativo, como estratégico e institucional. Se echa de menos información actualizada sobre la organización, estructura y funcionamiento de Eurojust, a través de la oportuna remisión de las decisiones adoptadas por el *College,* más allá de la recepción del *Newsletter* elaborado mensualmente por la Delegación nacional.

En relación con el Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust (SCNE), el art 13 (1) Ley 29/2022, mantiene el carácter gubernamental de dichos nombramientos, al atribuir la competencia a la persona titular del Ministerio de Justicia, previa propuesta del CGPJ y de la FGE, según el cuerpo de procedencia de la persona propuesta. Pese a ello, el SNCE debería ser una estructura nacional con funciones eminentemente operativas, ya que, como destacaba el Informe del Consejo Fiscal de 18 de julio de 2014, «no es un órgano que tenga por objeto la gestión administrativa o el análisis jurídico con fines estadísticos o sociológicos de fenómenos delictivos trasnacionales, sino que su misión consiste en trabajar en apoyo de «investigaciones y actuaciones judiciales» nacionales. Este fue el planteamiento que se tuvo en cuenta en 2015 cuando se estableció el SCNE en España, ya en la Ley 16/2015, valorando el carácter operativo de sus funciones, su vinculación y dimensión horizontal respecto de la cooperación judicial y las necesidades de coordinación inherentes a las mismas. En 2024 se ha completado el proceso iniciado el año precedente con la renovación provisional del Coordinador Nacional. La Orden PJC/1178/2024, de 21 de octubre, ha confirmado ese nombramiento, al tiempo que se nombran nuevos Corresponsales Nacionales de Eurojust para asuntos de Ciberdelincuencia y para asuntos de Trata de Seres Humanos, consagrando un modelo de SNCE, que puede servir de foro de encuentro y debate a nivel institucional y estratégico, pero que no alcanza a cumplir las funciones más operativas previstas en el artículo 20 (7) del Reglamento 2018/1727. No obstante, la Orden Ministerial prevé un nuevo Corresponsal Nacional genérico, lo que permite a una Fiscal adscrita de la UCIF formar parte del SCNE.

### 7.5.2 Dos cuestiones discutidas a nivel operativo

Por un lado, mencionar la preocupación que genera la apertura de casos en Eurojust, cuando su papel se limita a ser un mero canal de transmisión de instrumentos de reconocimiento mutuo o solicitudes de auxilio en casos bilaterales, simples o sin complejidad, urgencia, ni necesidad de coordinación alguna. En estos casos, la transmisión y comunicación directa entre autoridades judiciales debiera ser la regla general a respetar, por lo que la apertura de casos en Eurojust retrasa innecesariamente dicho proceso de transmisión y, en su caso, desactiva la más adecuada apertura de casos por la RJE.

Por otro lado, la recomendación 5.ª del Informe de la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre la implementación de la OEI en

España, referida a las OEI que contienen múltiples medidas, exhorta a España a explorar las posibilidades que permitan la ejecución parcial por el Ministerio Fiscal de las no intrusivas, sin perjuicio del principio de concentración de la competencia previsto en el artículo 187 (2), letra b) de la LRM, no reabre debate alguno sobre el uso de las facultades adicionales del miembro nacional; concretamente, la prevista en el apdo. 6 del artículo 11 Ley 29/2022, que le permite dividir solicitudes. La conclusión primera de las Jornadas de Fiscales Especialistas de 2024 recuerda que dicho apartado hace referencia única y exclusivamente a la división de solicitudes de auxilio judicial y no a los instrumentos de reconocimiento mutuo –a diferencia de otros apartados del mismo artículo–, por lo que la interpretación extensiva de su aplicación a las OEIs, resultaría legalmente improcedente. También sería inoportuna, teniendo en cuenta, que la competencia exclusiva y excluyente para la recepción de las OEIs corresponde al Ministerio Fiscal y, dentro de su estructura, organización y funcionamiento, corresponde coordinar internamente su ejecución al Fiscal de Sala de Cooperación y a la UCIF.

### 7.5.3 Reuniones de coordinación y centros de coordinación

En el año 2024 se celebraron en Eurojust un total de 95 reuniones de coordinación con participación de autoridades judiciales españolas, lo que refleja un notable aumento de la utilización de este privilegiado mecanismo de cooperación respecto de 2023 (75), superando incluso las 93 celebradas en 2019, antes de la pandemia del COVID–19. Pese a las facilidades técnicas, el Ministerio Fiscal no participó en 19 de dichas reuniones, lo que supone una falta de representación de fiscales en casi ¼ parte de las reuniones celebradas. En las 76 reuniones en las que participaron miembros del Ministerio Fiscal, 40 fueron reuniones virtuales o en formato *online* que no precisaron de desplazamiento alguno, 18 tuvieron un formato hibrido y 18 un formato presencial, habiéndose desplazado 33 miembros del Ministerio Fiscal a La Haya. Asimismo, 67 de las 95 reuniones fueron convocadas en casos abiertos hacía España por otras delegaciones nacionales. Por delegaciones, Francia organizó 19 reuniones, seguida de Alemania con 9, Italia con 8 o Bélgica y Países Bajos con 5 y 4 reuniones, respectivamente. De las 28 reuniones de coordinación organizadas en casos abiertos por la delegación española (el 29,5 %), el Ministerio Fiscal no participó en 5 de ellas.

En relación con las convocatorias de las reuniones de coordinación, más allá de la preceptiva solicitud de comisión de servicios para los desplazamientos prevista en el artículo 73 RMF, no se recibe por anticipado el listado solicitado de reuniones a fin de prever las necesidades de coordinación, habiéndose realizado un gran esfuerzo desde esta Unidad, en los casos en los que se convocan estas reuniones, en recabar la información de los asuntos de especial relevancia, de acuerdo con la Instrucción núm. 1/2005 de la FGE, dando lugar a la incoación de un expediente de seguimiento en la UCIF a fin de organizar previamente reuniones *online* a nivel de fiscalía con los miembros del Ministerio Fiscal convocados.

### 7.5.4 Infrautilización de las recomendaciones no vinculantes

En relación con la prevención y resolución de los denominados conflictos de jurisdicción, como quiera que la arquitectura normativa consolidada en el Reglamento (UE) 2018/1727, ha dado lugar a una adaptación legislativa en la nueva Ley 29/2022, que mantiene la transposición de la Decisión marco 2009/948/JAI, debemos destacar que existe preocupación de la FGE, ya expresada en memorias anteriores, por la falta de utilización de las recomendaciones no vinculantes previstas en los arts. 20 (1) y (3) y artículo 23 (1) Ley 29/2022 privando, con ello, al FGE de la interlocución legalmente prevista y con ello, la necesaria unidad de actuación en dichas situaciones.

### 7.5.5 Equipos conjuntos de investigación (ECIS)

En relación con este mecanismo de cooperación judicial multilateral, el número de ECIs constituidos en 2024 se ha alcanzado el número total de nueve equipos, uno menos que en 2023. En primer lugar, hay que señalar que siete de ellos son bilaterales (firmados con Portugal (2) y el resto con Alemania, Italia, Polonia, Lituania y Francia, así como dos trilaterales (uno con Francia y Ucrania y otro con Francia y Chipre). En cuanto a las autoridades judiciales españolas, tan solo dos fueron constituidos en relación con investigaciones competencia de la Audiencia Nacional (uno por un Juzgado Central y otro por la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada) y siete con juzgados y fiscalías del resto del territorio español, que requirieron de la autorización administrativa prevista en la todavía vigente Ley 11/2003. A destacar que, frente a los tres equipos construidos

en 2022 en los que se excluía al Ministerio Fiscal de la jefatura (oportunamente impugnados), en 2023 y 2024 todos los ECIs constituidos están coliderados por el Ministerio Fiscal.

## 7.6 **Actividad Institucional**

Las relaciones institucionales del Fiscal General del Estado en las diferentes entidades, redes o cumbres del «Sector Justicia» en ámbitos regionales o universales en los que representa a la Fiscalía española, cuenta con la asistencia y coordinación del Fiscal de Sala de Cooperación Penal Internacional, de acuerdo con lo previsto en la Instrucción 1/2011 de la FGE, en colaboración estrecha con las Fiscales de Sala Jefas de la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo y la propia Secretaría del FGE.

### 7.6.1 Apoyo a la participación del Fiscal General de Estado en conferencias y foros internacionales

Merecen una mención específica el apoyo a la participación del Fiscal General del Estado en los eventos siguientes:

La XXXI Asamblea General Plenaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), celebrada en Santiago de Chile en febrero de 2024. Como ya se ha mencionados en otras memorias, desde el año 2022 al 2026 el Fiscal General del Estado de España ejerce la Secretaría General Permanente de esta Asociación que, junto con la Cumbre Judicial Iberoamericana y la Conferencia de Ministerios de Justicia de Iberoamérica (COMJIB), constituyen el trío de organizaciones que firmaron el 31 de mayo de 2024 el Acuerdo programático de planificación del Ciclo de Políticas de Justicia para el periodo 2025-2027, apoyadas por el programa EL PAcCTO.

La 18.ª reunión del Foro Consultivo de Fiscales Generales y Directores de Acción Pública de la UE se celebró en octubre de 2024. Este Foro informal de diálogo, creado por impulso de la Presidencia española de la UE en mayo de 2010, reúne a los 27 Fiscales Generales o Directores de Acción Pública con representantes de la Instituciones de la UE (Comisión, Consejo y Parlamento), de modo que estos –como encargados de diseñar y definir la política criminal de la UE– pueden oír la opinión de las diversas fiscalías en tan relevante materia.

La 15.ª Conferencia de la Red de Fiscales de Tribunales Supremos de la UE (Red Nadal) fue celebrada en Luxemburgo en el mes de junio de 2024. Esta red fue creada por especial impulso de Jean

Michael Nadal, Fiscal Jefe de la Cour de Cassation francesa, habida cuenta que el Fiscal Jefe de este Tribunal no participa en ninguna otra cumbre de Fiscales Generales debido a que, al no existir esa figura en Francia, la representación como Fiscal General le corresponde a la Directora de Asuntos Criminales del Ministerio de Justicia francés. Con el apoyo de la Comisión Europea, Francia consiguió apoyo para impulsar esta Red, que en la reunión de 2023 aprobó un nuevo estatuto legal que le proporciona personalidad jurídica y autonomía presupuestaria. El Fiscal de Sala de Cooperación Internacional participó como integrante del Grupo de Trabajo que elaboró el borrador de los Estatutos de la Asociación finalmente aprobados.

II Encuentro de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) y de Lengua Oficial Portuguesa (CMJPLOP), se celebró en la isla de Tenerife el 19 y 20 de septiembre.

Primera cumbre de Fiscales Generales del denominado grupo G20 (PG20), celebrada bajo la Presidencia brasileña en Río de Janeiro los días 21 y 22 de octubre de 2024, donde se estudiaron estrategias comunes que intensifiquen la cooperación jurídica entre estas naciones para combatir el crimen transnacional y dar respuestas efectivas a los fenómenos climáticos globales. Fruto de esta cumbre fue la firma de la Declaración PG20 de Río.

La celebración del XX Aniversario de IberRed, organizado por la COMJIB, en colaboración con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación de Colombia, tuvo lugar los días 17 y 9 de noviembre de 2024 en la localidad de Medellín (Colombia).

### 7.6.2 Visitas institucionales y memorandos

En 2024 nos visitaron la Fiscal General de Serbia, la Fiscal General de Colombia, el Fiscal General de Bosnia y Herzegovina. Asimismo, se atendieron múltiples visitas de estudios de fiscales procedentes de Turquía, Francia entre otros países. Junto a lo anterior, se han mantenido regularmente reuniones con los Magistrados de Enlace de Francia, Reino Unido y Países Bajos.

Asimismo desde el punto de vista bilateral, a modo de institucionalizar la relación con otras fiscalías, teniendo presente que su ámbito es estrictamente de carácter no operativo y respetando el marco convencional de aplicación en materia de asistencia judicial internacional, debe mencionarse la firma de los siguientes Memorándums de Entendimientos (MoUs) con la Fiscalía General de Serbia, Fiscalía

Suprema de Bosnia y Herzegovina, Fiscalía contra el Crimen organizado (SPAK) de Albania y con la Comisión Federal de la Integridad de Irak.

## 7.7 Participación del Ministerio Fiscal en la Cooperación al Desarrollo

### 7.7.1 Balance de la aplicación del nuevo protocolo de gestión de convocatorias

Conscientes de que la dimensión internacional de nuestras funciones estatutarias es de naturaleza eminentemente operativa, pero también de la relevancia de la participación del Ministerio Fiscal en proyectos de cooperación al desarrollo, de acuerdo con lo previsto en las Instrucciones núms. 2/2007 y 1/2011, el artículo 73 (1), letra c) RMF y la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, así como la responsabilidad institucional de la FGE en los proyectos de cooperación al desarrollo del área Justicia, desde la autonomía propia del Ministerio Fiscal, se dedica este apartado a analizar y hacer balance de la actividad desplegada en este ámbito en 2024.

Este año se han gestionado desde la UCIF un total de 64 convocatorias reclamando la participación de fiscales como expertos/as en los siguientes proyectos de cooperación al desarrollo:

– El proyecto de EU4Justice dirigido a «Mejorar las capacidades de las instituciones de justicia independientes en Albania». Este proyecto está activo desde el año 2023 y surge como continuación del programa EURALIUS, con el propósito de apoyar la reforma judicial, fortaleciendo la independencia, transparencia, eficiencia, rendición de cuentas y confianza pública en el sistema judicial albanés según los estándares de la UE. Concretamente, el tercer componente de este proyecto asociado con el Alto Inspector de Justicia (HJI), está bajo la dirección de un fiscal español.

– EU4Justice lidera un segundo proyecto en Bosnia y Herzegovina con el objeto de alinear el sistema de justicia con los estándares europeos mediante el fortalecimiento del Estado de derecho y la lucha contra la corrupción, siendo la finalidad última el acceso de Bosnia y Herzegovina como miembro de pleno derecho en la Unión Europea. Con la misma finalidad se está desarrollando el proyecto financiado por la Comisión Europea dirigido a «Apoyar a Serbia en la consecución de los objetivos del Capítulo 24: Justicia, Libertad y seguridad»,

siendo el objetivo último la integración de Serbia como Estado miembro en la Unión Europea.

– En Latinoamérica, los fiscales continuamos participando como expertos en el proyecto de «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», cuyo objetivo es aumentar la eficacia de las políticas de lucha contra las drogas y la delincuencia organizada en Perú, así como mejorar la eficiencia y eficacia de las escuelas de formación.

– Hay que mencionar igualmente dos proyectos orientados de manera particular en la lucha contra el terrorismo y la cooperación internacional como son EU Global AML/CFT Facility *(The European Union Global Facility on Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism)* y el Proyecto CT JUST.

– Por último, el programa EL PAcCTO 2.0, diseñado para prestar asistencia dirigida al fortalecimiento de los sistemas de justicia y la seguridad en América Latina y el Caribe. El PAcCTO 2.0, abarca toda la cadena penal –policía, justicia y penitenciario– aspirando a contribuir a la lucha contra el crimen transnacional organizado desde cuatro perspectivas específicas: 1. Diálogos Estratégicos de Alto Nivel; 2. Desarrollo de capacidades/fortalecimiento institucional; 3. Facilitar la cooperación operativa; y 4. Trabajo con diversos mercados delictivos (drogas, blanqueo de capitales, tráfico de personas, ciberdelincuencia, delitos contra el medio ambiente).

Hay que destacar que prácticamente la totalidad de las convocatorias (en concreto 62) se difundieron a toda la Carrera Fiscal, conforme al procedimiento recogido en la Nota Informativa n.º 69/2023, que ha permitido establecer criterios previsibles de selección que permiten la necesaria certidumbre en los miembros del Ministerio Fiscal interesados en participar en estos proyectos y en las entidades públicas con las que colaboramos. El Protocolo está inspirado en los principios de publicidad y transparencia, así como en criterios de igualdad de género y éticos, que son inherentes a nuestra carrera, potenciando el enfoque institucional y el respeto a la autonomía funcional del Ministerio Fiscal. El Fiscal de Sala de Cooperación Internacional ha dado cuenta de forma semestral y presencialmente ante el Consejo Fiscal acerca del resultado de la aplicación del procedimiento recogido en la Nota Informativa n.º 69/2023 en 2024. A estos efectos, se ha facilitado, además del informe escrito con los datos, valoración y recomendaciones para la mejora del protocolo, tablas Excel con la información relevante sobre todas las convocatorias.

En 53 de las 64 convocatorias se presentaron peticiones, quedando sin cubrir el 17% de las convocatorias difundidas. Concretamente, para el proyecto EU4Justice-Albania, quedaron desiertas seis convocatorias propuestas en el marco del componente 3.º, cuya misión es fortalecer las capacidades de inspección judicial en Albania. Siguiendo igualmente el protocolo establecido, desde la UCIF se remitieron «ternas» o *short-list* de candidatos a la Secretaría Técnica en 12 de las 53 convocatorias, cuando el número de peticionarios por plaza de experto ofertada excedió de tres. De las 53 convocatorias a las que optaron las/os fiscales, el Proyecto destinatario designó, finalmente, a un miembro del Ministerio Fiscal en 37 de ellas, lo que equivale al 70% de las convocatorias. El número de fiscales designados/as ascendió a 40 (en tres de las convocatorias se requería la intervención de dos expertos).

Desde el punto de vista del género, fueron seleccionadas 19 mujeres y 21 hombres. El porcentaje en abstracto pudiera parecer equilibrado (47,5% frente al 52,5%), si bien debe ser analizado a la luz del Informe de Indicadores de Igualdad 8M2024, conforme al cual las mujeres representan el 66% de la Carrera Fiscal (1.850 frente a 945 de una plantilla total de 2.795). Por lo tanto, es necesario potenciar la participación de las fiscales en los proyectos, explorando nuevas vías en aras a mejorar la difusión de las convocatorias y la compatibilidad con los servicios ordinarios en las Fiscalías, particularmente en las territoriales. Dicho lo cual, el porcentaje de mujeres seleccionadas ha mejorado respecto de 2023, año en el cual el 70% de los seleccionados como expertos fueron varones.

Teniendo en cuenta el destino profesional, de los fiscales finalmente designados/as, 23 proceden de órganos centrales y 17 de fiscalías territoriales, lo que porcentualmente significa un 57,5 % frente al 2,5%. De nuevo, este dato debe ser objeto de reflexión, en la medida en que predomina la designación de fiscales destinados en órganos centrales, pese a que el Informe de indicadores sociológicos refleja que, únicamente, el 7% de los/as fiscales de la plantilla del Ministerio Fiscal están destinados/as en los mismos.

Por último, el procedimiento de gestión de convocatorias incluye una fase final de evaluación, en línea con la referida Ley 1/2023, de 20 de febrero, que permite a la Fiscalía analizar el impacto y beneficio que tiene para la Institución la participación de miembros del Ministerio Fiscal en este tipo de proyectos. Para ello es importante recabar de los/las fiscales españoles el informe que elaboren al finalizar su contribución como expertos/as.

### 7.7.2 Actividades de la AECID

En el marco de la colaboración con la AECID, desarrollaron 5 de las 8 actividades propuestas por la UCIF dirigidas al «Fortalecimiento de los Ministerios Públicos y Fiscalías de Iberoamérica para combatir la criminalidad organizada transfronteriza, mediante el diseño de estrategias y capacitación, incluyendo la protección de víctimas y colectivos vulnerables a través de la cooperación internacional». La programación, enmarcada en el área temática «gobernanza democrática» de la Agenda 2030, comprendió las siguientes actividades, celebradas en los Centros de Formación de Cartagena de Indias y Montevideo:

– «Jóvenes y criminalidad organizada», celebrada en junio, que se centró en el análisis del fenómeno de la criminalidad organizada entre los niños y jóvenes en la región y fue coordinada por la Red de Justicia Juvenil y Restaurativa de la AIAMP, con la colaboración de ILANUD. Como resultado se aprobaron unas «Recomendaciones en justicia restaurativa aplicada a la criminalidad organizada entre jóvenes».

– «IX Encuentro de la Red de Fiscales Especializados en Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la AIAMP (REDTRAM)», celebrado en septiembre con la colaboración de la UNODC.

– «Protección de derechos de las personas trabajadoras: Seguridad y Salud en el Trabajo», celebrada en septiembre de 2024, bajo la dirección y coordinación del Grupo de trabajo de la AIAMP para la protección de los derechos de los trabajadores.

– «Reunión anual de puntos de contacto de la Red de Fiscales Antidrogas de Iberoamérica», celebrada en octubre con ocasión de su X aniversario.

– «Desafíos de las mujeres en la región: protección frente a los feminicidios, violencia sexual o violencia contra mujeres en organizaciones criminales». Celebrada en noviembre de 2024, con la coordinación de la Red de Género de la AIMAP (REG), con el fin de avanzar en el proceso de elaboración y aprobación de un instrumento regional para la investigación de casos de violencia sexual, en el que se está trabajando desde 2022.

– En 2025 continúan las actividades programadas en el marco de INTERCOONECTA, extendiéndose el intercambio de experiencias entre fiscales iberoamericanos en otras áreas no abarcadas inicialmente por las redes y grupos de la AIAMP, como la protección de personas con discapacidad y mayores.

# 8. Criminalidad informática

## 8.1 **Introducción**

El día 26 de diciembre del pasado año 2024 la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante, NNUU) adoptaba el texto 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 del Consejo de Europa (en adelante, CoE) del año 2001. Esta nueva Convención es el resultado de un esfuerzo colectivo empeñado por los Estados Miembros de NNUU, junto con instituciones académicas del sector privado y la sociedad civil, que se ha desarrollado durante los últimos cinco años y ha culminado con la preparación del borrador, inicialmente aprobado en agosto del pasado año. El objetivo del documento, como su propio nombre indica, es prevenir y combatir la ciberdelincuencia de la manera más eficiente y eficaz mediante la articulación de herramientas legales adecuadas, el fortalecimiento de la cooperación internacional y la prestación de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidades, especialmente en los Estados en desarrollo.

Al margen de las reticencias que este documento ha generado en muchos países, y también en organizaciones de derechos humanos y de defensa de los derechos digitales, debido al riesgo –especialmente grave en regímenes autoritarios– de que bajo la cobertura de una supuesta actuación frente a la ciberdelincuencia se encubran graves restricciones a la libertad de expresión, de información y otras libertades y derechos fundamentales de las personas, la Convención constituye un excelente indicador de la creciente preocupación mundial ante el incremento, cuantitativo y cualitativo, de la delincuencia en el entorno virtual en los últimos años. Dicha progresión se ha visto favorecida por los constantes avances técnicos y científicos, las posibilidades que ofrece la encriptación y otros sistemas de anonimización y el aumento de las capacidades de actuación en el ciberespacio, extraordinariamente potenciadas en los últimos años por el recurso a los sistemas de inteligencia artificial (IA).

La necesidad de proteger la resiliencia y seguridad de redes y sistemas informáticos frente al uso irregular y/o delictivo de estas tecnologías, claramente perceptible desde hace varios años, viene marcando la agenda legislativa de los Estados en los distintos marcos geográfi-

cos desde principios de este siglo, tanto en los aspectos preventivos como de investigación y persecución penal, impulsando al tiempo la cooperación internacional en uno y otro plano. La gran aportación del Convenio de Budapest en este proceso y en particular en los aspectos relacionados con la lucha contra la ciberdelincuencia resulta incuestionable. La regulación que se recoge en su capítulo II, acerca de la definición de conductas delictivas y también de medidas de investigación criminal, ha inspirado y sigue haciéndolo la normativa interna de un buen número de países de los cinco continentes y está en el origen de muchas de las previsiones que se contemplan en la Convención de NNUU antes citada, pues no en vano 76 países del mundo pertenecientes a los cinco continentes son actualmente miembros del citado Convenio del CoE.

Esta influencia ha sido particularmente intensa en el desarrollo normativo que se ha llevado a efecto en el marco comunitario, especialmente a partir del Consejo de la Unión Europea (en adelante UE) de noviembre de 2008 en el que se acordó tomar como referencia para la lucha contra la ciberdelincuencia las directrices del Convenio de Budapest. Buena muestra de ello son, entre otras, la Directivas (UE) 2013/40 de 12 de agosto, relativa a los ataques contra los sistemas de información, la Directiva (UE) 2011/93 de 13 de diciembre relativa a la lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, que se inspira también en el Convenio de Lanzarote del CoE de 2007, y también, en cierta medida, la Directiva (UE) 2019/713 de 17 de abril, sobre lucha la contra el fraude y falsificación de medios de pago distintos del efectivo, incorporada al ordenamiento jurídico español por Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre. La influencia del Convenio de Budapest ha sido especialmente intensa en los Estados miembros de la UE también en los aspectos procesales o de investigación criminal y su efecto se ha dejado notar claramente en nuestro país con la reforma operada por Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, que incorpora en nuestra añeja Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante, LECrim) las herramientas de investigación tecnológica.

No obstante, los avances científicos y técnicos junto a la profunda digitalización de nuestra sociedad en los últimos años, en buena medida impulsada por las especiales circunstancias generadas con ocasión de la pandemia, nos enfrenta constantemente a nuevos retos y desafíos que es necesario abordar para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades de las personas en el entorno virtual y, en definitiva, la seguridad en el ciberespacio. El alto nivel de conectividad entre las personas, organismos e instituciones, el carácter transnacional de las

actividades *online*, la potencialidad de los sistemas de inteligencia artificial, el crecimiento exponencial del comercio electrónico y la economía digital, en ocasiones vinculada al uso de criptoactivos, sin duda alguna aportan grandes ventajas y oportunidades para la evolución de los pueblos y el desarrollo y progreso de la humanidad, pero también pueden generar efectos perversos si se utilizan de forma inadecuada o con finalidades ilícitas. La plena conciencia de esta situación está dando lugar a un intenso proceso de elaboración normativa, a nivel nacional e internacional, con el objetivo de aprovechar al máximo estas potencialidades y, al tiempo, proteger a la ciudadanía de los efectos perversos que de ello pudieran derivarse. En definitiva, lo que se pretende es mejorar la seguridad y resiliencia de redes y sistemas informáticos, prevenir la actividad irregular y/o delictiva en la red y potenciar y reforzar nuestra capacidad de investigación, persecución y sanción de las acciones ilícitas que se planifican y/o ejecutan en el ciberespacio.

Al analizar la actuación regulatoria en el ámbito de la prevención en el último periodo anual es de mención obligada la aprobación por el Consejo de Ministros, en los primeros días del presente año 2025, del Anteproyecto de Ley sobre Coordinación y Gobernanza de Ciberseguridad, con el que se pretende transponer en la normativa interna la Directiva (UE) 2022/2555 sobre seguridad de las redes y sistemas de información. Esta disposición europea, conocida como directiva NIS 2, define un marco actualizado en el espacio comunitario para la prevención, detección temprana y gestión de ciberamenazas, con el objetivo de reforzar los mecanismos para la protección y resiliencia de las redes y sistemas informáticos, ya establecido en la Directiva (UE) 2016/118 de 6 de julio (Directiva NIS1), que fue incorporada al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre. De acuerdo con esos mismos objetivos, el Anteproyecto de Ley en tramitación pretende la puesta en funcionamiento de un Centro Nacional de Ciberseguridad como organismo encargado de la coordinación de toda esta materia a nivel nacional.

Otro hito importante en esta materia ha sido la entrada en vigor, en diciembre de 2024, de la Ley Europea de Ciberresiliencia (CRA) –Reglamento (UE) 2024/2847 de 23 de octubre– por la que se establecen requisitos obligatorios de ciberseguridad en los productos con elementos digitales para garantizar de forma más completa y efectiva la seguridad de los consumidores, particularmente de aquellos que por sus circunstancias son más vulnerables.

Precisamente, el irrenunciable propósito de cohonestar el aprovechamiento de los avances técnicos y científicos con los valores esenciales de la Unión, la protección de la salud, la seguridad y los

derechos de todos, está igualmente en el origen de la preparación y elaboración del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Inteligencia Artificial, publicado el 13 de junio del pasado año. Siguiendo las directrices del citado Reglamento, en los primeros meses del presente año 2025 se ha iniciado en España la elaboración de un proyecto de ley sobre gobernanza de la IA en el que, entre otros aspectos, se establecen los criterios para su correcta utilización así como las autoridades encargadas de vigilar la utilización adecuada de los sistemas de alto riesgo y la no aplicación de los prohibidos, y en el que se propone atribuir estas funciones al Consejo General del Poder Judicial en el ámbito de la Justicia.

Por otra parte, y ya en referencia a la lucha contra la ciberdelincuencia, la necesidad de articular herramientas legales que hagan posible una respuesta penal efectiva frente a las nuevas formas de agresión contra bienes jurídicos de carácter personalísimo determinó la publicación el pasado año de la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Esta disposición, en sus artículos 5 a 9, define como delitos determinados comportamientos *online* que atentan contra dichos bienes jurídicos, tales como la difusión no consentida de material íntimo o manipulado artificialmente, el ciberacecho, como forma de vigilancia electrónica no autorizada, el ciberacoso *(cyber harassment),* el ciberexhibicionismo *(cyber flashing)* o la incitación a la violencia y al odio por medios cibernéticos. Con ello se trata de proteger a las niñas y mujeres, además de a otras posibles víctimas, frente a actos de violencia vinculados al uso de las TIC y también del riesgo de difusión masiva de contenidos que atentan contra su intimidad, su libertad o su dignidad, evitando de esta forma la amplificación de los efectos lesivos de la conducta ilícita. Con ese mismo objetivo, en el marco de la Estrategia Europea contra el abuso sexual infantil para el quinquenio 2020-2025, se iniciaron en 2023 los trabajos en curso para la modificación de la Directiva (UE) 2011/93 del Parlamento europeo y del Consejo de 13 de diciembre, contra el abuso sexual de menores. La reforma de este texto pretende adecuar la definición de las conductas delictivas a las formas de abuso y explotación sexual de personas menores, facilitadas por los avances técnicos y las capacidades de acción de los sistemas IA –como acontece con la elaboración de material de abuso sexual infantil (en adelante, CSAM) ultra falsificado–, así como mejorar las herramientas legales para la investigación de estos comportamientos y al tiempo propiciar una mejor y más efectiva coordi-

nación en la prevención de estas conductas, la protección de las víctimas y la lucha eficaz contra estas manifestaciones criminales.

Pero, como ya se ha indicado, la respuesta eficaz frente a estas novedosas agresiones no solo precisa de la definición de conductas delictivas hasta ahora inéditas, o de la adecuación de las ya existentes a formas de comisión no previstas, sino que también es imprescindible la articulación de herramientas legales que contribuyan a mejorar las posibilidades de investigación de estos graves ilícitos y de identificación de sus responsables. A ello responde el proyecto de Reglamento sobre el que se está trabajando actualmente en la Unión Europea con el objetivo de definir en el marco comunitario medidas que faciliten la detección de contenidos CSAM en el entono virtual, materia regulada actualmente con carácter provisional por el Reglamento (UE) 2024/1307 de 29 de abril, que excepciona temporalmente la aplicación de determinadas disposiciones de la Directiva 2002/58/CE de 12 de julio, sobre privacidad en las comunicaciones, que impedirían la utilización de determinadas técnicas de rastreo y localización empleadas habitualmente con dicho objetivo.

También, con la finalidad de proteger a las víctimas y evitar que la difusión de contenidos que atentan contra sus derechos y libertades amplifique los efectos perversos de estas conductas, tanto la Directiva (UE) 2024/1385, en su artículo 23, como la Directiva (UE) 2011/93, en su artículo 30, contemplan medidas orientadas a garantizar su retirada del entono virtual. Igualmente, el Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre, sobre servicios digitales, en vigor desde el 17 de febrero del pasado año 2024, refuerza ese mismo marco de protección estableciendo concretas obligaciones para los prestadores de servicios digitales referidas, en lo que aquí interesa, al cumplimiento de las órdenes de actuación emitidas por las autoridades judiciales o administrativas respecto de contenidos ilícitos (art. 9) y al establecimiento de medidas específicas para la protección de los menores en línea (art. 28).

Esta misma preocupación por salvaguardar los intereses de los más vulnerables frente a un uso irregular del ciberespacio ha determinado en nuestro país la remisión a las Cortes Generales, en marzo del presente año 2025, de un proyecto de ley orgánica para la protección integral de las personas menores de edad en los entornos digitales. En este documento, fruto del trabajo de un nutrido grupo de expertos de distintas disciplinas y de las aportaciones de diversas instituciones, que en el momento de elaborar esta Memoria inicia su andadura parlamentaria, se recogen una pluralidad de propuestas orientadas a garantizar los derechos e intereses de los y las niños, niñas y adolescentes y

a favorecer el uso responsable de las tecnologías por dicho colectivo en los diversos ámbitos de actividad *online* en que canalizan su formación, aficiones, acciones de interés personal y esparcimiento y, en definitiva, sus relaciones con los demás. Entre dichas previsiones se incluyen medidas de protección en los sectores educativo y sanitario, junto a propuestas de modificación de importantes disposiciones legales tales como la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales, para elevar a los 16 años la edad para consentir la cesión de datos personales, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como también el Código Penal. En este último se incorporan algunas novedades de especial interés, orientadas tanto a reforzar la protección de los menores de edad frente a las agresiones de las que son víctimas en el ciberespacio, particularmente las que afectan a su libertad sexual, como a prevenir la reiteración de dichos comportamientos.

Finalmente, en este sucinto repaso de los avances normativos en la materia que nos ocupa, no podemos omitir una breve referencia a los trabajos en curso para la adecuación de la legislación interna al paquete normativo *e-evidence* Reglamento (UE) 2023/1543 y Directiva (UE) 2023/1544, ambas de 12 de julio, y a los múltiples estudios y reflexiones que se están realizando en el seno de las diversas áreas de especialización del Ministerio Fiscal acerca de las órdenes europeas de producción y de conservación de pruebas electrónicas en los procesos penales y de ejecución de penas privativas de libertad, cuya contribución a una actuación coordinada contra la ciberdelincuencia en el marco comunitario resulta incuestionable.

Igualmente ha de ponerse de manifiesto nuestro empeño en una pronta ratificación del Segundo Protocolo Adicional al Convenio de Budapest, abierto a la firma el 12 de mayo de 2022 y suscrito por España en esa misma fecha, que también tiene el objetivo de favorecer y facilitar la obtención transnacional de evidencias electrónicas con fines de investigación criminal en un marco mucho más amplio y abierto que el anterior, pues su futura aplicación se proyecta más allá del territorio de la UE. El valor de este documento para nuestro país resulta esencial a efectos de potenciar y canalizar nuestra cooperación frente a la ciberdelincuencia con las autoridades competentes de los países de habla hispana con las que, por utilizar una lengua común, hemos de colaborar en múltiples y diversas investigaciones relacionadas con ciberdelitos. No en vano un número significativo de países latinoamericanos –Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana–, son en la actuali-

dad miembros del citado Convenio internacional y algunos otros, como Uruguay, se encuentran próximos a suscribirlo.

## 8.2 Análisis de las diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal en 2024

Una vez más, debemos llamar la atención sobre este apartado de nuestra memoria anual en el que, sobre la base de la experiencia adquirida por los y las fiscales especialistas en la investigación y enjuiciamiento de las distintas manifestaciones de la actividad delictiva en el entorno virtual, reflexionamos acerca de la evolución de este fenómeno criminal en las distintas zonas geográficas y en el conjunto del territorio del Estado, y también sobre las dificultades que hemos detectado en su investigación y persecución penal, tanto en los aspectos de carácter más técnico –relacionados con el esclarecimiento de las acciones ilícitas *online* y la determinación de sus autores– como aquellos otros de naturaleza estrictamente jurídica que se plantean con ocasión de la interpretación y aplicación de los tipos penales a las situaciones fácticas que son sometidas a nuestra consideración.

Esta labor resulta particularmente compleja en una materia tan abierta y versátil como la que nos ocupa y que, como ya se ha indicado, evoluciona constantemente al hilo de los importantes avances técnicos y científicos que los delincuentes no dudan en utilizar para mejorar su capacidad de planificar y ejecutar sus criminales propósitos. Pero, precisamente por ello, son especialmente relevantes estas reflexiones, que realizamos al amparo del artículo 9 de nuestro Estatuto Orgánico, ya que tienen su fundamento y origen en el conocimiento y experiencia derivados de nuestra cotidiana intervención en la investigación y persecución penal de este tipo de conductas. El análisis reflexivo y sosegado de los datos así obtenidos por parte de un equipo integrado por más de 160 profesionales, especialmente cualificados en esta materia, nos permite trasladar a las restantes instituciones, a los poderes públicos y a la ciudadanía, los resultados de este trabajo, así como la información y las valoraciones que estimamos de interés acerca de la forma en que se está planificando la delincuencia en el entorno virtual, de sus manifestaciones más frecuentes o más peligrosas, de sus efectos en la seguridad y en los derechos e intereses de los ciudadanos así como, también, de las carencias o disfunciones que habrían de subsanarse para que la actuación del Estado de Derecho frente a esta forma de delincuencia sea cada vez más

eficaz. Con dichas reflexiones tratamos de contribuir a garantizar a la ciudadanía un uso seguro del ciberespacio en las múltiples y variadas actividades en que se concretan las relaciones entre las personas en el entono virtual.

Con ese objetivo iremos desgranando en las siguientes líneas la información de la que disponemos sobre las diversas actividades delictivas que incluimos dentro del concepto de criminalidad informática y que ha sido recopilada por los distintos órganos del Ministerio Fiscal en el curso de las actuaciones desarrolladas por los propios fiscales en los expedientes incoados en el seno de la Institución o con ocasión de nuestra intervención en la coordinación de investigaciones policiales o en las distintas fases de los procesos iniciados y tramitados durante el año 2024 por los órganos judiciales. Lamentablemente, las limitaciones de nuestros sistemas informáticos no nos permiten por el momento ofrecer datos y/o análisis más precisos, pero, aun reconociendo dichas carencias, ha de ponerse en valor el esfuerzo realizado por quienes integran la Red de Especialistas en Criminalidad Informática para hacer posible, en su respectivo ámbito territorial de competencia, no solo una actuación seria y eficaz en las múltiples investigaciones y procesos judiciales seguidos por estos ilícitos, sino también un seguimiento lo más completo y preciso posible de esta peligrosa forma de delincuencia. Los resultados de esta labor son los que tomamos de base para el análisis de situación que ofrecemos a continuación y también para detectar y alertar sobre tendencias y posibles amenazas que debieran ser tenidas en cuenta a efectos del diseño de políticas criminales o de futuras iniciativas de carácter normativo, organizativo o estructural.

Bueno sería, desde nuestro punto de vista, apostar por una mejora efectiva de las aplicaciones de registro informático junto a la adecuada conjunción de aquellas que operan a nivel de todo el Estado con las utilizadas específicamente en las distintas CCAA. La configuración de la Fiscalía como una Institución centralizada, cuya intervención es obligada en la mayoría de los procesos penales por delito, junto con nuestra capacidad de coordinación interna y de trabajo en equipo, coloca a la Institución en una posición única e incuestionablemente privilegiada para el seguimiento y valoración de fenómenos criminales como el que nos ocupa, extraordinariamente versátil, desvinculada de espacios físicos determinados y cuyos efectos pueden manifestarse, simultánea o sucesivamente, en territorios distintos y distantes. No disponer de las herramientas adecuadas para poder gestionar y trabajar adecuadamente la información así obtenida supone a nuestro entender desperdiciar su valor y,

por ende, las aportaciones, propuestas y/o sugerencias que de ello pudieran derivarse y que sin duda contribuirían a identificar y focalizar las necesidades más acuciantes, en orden a optimizar nuestra capacidad de acción frente a la ciberdelincuencia y a minimizar sus perversas y graves consecuencias.

A partir de los datos recopilados por la Institución, respecto de los procedimientos judiciales y diligencias de investigación del Ministerio Fiscal incoados por cualquier clase de conducta delictiva *online* incluida en el ámbito competencial del área de especialización, resulta que en el año 2024 se iniciaron en el conjunto del territorio del Estado 27.104 procedimientos judiciales y 443 diligencias de investigación del Ministerio Fiscal por hechos ilícitos de dicha naturaleza, lo que hace un total de 27.547 expedientes. La comparación de estas cifras con las correspondientes al año 2023, en el que se registraron 23.486 procedimientos judiciales y 498 diligencias de investigación de la Fiscalía, da cuenta de un incremento en conjunto de un 14,86%, que se concreta en un índice del 15,40% en referencia a los procedimientos judiciales y un ligero descenso en el volumen de diligencias de investigación iniciadas por el Ministerio Fiscal.

Estos datos confirman la valoración que efectuábamos en la memoria del pasado año acerca de la leve inflexión detectada en el año 2023, concretada en un 4,61% en el volumen de incoaciones judiciales por ciberdelitos, según la cual ese ligero descenso, que bien puede ser atribuido a problemas de registro estadístico o circunstancias coyunturales, no desvirtúa la tendencia claramente alcista, que venimos detectando en los últimos periodos anuales, de esta forma de delincuencia. De hecho, los índices de crecimiento en el volumen de procedimientos judiciales por delitos de esta naturaleza no pueden ser más expresivos, ya que la cifra obtenida por dicho concepto en el año memorial 27.107– da cuenta de un incremento progresivo, que se concreta en poco más del 10% respecto de los datos correspondientes al año 2022, de casi un 14% en relación con el año 2021 y de un elevadísimo 60,2% en relación con la cifra de 16.914 incoaciones obtenida en el año 2020, anualidad esta última significativamente marcada por la especial situación generada por el COVID–19. Como claramente se deja constancia en la Resolución del Parlamento de la Unión Europea de 10 de junio de 2021, sobre la nueva Estrategia de Ciberseguridad para la Década Digital, la pandemia puso de manifiesto las vulnerabilidades de nuestra sociedad, particularmente en los sectores más críticos, ya que las medidas asociadas al incremento de la conectividad y al teletrabajo, establecidas para paliar los efectos del distanciamiento físico, incrementaron

nuestra dependencia de las tecnologías y, entre otras consecuencias, trajeron consigo un aumento significativo, tanto en número como en complejidad, de los ataques informáticos, los ciberdelitos y el uso malintencionado de las tecnologías en todo el ámbito territorial de la UE. En cualquier caso, y al analizar los datos que ofrecemos, no puede obviarse que estos solo reflejan una parte significativamente reducida del volumen total de denuncias y/o investigaciones policiales por ciberdelitos que en el año 2024, y según datos del Ministerio del Interior, ascendieron a 465.838 ya que, por mor de lo dispuesto en el artículo 284 LECrim, únicamente se trasladan a los órganos de la jurisdicción penal aquellas en las que se ha identificado o puede identificarse a quien puede ser responsable del hecho ilícito. Como tampoco ha de olvidarse el número, imposible de concretar, de conductas delictivas que permanecen ocultas, al no llegar a conocimiento de las autoridades del Estado por alguna de las múltiples razones que iremos analizando a continuación.

El análisis de los datos relativos a los procedimientos judiciales incoados en la pasada anualidad, en atención a las distintas tipologías delictivas, queda reflejado a continuación en los siguientes términos:

| Delitos informáticos | | Procedimientos judiciales incoados | % |
|---|---|---|---|
| Contra la libertad | Amenazas/coacciones a través de TIC (art. 169 y ss y 172 y ss) | 1.528 | 5,64 |
| | Acoso a través de TIC (art. 172 ter) | 318 | 1,17 |
| Contra la integridad moral | Trato degradante a través de TIC (art. 173) | 54 | 0,20 |
| Contra la libertad sexual | Pornografía infantil/discapacidad a través de TIC (art. 189) | 685 | 2,53 |
| | Acoso menores a través de TIC (art. 183 ter) | 186 | 0,69 |
| | Otros delitos c/libertad sexual a través TIC | 326 | 1,20 |
| Contra la intimidad | Ataques/interceptación sistemas y datos (art. 197 bis y ter) | 93 | 0,34 |
| | Difusión inconsentida de imágenes íntimas (art. 197.7) | 107 | 0,39 |
| | Descubrimiento/revelación secretos a través TIC (art. 197) | 443 | 1,63 |
| Contra el honor | Calumnias/injurias autoridades a través TIC (art. 215) | 57 | 0,21 |

| Delitos informáticos | | Procedimientos judiciales incoados | % |
|---|---|---|---|
| Contra el patrimonio y el orden socio-económico | Estafa cometida a través de las TIC (art. 248 y 249) | 22.614 | 83,43 |
| | Descubrimiento secretos empresa a través TIC (arts. 278 y ss) | 23 | 0,08 |
| | Delitos c/ servicios de radiodifusión/interactivos (art. 286) | 82 | 0,30 |
| | Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter) | 137 | 0,51 |
| | Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (art. 270 y ss) | 82 | 0,30 |
| De falsedad | Falsificación a través de las TIC | 204 | 0,75 |
| Contra Constitución | Discriminación a través TIC (art. 510) | 87 | 0,32 |
| Otros | | 78 | 0,29 |
| Total. | | 27.104 | 100,00 |

### 8.2.1 Procedimientos por delitos de estafa o defraudación

Como ya se ha venido observando en anteriores periodos anuales, el volumen más elevado de incoaciones corresponde a los procedimientos que tuvieron por objeto acciones ilícitas *online* encuadrables en la categoría de estafas o defraudaciones en sus diversas manifestaciones, que sumaron un total de 22.614, lo que supone un 83,43% del total de causas iniciadas en el año 2024 por cualquier clase de ciberdelito. Esta cifra da cuenta de un repunte de poco más del 16% –3.150 expedientes en números absolutos– en relación con la anualidad precedente y de un 12,45% respecto del año 2022, en el que el número de causas incoadas por este tipo de delitos fue de 20.111.

El incremento constatado en esta última anualidad puede tener su justificación, al menos en parte –y a ello se refieren varios de los delegados en sus respectivos informes– en la modificación de los artículos relativos a los delitos de estafa y defraudación, realizada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, que incorporó al Código Penal español la Directiva (UE) 2019/713 sobre lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo. Con ocasión de esta reforma el legislador, al establecer la sanción correspondiente a las conductas típicas definidas en el vigente artículo 249 CP, ha prescindido de la cláusula tradicional en el derecho patrio según la cual si

la cuantía de la defraudación es inferior a 400 euros la conducta tiene el carácter de delito leve, manteniéndola exclusivamente en el artículo 248 CP en referencia a las estafas basadas en el engaño a la víctima. Dicha modificación legislativa en no pocos supuestos implica la posibilidad de utilizar, previa autorización judicial, medidas de investigación más invasivas y hasta el momento limitadas –en aplicación de criterios de proporcionalidad– respecto de delitos de carácter leve, lo que ha dado lugar a un aumento en el volumen de investigaciones por esta clase de ilícitos que son trasladadas a los órganos de la jurisdicción penal y por ello computadas en nuestras estadísticas.

No obstante, este elevado índice porcentual no tiene su justificación exclusivamente en el efecto derivado de la citada reforma legislativa, sino que también influyen en ello otras circunstancias. De hecho, esa elevadísima incidencia en el cómputo total de procedimientos iniciados anualmente por ciberdelitos se viene reflejando desde hace años en sucesivas memorias, con porcentajes ligeramente superiores en cada periodo. Así, si en el año 2020 el porcentaje correspondiente a las causas relativas a estos ilícitos fue del 72,43%, en las sucesivas anualidades se ha ido elevando en mayor o menor medida, pero en cualquier caso en forma progresiva y constante al 75,5% en 2021, 81,68% en 2022 y 82,87% en 2023, hasta alcanzar una cifra superior al 83% en el año memorial. También los sucesivos informes del Ministerio del Interior reflejan esta persistente y rápida tendencia alcista, de la que se ofrece un excelente indicador en el último Balance de Criminalidad correspondiente al año 2024 según el cual entre los años 2016 y 2024 las investigaciones policiales por ciberfraudes y/o ciberestafas se han incrementado en un 490,1%.

Como ya venimos indicando en las memorias de años precedentes, al analizar estas cifras han de tenerse en cuenta determinados factores que se mantienen constantes en las sucesivas anualidades y que influyen necesariamente en dichos resultados. En primer término, es evidente que se trata de acciones delictivas en las que –a diferencia de lo que acontece con otro tipo de conductas ilícitas que no afloran con facilidad– los y las perjudicados perciben claramente y denuncian con relativa frecuencia y, por ello, tienen puntual reflejo en nuestras aplicaciones informáticas. Pero, además, no es infrecuente que un número no precisado de dichas denuncias se refieran a efectos parciales de una misma actividad ilícita de forma tal que, si la investigación se realiza en forma adecuada, resultan finalmente acumuladas en un único procedimiento judicial, pese a lo cual, a efectos estadísticos, se mantienen los registros inicialmente efectuados. A estas circunstancias, suficientes por sí mismas para matizar las elevadas cifras que ofrece-

mos, se une la propia categorización de actividades ilícitas en nuestro CP que, en los arts. 248 y ss. tipifica como delitos de estafa una gran diversidad de conductas ilícitas que, aun respondiendo a idéntica finalidad defraudatoria, su planificación y ejecución se lleva a efecto en modalidades muy diferentes.

En todo caso, se trata de actuaciones delictivas que se han visto extraordinariamente facilitadas por las posibilidades de acción que ofrecen las TIC y que están produciendo gravísimos perjuicios económicos en nuestro país y a nivel mundial y, por ello, generan una especial atención por parte de los Gobiernos de la mayoría de los Estados. No solo se percibe con claridad su llamativo incremento cuantitativo sino también una rapidísima variación en las dinámicas criminales como consecuencia del aprovechamiento en la acción ilícita de las posibilidades que proporcionan los avances técnicos y científicos y, por ende, una evolución constante en los medios y formas de comisión.

Así, de un lado siguen siendo habituales las estafas de carácter tradicional basadas en el engaño, en las que el delincuente se sirve del elevado nivel de conectividad social para hacer llegar la superchería a un mayor número de víctimas, mejorando de esta forma sus ilícitos beneficios. Tal es el caso de la publicitación a través de foros chats o sitios webs –Mil Anuncios, Wallapop, etc.– de ofertas fraudulentas de todo tipo de bienes y servicios con la finalidad de captar la voluntad de la víctima y determinarla a realizar un desplazamiento patrimonial en su perjuicio. Las variantes son muy diversas y se hacen depender de las circunstancias del momento en que se desarrolla la acción criminal: alquileres de vivienda, ventas de entradas para conciertos y espectáculos públicos, viajes de vacaciones, etc. Son supuestos en los que normalmente la oferta engañosa se difunde en foros abiertos y de forma genérica e indiscriminada para hacerla llegar al mayor número posible de internautas y, solo en casos puntuales la superchería se articula de forma específica respecto de personas previamente seleccionadas *(spear phising).*

En los últimos años han proliferado las estafas de inversión en las que el defraudador capta a sus víctimas anunciando en la red la oportunidad de realizar aportaciones económicas, ya sea en moneda de curso real, en valores o en criptomonedas, a través de plataformas supuestamente dedicadas a actuaciones económicas o financieras aparentemente muy seguras y de muy alta rentabilidad, logrando de esta forma importantes desembolsos económicos por parte de las personas afectadas que los delincuentes hacen propios en su beneficio. Habitualmente las inversiones solicitadas inicialmente son de escasa entidad, haciendo creer a la víctima –en ocasiones a través de sofisticadas

demostraciones visuales– que la operación está generando pingues beneficios y provocando de esta forma nuevas entregas económicas, cada vez más sustanciosas, que posteriormente resultan irrecuperables. Aunque las variantes son muchas, son bastante frecuentes las que se sirven de las monedas virtuales –ya sea como reclamo para captar la voluntad de los internautas o como medio para facilitar el blanqueamiento de los beneficios así obtenidos– dada la complejidad que puede entrañar el seguimiento en la *blockchain* de las operaciones transaccionales y la identificación de sus autores. No obstante, ha de reconocerse que el reciente desarrollo legislativo en esta materia –Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, Reglamento Mica (UE) 2023/1114, de 31 de mayo y Real Decreto 249/2023, de 4 de abril, entre otros– está contribuyendo a mejorar las posibilidades de investigación de estos comportamientos, al imponer a los proveedores de servicio que actúan como intermediarios en las operaciones de criptoactivos y/o en la custodia de las *wallets* determinadas obligaciones de control y traslado de información que son de especial utilidad a estos efectos. En otras ocasiones, se recurre a mecanismos como el *phishing* o *smishing* –envío de mensajes fraudulentos a través de la red o mensajes de texto con enlaces engañosos– o incluso al empleo de comunicaciones telefónicas, *vishing,* para engañar a la víctima simulando representar a empresas, entidades o incluso a instituciones públicas mediante la manipulación del identificador de la línea llamante o de los mensajes cortos SMS o MMS, todo ello con el objetivo de obtener sus datos personales o bancarios y emplearlos posteriormente para realizar desplazamientos patrimoniales en su perjuicio. La frecuencia creciente de este tipo de actuaciones y su repercusión no solo en las personas afectadas directamente por ello sino también en la necesaria confianza de la ciudadanía en las comunicaciones electrónicas y en la actividad comercial o mercantil *online*, han determinado en nuestro país 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 es cada vez más frecuente el apoderamiento con finalidad defraudatoria de datos personales ajenos, a través del acceso irregular a bases y sistemas de almacenamiento, actuaciones que, dada su naturaleza, analizaremos juntamente con los delitos de ataques a sistemas informáticos.

La simulación de la identidad de otras personas para la ejecución de actuaciones fraudulentas se detecta también con asiduidad en operaciones de la banca *online*. El recurso a las TIC para actuaciones tales como la apertura de cuentas bancarias, la solicitud de préstamos o la

ordenación de transferencias en las que no es posible la comprobación directa y presencial de quien efectivamente realiza la operación, se ha ido extendiendo rápidamente entre los clientes de las entidades bancarias, lo que está incrementando seriamente el riesgo de usurpación de identidades ajenas, con el perjuicio que esta situación puede generar para el afectado. Por ello, las actuaciones que se están llevando a efecto por dichas entidades para invitar e, incluso, estimular a sus clientes a realizar *online* ese tipo de actuaciones debería ir acompañada necesariamente de la adopción por su parte de las medidas de seguridad imprescindibles para evitar dicho riesgo, asumiendo en caso contrario las consecuencias perjudiciales que pudieran derivarse para quienes resulten afectados.

Otra modalidad delictiva que está generando gravísimos perjuicios, particularmente en el sector empresarial, dando lugar a la incoación y tramitación en nuestro país de un volumen significativo de procedimientos, es la conocida como fraude BEC *(Business Email Compromise).* En estos supuestos, el sujeto activo se hace pasar por algún directivo de la empresa (CEO) o alguien de confianza en el marco de su actividad cotidiana, tal como un proveedor o un cliente habitual y, con esa engañosa cobertura, se dirige a quien se encuentra habilitado en la entidad para llevar a efecto las gestiones económicas y le determina a ordenar un desplazamiento patrimonial a su favor. Se trata de actuaciones en las que se combina el engaño –como elemento básico de la estafa tradicional– con la manipulación informática, ya que en muchas ocasiones es necesario el previo compromiso del correo electrónico, o el uso de otra técnica similar, para adquirir el conocimiento imprescindible sobre el funcionamiento de la empresa que permita articular la superchería.

No podemos tampoco dejar de mencionar, aunque sea brevemente, las acciones fraudulentas vinculadas al uso irregular de instrumentos de pago distintos del efectivo, dado el volumen especialmente importante de investigaciones que generan, aun cuando muchas de las cuales no llegan a ser trasladadas a los órganos de la jurisdicción penal –en atención a lo dispuesto en el artículo 284 LECrim– y por tanto carecen de reflejo en las estadísticas judiciales o del Ministerio Fiscal por las dificultades que presenta su investigación así como la determinación de sus autores como consecuencia de la posibilidad de utilizar estos instrumentos de pago *online* en cualquier lugar del mundo. No obstante, la redefinición de esta figura delictiva en el artículo 249 1b y 2b CP, por mor de la reforma operada en dicho texto legal por la LO 14/2022, de 22 de diciembre, ha hecho aflorar algunas novedosas modalidades de defraudación mediante el uso irregular de instrumen-

tos de pago de carácter inmaterial, tales como las relacionadas con las aplicaciones de pago móvil o el *bizum inverso,* que están siendo objeto de investigación en procedimientos judiciales incoados en distintos lugares del territorio nacional.

El alcance de la influencia que pueda llegar a tener en la actividad defraudatoria el empleo de sistemas de inteligencia artificial es todavía difícil de predecir. Por el momento ya se han incoado un buen número de procedimientos en los que la capacidad de engañar a la víctima se ha visto considerablemente mejorada por la intervención simulada, mediante IA, de personas que pueden ejercer sobre ella una mayor influencia. Buen ejemplo de ello son actuaciones como «la estafa del hijo en apuros» o aquellas otras que se sirven de la imagen audiovisual falseada de un personaje conocido y/o famoso en el ámbito de la política o las finanzas. También nos consta la utilización de los sistemas IA para detectar las vulnerabilidades de los sistemas informáticos y poder planificar con mayor seguridad y rapidez determinados ataques o acciones de fraude informático. En cualquier caso, se trata de una materia que por su novedad está siendo objeto de especial atención para la Red de fiscales especialistas, no solo en acciones formativas sino también mediante el constante intercambio de experiencias y conocimientos, entre nosotros y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a efectos de poder responder de forma efectiva frente a estas nuevas situaciones.

### 8.2.2 Ataques a sistemas informáticos

Los procedimientos incoados por ataques a sistemas informáticos, ya se incardinen en los arts. 197 bis y ter o en los arts. 264 y ss. CP, mantienen un número de registros muy similar al del año precedente, con 93 incoaciones (0,34 % del total) en el primer caso y 137 (0,51% del total) en el segundo.

Las cifras poco relevantes que ofrecemos en este apartado no deben restar importancia a estas agresiones cuya entidad y efectos lesivos resultan cada vez más preocupantes. Además, en lo que se refiere a las del primer grupo ha de recordarse que se trata de agresiones vinculadas en no pocas ocasiones a acciones que atentan contra la intimidad de las personas o, en su caso, contra el secreto y confidencialidad en el ámbito empresarial y, por tanto, también encuadrables respectivamente en los arts. 197.1 y 2 y 278 y ss. del CP, lo que determina que, en un número no precisado de supuestos, las conductas de acceso ilegal a sistemas informáticos no sean objeto de registro inde-

pendiente sino que queden absorbidas por la anotación correspondiente a estos últimos ilícitos. Por ello es de interés reseñar que los delitos contra la intimidad antes indicados dieron lugar a la incoación de 443 procedimientos en 2024 –un 1,63% del total– con un incremento de poco más del 12 % respeto del año 2023, en tanto que los delitos de descubrimiento y revelación de secretos de empresa generaron únicamente 23 nuevos registros.

Nuestra experiencia en la investigación de estas conductas nos ha permitido constatar que sus manifestaciones en términos generales obedecen a dos tipos de dinámicas delictivas claramente diferenciadas tanto en su finalidad como en la forma de planificar y desarrollar el *iter criminis*, aunque su calificación jurídica sea inicialmente similar. De un lado, aquellos supuestos más tradicionales en los que el agresor conoce previamente a la víctima y, por razones diversas, accede irregularmente a información privada sobre la misma que se encuentra almacenada en sistemas o bases de datos. Tal es el caso de los actos de apoderamiento o conocimiento no autorizado de datos relativos a la salud de las personas que se conservan en los centros médicos u hospitalarios o de la información alojada en bases de datos policiales u otro tipo de registros de entidades públicas o privadas o, también, de la intrusión no consentida en un dispositivo móvil o en el correo electrónico de otro con ese mismo objetivo. Junto a estas modalidades de invasión en la intimidad ajena, en los últimos años se han venido detectando otro tipo de agresiones en las que el acceso a contenidos, contraseñas o a los datos personales de terceros se realiza de forma masiva e indiscriminada, generalmente por parte de grupos organizados de carácter internacional, con la finalidad de utilizar posteriormente la información así obtenida con objetivos ilícitos diversos y, en muchas ocasiones, para la ejecución de actividades de carácter defraudatorio.

Son estas últimas las que están generando una mayor 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 creciente de ciudadanas/os. Así ha ocurrido con los ataques acaecidos en 2024 dirigidos, entre otros, contra el Banco Santander, Iberdrola o la DGT que dejaron expuestos datos correspondientes a muchos usuarios o clientes de dichas entidades. A nivel mundial, resultaron de especial relevancia los ataques que tuvieron por objeto la exfiltración de información de la entidad tecnológica Finastra o de la red de transportes de Londres.

Por su parte, en lo que se refiere a los ataques de sabotaje informático las modalidades más frecuentes son los ataques DDoS y el *ransomware,* tipo de *malware* o código malicioso que, una vez introducido en el sistema informático afectado, impide su funcionamiento ya sea cifrando la información o bloqueando la pantalla y priva a los usuarios del acceso total o parcial a los datos almacenados, a los programas o al sistema en su conjunto. Normalmente, el objetivo de los atacantes es obtener un beneficio económico por lo que una vez ejecutado suelen reclamar a la víctima el pago de un rescate para recuperar la disponibilidad de la información. No obstante, las variantes son muchas y, en ocasiones, la agresión inicial se acompaña de la exfiltración de los contenidos alojados en el sistema atacado y, en su caso, de la amenaza de su publicación posterior si no se efectúa un nuevo desplazamiento patrimonial, circunstancia que se conoce como *doble extorsión.*

Aunque la respuesta penal a este tipo de fenómenos es muy compleja y normalmente exige el recurso a medidas de cooperación internacional, se va produciendo un lento, aunque constante incremento en el número de incoaciones por hechos ilícitos de esta naturaleza que obedece, al menos en parte, a una adecuada coordinación con las entidades responsables en la prevención y detección de estas conductas. Nos referimos a las comunicaciones que efectúa la Oficina de Coordinación de Ciberseguridad (OCC) a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a esta Unidad de Criminalidad Informática de la FGE dando cuenta de aquellos incidentes de seguridad que llegan a su conocimiento y presentan caracteres de delito y a las que se acompaña la información y evidencias relacionadas con dichos incidentes. Estas comunicaciones, efectuadas al amparo de lo establecido en el artículo 14.3 del Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, que incorporó al ordenamiento interno la Directiva (UE) 2016/1148, de 6 de julio, sobre seguridad de las redes y sistemas de información, constituyen la base para iniciar, si así se estima procedente, las investigaciones criminales que, en su caso, darán lugar a la correspondiente actuación penal frente a los responsables de estas conductas. De esta forma se complementa la acción preventiva con la acción sancionadora del Estado frente a estos graves comportamientos.

En relación con unos y otros ataques informáticos estimamos necesario llamar la atención sobre dos aspectos de significativa relevancia y que desde nuestro punto de vista habrían de ser tenidos en cuenta en la actuación futura frente a dichos comportamientos e incluso en las decisiones de política criminal que hayan de adoptarse.

El primero de ellos relativo a la proliferación en el entorno tecnológico del modelo criminal conocido como *Crime as a Service,* caracterizado por la actuación de grupos u organizaciones criminales que se han ido especializando en la prestación u oferta a los restantes usuarios de la red de plantillas, infraestructuras, servicios o productos –tales como contraseñas, bases de datos sustraídas, técnicas de *hacking,* control remoto de dispositivos, *malware* para ataques de *ramsomware* o DDoS, etc.– específicamente diseñados y preparados para la ejecución de actividades ilícitas, ya se trate de fraudes o de delitos informáticos de distinta naturaleza como los ciberataques o los actos de ciberterrorismo. En definitiva, se está generado un comercio criminal internacional que permite a sus artífices obtener pingues beneficios por la mera puesta a disposición de terceros de herramientas de piratería que hacen posible desarrollar acciones delictivas *online*, aun careciendo de conocimientos informáticos. El crecimiento imparable de estas innovadoras formas de delincuencia, su peligrosidad y naturaleza transnacional, las dificultades que entraña su localización en el ciberespacio y su desarticulación, el riesgo que conllevan sus actuaciones junto con la relevancia de estos servicios para la efectividad de la finalidad ilícita pretendida, suscitan cuestiones jurídicas y técnicas de interés que pudieran determinar la necesidad de incorporar y/o modificar tipos penales o, incluso, de definir nuevas herramientas de investigación criminal.

La segunda cuestión que estimamos necesario destacar es la detección, en los últimos meses, de algunas agresiones informáticas que, por la forma de manifestarse y el tipo de objetivos atacados, llevan a considerar que su finalidad no es tanto la obtención de beneficios de carácter patrimonial o la causación de un perjuicio concreto a un tercero –como en los supuestos anteriormente referidos– sino la de desestabilizar la actividad ordinaria de entidades oficiales, instituciones o influir en la toma de decisiones de los poderes públicos. Tal es el caso, entre otras, de determinadas agresiones que, coordinadas desde el extranjero pero contando ocasionalmente con apoyo en el propio territorio del Estado, difunden deliberadamente informaciones falsas y/o atacan los mecanismos establecidos para el control y seguimiento de procesos electorales o las páginas web y aplicaciones de altas instituciones y organismos implicados en la seguridad del Estado con el objetivo de perturbar el desempeño de sus funciones, desacreditarlos o simplemente como forma de coacción o de «castigo» por determinadas decisiones o actuaciones adoptadas en el marco de las relaciones con otros Estados o con los organismos internacionales.

Las especiales connotaciones de este tipo de agresiones, y la posibilidad de encuadrarlas en alguno de los tipos penales competencia de la Audiencia Nacional, está determinado un cuidadoso seguimiento y control de su investigación por parte de esta Unidad especializada en coordinación constante y directa con las fuerzas policiales y la Fiscalía del citado órgano jurisdiccional.

### 8.2.3 Delitos contra bienes personalísimos

En el apartado de ilícitos contra la intimidad personal, además de los 443 expedientes por delitos de los arts. 197.1.º y 2.º CP, a los que antes nos hemos referido por su posible vinculación con los ataques informáticos, se han de incluir los 107 relativos a supuestos de difusión no autorizada de imágenes íntimas obtenidas con el consentimiento de la víctima. Ello implica un total de 550 registros, lo que supone un índice porcentual del 2,02% del total por ciberdelitos y un incremento de casi el 12% respecto de las 492 investigaciones judiciales por ilícitos de esta naturaleza registradas en el año 2023. Además de las conductas de acceso irregular a información íntima alojada en dispositivos informáticos, a las que ya nos hemos referido a propósito de los ataques a sistemas informáticos, se encuadran también en este apartado los procedimientos relativos a la obtención subrepticia de imágenes o contenidos auditivos a través de la instalación de cámaras de grabación en espacios privados o mediante la activación a distancia de los mecanismos establecidos con esa misma finalidad en los dispositivos móviles.

Por su parte, los delitos contra la libertad y seguridad de las personas determinaron en el pasado año un total de 1.846 procedimientos, un 6,8% del conjunto de incoaciones por ciberdelitos. Esta cifra, ligeramente superior –en un 12%– respecto del resultado obtenido en el año anterior, es el reflejo del crecimiento lento pero constante de este tipo de acciones ilícitas en el entorno *online* derivado del incremento de la conectividad y el traslado de todo tipo de relaciones interpersonales a la red. El número más elevado es el correspondiente a las ciberamenazas, con un 5,64% del total, en tanto que las conductas de acoso permanente u hostigamiento, sancionadas en el artículo 172 ter CP, supusieron solo el 1,17%. Ciertamente, una buena parte de los delitos contra la libertad y seguridad de las personas se producen en el entorno físico y otros muchos se enmarcan en el ámbito de la violencia de género y, en consecuencia, se registran en dicha área de especialización sin reflejo en nuestras estadísticas

de criminalidad informática. En consecuencia, los datos que ofrecemos únicamente pretenden dar cuenta de aquellas actividades de esta naturaleza, cualesquiera que sean los implicados como sujeto activo y pasivo, en las que el empleo de las tecnologías haya resultado determinante ya sea en la planificación o en la ejecución de la actividad criminal.

Dentro de los procedimientos relativos a los delitos contra bienes personalísimos es también obligada la referencia a los que tienen por objeto atentados contra la integridad moral, que en la pasada anualidad sumaron 54 incoaciones, 9 menos que en 2023. También en este caso, hemos de hacer la salvedad de que únicamente se registran como tales en las secciones de criminalidad informática aquellos en los que el trato degradante a la víctima se lleva a efecto a través de las TIC. Entre ellos, se han incluido en este apartado algunos procedimientos incoados como consecuencia de la distribución en el entorno virtual de contenidos de carácter íntimo o sexual elaborados mediante sistemas de Inteligencia Artificial en los que aparecen representadas personas mayores de edad y fácilmente identificables cuya dignidad se ha visto profundamente afectada como consecuencia de dicha actuación. Se trata de conductas que, aunque por el momento no están tipificadas de forma expresa, a nuestro entender encajan perfectamente en artículo 173 CP al incidir en el bien jurídico que nos ocupa. De hecho, en la propuesta remitida recientemente por el Gobierno al Parlamento para la aprobación, en su caso, de una ley orgánica sobre protección integral de los menores en los entornos virtuales se definen como delito estas conductas en el proyectado artículo 173 bis, cuya incorporación se pretende efectuar en el capítulo dedicado a la protección de este mismo bien jurídico, lo que consideramos corrobora nuestra valoración acerca de los intereses afectados por estas acciones.

### 8.2.4 Delitos contra la libertad sexual

Otro capítulo de indiscutible interés en esta Memoria es el correspondiente a los expedientes incoados por ilícitos *online* contra la libertad sexual que, aunque en principio pueden llevarse a efecto respecto de cualquier persona, en su mayoría, dadas las especiales connotaciones de estas conductas, suelen afectar a menores de edad.

Antes de analizar detalladamente los datos recopilados al respecto, es de interés destacar que, por las características propias de este tipo de investigaciones, no es infrecuente que sobre la base de una previa

denuncia por un ilícito de esta naturaleza se proceda al registro de los dispositivos del investigado y a la incautación y posterior análisis de todo el material ilícito que tenga a su disposición, ya sea en terminales físicos o en la nube. Con bastante frecuencia ello determina la incoación de un solo procedimiento para el esclarecimiento de todos los ilícitos que le son imputables a una misma persona a consecuencia de las evidencias localizadas con ocasión de una única actuación policial o judicial. Por otra parte, en no pocas ocasiones, el agresor va realizando de forma sucesiva distintas conductas sobre la víctima –todas ellas ilícitas e inspiradas en una misma intención criminal, causándole de esta forma un gravísimo efecto lesivo– ya se trate de *child grooming;* agresión sexual física o virtual y elaboración y/o, en su caso, distribución de material de abuso sexual infantil, siendo todas ellas objeto de indagación en el mismo procedimiento. Esto explica que, en estas causas, a diferencia de otro tipo de investigaciones, en un mismo expediente se investigue y, en su caso, se formule acusación y enjuicie a una persona por una diversidad de actividades delictivas, encuadrables en distintos tipos penales y desarrolladas en un periodo temporal más o menos amplio, las cuales pueden afectar no solo a una víctima sino a varias de ellas, en ocasiones, en número significativamente elevado.

Adelantamos este comentario para explicar las cifras estadísticas que ofrecemos, que pueden parecer de escasa importancia, especialmente si las comparamos con otras más abultadas, como es el caso de las estafas o defraudaciones, pero que dan cuenta de procedimientos en los que en muchas ocasiones en una sola causa se investigan y enjuician una pluralidad de delitos. Y esta circunstancia afecta no solo al volumen total de ilícitos investigados sino también a su categorización por tipos penales ya que, al efectuarse la anotación registral por una sola figura delictiva –ordinariamente la más grave– quedan al margen del cómputo otras conductas ilícitas incardinables en otros tipos penales que también son objeto del mismo procedimiento.

Con estas salvedades, la información recopilada refleja la incoación de un total de 1.197 causas por ilícitos de esta naturaleza, lo que supone un escaso 4,41 % del total de registros por ciberdelitos en el año 2024. Con todo, estos resultados revelan un ligerísimo incremento del 4,8 % respecto de los 1.142 procedimientos incoados en 2023 y un descenso más acentuado, de aproximadamente el 20%, respecto de las cifras obtenidas por estos mismos conceptos en 2022 y en 2021. Es significativo que, pese al incuestionable y preocupante aumento de este tipo de conductas –avalado por serios y reiterados

indicadores nacionales e internacionales– el volumen de procedimientos incoados año a año por estas graves actuaciones delictivas se mantenga constante con ligeras oscilaciones. En ello influyen, sin duda, las imprecisiones en los registros y anotaciones estadísticas antes apuntadas, pero también las circunstancias inherentes a la propia actividad delictiva, que dificultan el afloramiento de estas conductas y la posibilidad de que lleguen a conocimiento de los cuerpos policiales o de los órganos de la jurisdicción penal. Ello es así porque son acciones criminales que se planifican y ejecutan en la intimidad y que muy difícilmente son denunciadas por las propias víctimas ya que frecuentemente son niños o niñas de tan corta edad que, o bien no son conscientes de que están siendo víctimas de una agresión, o bien se encuentran intimidados, engañados o coaccionados por el propio agresor y/o en una especial situación de vulnerabilidad por su situación de dependencia o vinculación afectiva o económica con el mismo. La denuncia suele llegar a nuestro conocimiento por sospechas de los padres o tutores al detectar reacciones anómalas en su hijos o pupilos o, más frecuentemente, por denuncias de usuarios de la red o por informaciones recibidas a través de organismos internaciones o de cuerpos policiales de otros países que, en sus propias investigaciones, detectan direcciones IP, geolocalizadas en España, que parecen ser el origen de algunas de estas conductas. Pero se trata de comunicaciones o denuncias puntuales que no se corresponden con el preocupante aumento de este tipo de agresiones en el entorno virtual y cuyo volumen únicamente podemos intuir a partir de informaciones obtenidas por vías indirectas y circunstanciales, como los reportes de los proveedores de servicios sobre tráfico de material CSAM en la red y los informes de organizaciones internacionales.

Son conductas, además, muy peligrosas por afectar a bienes jurídicos extraordinariamente sensibles y cuyo efecto lesivo puede ser cada vez más grave dadas las posibilidades que ofrecen las TIC para la realización de todo tipo de acciones *online* de contenido sexual, incluidas las agresiones con introducción de objetos o la convocatoria y celebración de espectáculos pornográficos con intervención de menores que son visionados en *streaming* por cientos de personas ubicadas en lugares distintos y distantes, más allá de los límites fronterizos de los Estados.

Pero, además, se trata de actividades delictivas cuya investigación ofrece dificultades cada vez mayores como consecuencia de los avances técnicos y científicos y, con ellos, de la propia evolución en las formas y medios de contactar y mantener relaciones con las víctimas

o, en su caso, de elaborar, difundir o consumir material de abuso. La encriptación de las comunicaciones y de los sistemas de mensajería instantánea, el consumo en *streaming* de material de abuso o las facilidades que ofrece la red para el anonimato son circunstancias que dificultan las posibilidades de actuación frente a estos comportamientos. Por otra parte, las capacidades que ponen a disposición de cualquier persona los sistemas de inteligencia artificial para elaborar con facilidad material CSAM, en condiciones de realismo adecuadas para proporcionar apariencia de veracidad a dichos contenidos y, en consecuencia, poder distribuirlos como tal en el entono virtual, está contribuyendo a promover y fomentar el comercio ilícito de esos peligrosos materiales y de prácticas especialmente dañinas que suponen un riesgo serio y efectivo para el normal desarrollo y evolución de la infancia y adolescencia, lo que hace imprescindible una respuesta contundente desde el Estado de Derecho.

Por ello, merece una valoración muy positiva la iniciativa legislativa del Gobierno para mejorar la protección de los menores en el entorno digital al igual que la reforma en la que se está trabajando en la Unión Europea para la adecuación de las medidas previstas en la Directiva (UE) 2011/93 a las nuevas formas de agresión contra estos bienes jurídicos. Así mismo, debe fomentarse la denuncia ciudadana de estas conductas, ya sea en forma directa a las fuerzas y cuerpos policiales, ya sea a través de las *hotline* articuladas con dicha finalidad, particularmente la gestionada por INHOPE cuyos resultados para España gestionamos en la Unidad Especializada en colaboración directa con el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE) y con los cuerpos policiales.

Finalmente, a efectos de completar la información estadística que incorporamos en la tabla correspondiente, hemos de indicar que los procedimientos computados como «otros» son los incoados por ilícitos no reseñados específicamente en la misma, tales como los relativos al incumplimiento por medios tecnológicos de medidas de aproximación y/o acercamiento, el blanqueo de capitales o la extorsión. Entre ellos se destaca por su novedad algún procedimiento incoado por delito del artículo 361 bis CP relativo a conductas de riesgo que pueden generar trastornos alimentarios.

### 8.2.5 Escritos de acusación

Los datos relativos a los escritos de acusación presentados por el Ministerio Fiscal durante el año memorial ofrecen a nuestro enten-

der una información especialmente valiosa a efectos de dejar constancia de aquellos supuestos en los que la Fiscalía, una vez culminado el proceso de investigación y en atención a las pruebas practicadas y su resultado, considera que dispone de evidencias suficientes para formular acusación contra persona o personas concretas, por considerarla/s 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 como resultado del estudio serio y reflexivo, tanto fáctico como jurídico, de los múltiples procedimientos en los que tenemos intervención. Obviamente, las cifras que ofrecemos por este concepto son más reducidas que las que resultan del análisis de la incoación de nuevos expedientes y su utilidad a efectos de valorar la evolución de la ciberdelincuencia es menor. No obstante, constituyen en sí mismas un excelente parámetro para reflexionar acerca de la eficacia de la investigación policial y judicial frente a este fenómeno criminal y también sobre la capacidad de respuesta desde el Estado de Derecho y las carencias detectadas y las posibles vías de actuación futura.

Según los datos remitidos por los órganos territoriales, en el año 2024 el Ministerio Fiscal formuló 4.406 escritos de acusación por delitos competencia del área de especialización cuyo detalle es el siguiente:

| Delitos informáticos | | Calificaciones | % |
|---|---|---|---|
| Contra la libertad | Amenazas/coacciones a través de TIC (arts. 169 y ss y 172 y ss) | 243 | 5,52 |
| | Acoso a través de TIC (art. 172 ter) | 96 | 2,18 |
| Contra la integridad moral | Trato degradante a través de TIC (art. 173) | 11 | 0,25 |
| Contra la libertad sexual | Pornografía infantil/discapacidad a través de TIC (art. 189) | 353 | 8,01 |
| | Acoso menores a través de TIC (art. 183 ter) | 70 | 1,59 |
| | Otros delitos c/libertad sexual a través TIC | 323 | 7,33 |
| Contra la intimidad | Ataques/interceptación sistemas y datos (art. 197 bis y ter) | 6 | 0,14 |
| | Difusión inconsentida de imágenes íntimas (art. 197.7) | 18 | 0,41 |
| | Descubrimiento/revelación secretos a través TIC (art. 197) | 120 | 2,72 |

| Delitos informáticos | | Calificaciones | % |
|---|---|---|---|
| Contra el honor | Calumnias/injurias autoridades a través TIC (art. 215) | 10 | 0,23 |
| Contra el patrimonio y el orden socioeconómico | Estafa cometida a través de las TIC (art. 248 y 249) | 2.967 | 67,34 |
| | Descubrimiento secretos empresa a través TIC (arts. 278 y ss) | 12 | 0,27 |
| | Delitos c/ servicios de radiodifusión/interactivos (art. 286) | 14 | 0,32 |
| | Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter) | 18 | 0,41 |
| | Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (art. 270 y ss) | 12 | 0,27 |
| De falsedad | Falsificación a través de las TIC | 46 | 1,04 |
| Contra Constitución | Discriminación a través TIC (art. 510) | 18 | 0,41 |
| Otros | | 69 | 1,57 |
| Total | | 4.406 | 100,00 |

La cifra total de acusaciones refleja un significativo repunte, de un 22,97% respecto del año 2023 y un 7,75% respecto del año 2022. Quiere decirse con ello que, al igual que indicábamos respecto a la evolución en el número de procedimientos por ciberdelitos, la leve inflexión detectada en los años 2022 y 2023 no tiene entidad suficiente para cuestionar la tendencia claramente ascendente que también en este aspecto venimos observando desde el inicio de nuestra actividad como área de especialización en 2011. Así, tomando como referencia el año 2016, primera anualidad completa de vigencia de la importante reforma operada por la LO 1/2015 en materia de cibercrimen, los resultados que hemos ido obteniendo revelan un incremento de un 167,35% en el número de escritos de acusación por ciberdelitos formulados por la Fiscalía en estos últimos 9 años que se concreta en cifras absolutas en la forma siguiente:

| Año 2016 | Año 2017 | Año 2018 | Año 2019 | Año 2020 | Año 2021 | Año 2022 | Año 2023 | Año 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.648 | 1.715 | 1.955 | 2.847 | 3.027 | 4.104 | 4.089 | 3.583 | 4.406 |

Como resulta del análisis de la tabla adjunta, el porcentaje más elevado de acusaciones corresponde a las formuladas por delitos de estafa y defraudación, que ascendieron a 2.967, un 67% del total. Respecto del año 2023, se detecta un significativo incremento de casi un

37% que al menos en parte puede estar motivado por la circunstancia de que las conductas ilícitas encuadrables en el artículo 249 CP, tras la reforma operada por la LO 14/2022, tengan la consideración de delito menos grave cualquiera que sea la cuantía de la defraudación y, por ello, den lugar a la presentación de escritos de acusación.

Le siguen en importancia las acusaciones por delitos *online* contra la libertad sexual, que sumaron un total de 746, un 16,93 % del total, siendo las más numerosas las relativas a la elaboración o puesta a disposición de terceros de material CSAM que ascienden a 353, un 8,01% de las presentadas en el año por ciberdelitos. Por su parte, en el apartado correspondiente a otros delitos contra este mismo bien jurídico, que ascienden a 323, se incluyen las formuladas por cualesquiera otras de las actividades delictivas de similar naturaleza –salvo el *child grooming* que es objeto de cómputo independiente– entre ellas las agresiones sexuales *online*, las conductas de inducción a menores en la prostitución o las de exhibicionismo. En el año 2023 los escritos de acusación por delitos *online* contra la libertad sexual por todos los conceptos fueron 544, lo que da cuenta de un incremento en el año memorial de algo más del 37%. Al igual que comentábamos a propósito de los procedimientos incoados en el año, en la mayoría de estos escritos la acusación se formula por una diversidad de actos delictivos y respecto de una pluralidad de víctimas, pese a lo cual su reflejo estadístico, por las razones anteriormente indicadas, suele concretarse en una única anotación.

Aunque la comparación entre los resultados obtenidos en este apartado y en el correspondiente a procedimientos incoados en el mismo periodo anual ha de tomarse con especial cautela, dado que las acusaciones formuladas en 2024 en su mayoría se refieren a procedimientos iniciados en anteriores ejercicios, dicha comparación ofrece una perspectiva, de incuestionable interés, acerca de nuestra capacidad de respuesta ante el fenómeno criminal que nos ocupa en su conjunto y en cada una de sus manifestaciones. Así, es llamativo que, en términos generales y con las salvedades antes indicadas, únicamente el 13% de las investigaciones judiciales por delitos de estafa o defraudación *online* culminen con la presentación de escrito de acusación por parte del Ministerio Fiscal, en tanto que en referencia a los ciberdelitos contra la libertad sexual dicho porcentaje se eleve hasta más del 62%. La explicación, que ya venimos avanzando en otros apartados de esta Memoria, ha de buscarse en las diferencias existentes en el origen y circunstancias de la propia investigación en función del tipo de delito a que se refiere. Así, en el caso de las estafas y defraudaciones la denuncia se presenta habitualmente por el propio perjudicado

que en muchas ocasiones carece totalmente de información sobre el responsable criminal que se habrá servido en su favor de cualquiera de los múltiples medios de anonimización disponibles en el entorno virtual. Por el contrario, en los supuestos de delitos sexuales las denuncias que se presentan suelen identificar al responsable criminal o, al menos, ofrecen información que lo hacen posible– como es el caso de las direcciones IP o perfiles de contacto– y lo mismo acontece con los reportes o notificaciones recibidos de terceros, lo que permite orientar favorablemente la investigación desde un inicio e incluso ampliarla posteriormente a otros hechos delictivos como consecuencia de la incautación en poder del agresor de material ilícito de diversa procedencia. Por su parte, los delitos contra la libertad y seguridad de las personas dieron lugar en 2024 a la presentación de 339 escritos de acusación, siendo los más numerosos los referentes a amenazas y coacciones que supusieron un 5,52% del total. A su vez, en referencia a los escritos contra la integridad moral, se formularon 11 acusaciones, alguna de ellas por la difusión de material de carácter íntimo y sexual elaborado mediante inteligencia artificial y relativo a personas perfectamente identificables.

En 2024 también se elaboraron por el Ministerio Fiscal 18 escritos de acusación por daños informáticos –una más que en 2023– y únicamente 6 por delitos de los artículos 197 bis y ter CP, si bien un número indeterminado de acusaciones por hechos de este tipo han podido quedar enmascarados en las anotaciones relativas a delitos de descubrimiento y revelación de secretos de los artículos 197. 1.º y 2.º CP que dieron lugar a la presentación de 120 escritos de esa naturaleza.

Finalmente, hemos de indicar que en el apartado «otros» se incluyen: 42 acusaciones por delitos de blanqueo de capitales; 4 por delitos de extorsión y 11 por conductas de quebrantamiento *online* de condena o medida cautelar.

### 8.2.6 Diligencias de investigación del Ministerio Fiscal

El objetivo de este apartado de la Memoria es analizar la actuación de la Red de fiscales especialistas y de la propia Unidad Especializada en las investigaciones relativas a ciberdelitos tramitadas directamente por la Fiscalía, al amparo de los artículos 5 del EOMF y 773.2.º LECrim. Se trata de actuaciones preprocesales que son iniciadas por la propia Institución, ya sea de oficio o en razón, entre otras causas, a denuncias o comunicaciones remitidas por organis-

mos o instituciones públicas; testimonios de procedimientos judiciales; puesta en conocimiento de investigaciones de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, o también denuncias remitidas por entidades de la sociedad civil o por particulares que, al amparo de los artículos 259 y ss. LECrim, trasladan directamente al Ministerio Fiscal información sobre determinados hechos o acontecimientos que consideran de carácter delictivo.

La apertura de estos expedientes supone la asunción directa por el Ministerio Fiscal de la actividad investigadora si bien con importantes limitaciones en un doble aspecto: temporal y objetivo. En cuanto al primero, porque el artículo 5 EOMF fija un plazo máximo para el desarrollo de estas actuaciones preprocesales –6 o 12 meses, según los casos– aunque se contempla la posibilidad de prórroga, que ha de acordarse por Decreto motivado del Fiscal General del Estado. Además, el segundo aspecto a destacar viene referido a que la capacidad de investigación de la Fiscalía tiene como límite constitucional la práctica de diligencias que, por incidir en derechos fundamentales de la persona investigada, requieren de autorización judicial, circunstancia que necesariamente determina el traslado de las actuaciones al órgano judicial competente para la prosecución de la investigación. Por razones obvias, en la materia que nos ocupa dicha circunstancia concurre con frecuencia ya que en la mayoría de las investigaciones por ciberdelitos resulta imprescindible realizar diligencias que pueden suponer una intromisión en la intimidad, el secreto de las comunicaciones o la protección de datos de carácter personal, lo que condiciona nuestra capacidad de actuación en el marco de estos expedientes.

Por otra parte, ha de indicarse que esta Unidad Especializada contra la Criminalidad Informática, por mor de lo dispuesto en la Circular 2/2022 de la FGE, tiene encomendada la facultad de incoar y tramitar diligencias de investigación penal –sin sujeción a previa autorización del Fiscal General del Estado– a los solos efectos de realizar todas las averiguaciones necesarias, que no requieran de orden judicial, para determinar el órgano del Ministerio Fiscal competente territorialmente para el conocimiento de los hechos investigados y también para solicitar, en su caso, la preservación de evidencias del proveedor de servicios que las tenga a su disposición. Estas actuaciones, atribuidas con carácter exclusivo a la propia Unidad, tienen por objeto colaborar con las restantes Unidades y órganos del Ministerio Fiscal en la concreción del *forum delicti comisi,* dadas las dificultades que ello puede entrañar cuando se trate de

actividades ilícitas planificadas y ejecutadas total o parcialmente en el entorno tecnológico.

El volumen de diligencias de investigación incoadas por la Fiscalía en el año memorial asciende a 444, cifra que refleja un ligero descenso, de un 11%, respecto de las 498 incoadas en 2023.

El análisis desglosado de estos expedientes es el siguiente:

**Órganos territoriales**

| Delitos informáticos | | Diligencias de investigación | % |
|---|---|---|---|
| Contra la libertad | Amenazas/coacciones a través de TIC (art. 169 y ss y 172 y ss) | 10 | 3,12 |
| | Acoso a través de TIC (art. 172 ter) | 7 | 2,18 |
| Contra la integridad moral | Trato degradante a través de TIC (art. 173) | 1 | 0,31 |
| Contra la libertad sexual | Pornografía infantil/discapacidad a través de TIC (art. 189) | 38 | 11,84 |
| | Acoso menores a través de TIC (art. 183 ter) | 2 | 0,62 |
| | Otros delitos c/libertad sexual a través TIC | 8 | 2,49 |
| Contra la intimidad | Ataques/interceptación sistemas y datos (art. 197 bis y ter) | 4 | 1,25 |
| | Difusión inconsentida de imágenes íntimas (art. 197.7) | 6 | 1,87 |
| | Descubrimiento/revelación secretos a través TIC (art. 197) | 29 | 9,03 |
| Contra el honor | Calumnias/injurias autoridades a través TIC (art. 215) | 12 | 3,74 |
| Contra el patrimonio y el orden socio-económico | Estafa cometida a través de las TIC (art. 248 y 249) | 42 | 13,08 |
| | Descubrimiento secretos empresa a través TIC (arts. 278 y ss) | 2 | 0,62 |
| | Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter) | 7 | 2,18 |
| | Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (art. 270 y ss) | 1 | 0,31 |
| De falsedad | Falsificación a través de las TIC | 10 | 3,12 |
| Contra la Constitución | Discriminación a través TIC (art. 510) | 141 | 43,93 |
| Otros | | 69 | 1,57 |
| Total | | 321 | 100,00 |

**UNIDAD CENTRAL CRIMINALIDAD INFORMÁTICA –FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO–**

| Delitos informáticos | | Diligencias de investigación | % |
|---|---|---|---|
| Contra la libertad | Amenazas/coacciones a través de TIC (art. 169 y ss y 172 y ss) | 2 | 1,63 |
| Contra la intimidad | Difusión inconsentida de imágenes íntimas (art. 197.7) | 1 | 0,81 |
| De falsedad | Falsificación a través de las TIC | 1 | 0,81 |
| Contra la Constitución | Discriminación a través TIC (art. 510) | 118 | 95,93 |
| Otros | Intrusismo | 1 | 0,81 |
| Total | | 123 | 100,00 |

En el segundo de los cuadros se reseñan las diligencias de investigación incoadas y tramitadas directamente por la Unidad Especializada en Criminalidad Informática a los efectos anteriormente indicados. De entre ellas, 118 tuvieron por objeto la determinación del lugar de comisión/difusión de conductas relacionadas con el discurso del odio *online*, las cuales, una vez realizadas las averiguaciones oportunas para determinar el origen de la publicación, fueron trasladadas a la Unidad contra los Delitos de Odio y Discriminación para su ulterior remisión y tramitación por la fiscalía territorial competente.

Por su parte, las reseñadas en el primero de los cuadros estadísticos, que ascienden a 321, fueron incoadas y tramitadas por las respectivas fiscalías territoriales. El volumen más importante, un 43,93% del total y 141 en números absolutos, es el correspondiente a los delitos de odio y discriminación. También son significativas las cifras referentes a diligencias incoadas por delitos de estafa y/o defraudación, que sumaron 42, poco más del 13% del total, las relativas a actos ilícitos contra la libertad sexual que ascienden en conjunto a 48, casi un 15%, así como las que tuvieron por objeto investigar delitos contra la intimidad, en sus diversas manifestaciones, que alcanzaron la cifra de 39.

En cuanto al estado actual de dichas actuaciones preprocesales en el momento de elaborar esta Memoria, ha de indicarse que el 40,49% de las mismas –130 en números absolutos– fueron remitidas al órgano judicial competente para proseguir la investigación y el 35,20% fueron archivadas al no hallarse indicios suficientes de la comisión de un hecho ilícito. El resto se encuentran actualmente en tramitación por el órgano territorial competente del Ministerio Fiscal.

## 8.3 **Estructura y funcionamiento del área de especialización**

La estructura y funcionamiento de este área de especialización, tras su constitución mediante RD 1735/2010, de 23 de diciembre, responde al esquema establecido en la Instrucción 2/2011 sobre el Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las Secciones de Criminalidad informática de las Fiscalías de 11 de octubre de 2011, que fue actualizada en el año 2021 para adaptar la relación de delitos que integran su ámbito de competencia a las modificaciones derivadas de las sucesivas reformas del Código Penal.

El área de especialización se encuentra coordinada por la Fiscal de Sala a quien corresponde el impulso y supervisión de la actividad del Ministerio Fiscal español frente a la ciberdelincuencia. Su labor se desempeña desde la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE, con el apoyo de tres Fiscales adscritas, una de las cuales realiza actualmente su función en comisión de servicios, situación que le fue concedida en octubre del pasado año 2024. El refuerzo que esta designación implica resulta imprescindible para esta Unidad Especializada, por lo que esperamos se consolide en un futuro próximo ante el creciente volumen y complejidad de los asuntos que nos competen. A nivel nacional, el organigrama se completa con la figura del fiscal de enlace con la Audiencia Nacional, cuya participación en la red especializada es cada vez más activa e importante y al que ha de agradecerse muy especialmente su permanente disponibilidad y colaboración ante el incremento de las investigaciones por delitos informáticos que encuentran encaje en el artículo 65 de la LOPJ, destacando entre ellas las conductas defraudatorias, las que afectan a altas instituciones del Estado o las referidas a ataques informáticos 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, pudieran merecer la consideración de delitos de terrorismo.

Con todo, es de reconocer que la parte fundamental del trabajo efectuado en el área de criminalidad informática, clave de su buen funcionamiento, se encuentra en el esfuerzo, la entrega y la excelente labor desarrollada en los distintos territorios por quienes integran la Red de Especialistas, constituida y estructurada conforme al modelo establecido en la citada Instrucción 2/2011. El trabajo que desarrollan los integrantes de la Red se caracteriza por su alto grado de compromiso, permanente disponibilidad e importante esfuerzo personal, ya que asumen, sin arredrarse, la investigación de asuntos muy complejos, en muchas ocasiones con un elevado número de víctimas y connotaciones internacionales.

La estructura territorial del área de especialización se articula en torno a las 50 secciones, correspondientes a las fiscalías provinciales del país, que son dirigidas y coordinadas por el/la respectivo/a fiscal delegado/a. Aunque, por razones organizativas o debido a su limitada plantilla, persisten algunas fiscalías –en general las de menor tamaño, tales como las de Ourense, Huesca, Segovia, Cuenca, Guadalajara o Ávila– en las que la sección de criminalidad informática es unipersonal y se integra únicamente por el/la delegado/a, ha de ponerse de relieve que estas situaciones se han ido reduciendo drásticamente a medida que las jefaturas territoriales han ido tomando conciencia del progresivo incremento de los ciberdelitos y de su creciente complejidad, y han procedido a reforzar la plantilla y las competencias de estas secciones. Así, en la actualidad, la mayoría de las secciones especializadas cuentan con fiscales colaboradores –en mayor o menor número en atención a las dimensiones del propio órgano provincial– a los que, en su caso, han de añadirse los designados como enlace en las fiscalías de área, desarrollando todos ellos su actividad especializada bajo la dirección y coordinación del/de la delegado/da correspondiente.

Actualmente la red se encuentra conformada por los 50 fiscales delegados provinciales, 88 fiscales colaboradores y 30 fiscales de enlace con las fiscalías de área. En las provincias donde existen secciones territoriales, estas son atendidas por fiscales colaboradores, si bien, como reiteradamente viene solicitando el delegado de Barcelona, sería deseable que el estatus de estas secciones se regulara adecuadamente a imagen de los fiscales de enlace, ya que desempeñan en el respectivo territorio, una función similar.

En el caso de la CCAA del País Vasco el organigrama se completa con la figura del/la Fiscal delegado/a para la CCAA, creada en 2021 para la coordinación, intercambio de conocimientos e impulso de las investigaciones en el marco territorial autonómico, cargo que ha venido ejerciendo desde entonces la delegada de Vizcaya con tan buenos resultados que estimamos debe promoverse la articulación de similar figura en las demás CCAA.

En su mayoría, los fiscales territoriales mantienen una comunicación permanente y ágil con la Unidad de Criminalidad Informática, así como con las secciones especializadas de otras provincias. Esta circunstancia es percibida como un factor esencial para el adecuado ejercicio de nuestra función en la convicción de que solo con el esfuerzo conjunto y el apoyo mutuo es posible luchar con garantías de éxito frente a un fenómeno que cada vez es más complejo y dañino y que plantea problemas de alto calado, en ocasiones acerca de su incar-

dinación en los tipos penales vigentes y en otros supuestos respecto a la forma o técnicas de investigación aplicables o a la necesidad de coordinación con autoridades de otros países afectados por igual actividad criminal.

Uno de los foros más idóneos para solventar estas cuestiones son las Jornadas de Especialistas que reúnen anualmente a los fiscales delegados de todas las provincias y que en 2024, tuvieron lugar durante los días 20 a 22 de noviembre, en la ciudad de León, sede del Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), organismo cuyo invaluable apoyo material y personal a la Red, a estos efectos, contribuyó a hacer posible la obtención de los resultados pretendidos que quedaron reflejados en las conclusiones, recientemente validadas por el Fiscal General del Estado.

En la medida en que la labor de esta área de especialización es el resultado conjunto de la desarrollada a nivel central desde la Unidad de Criminalidad Informática y de la efectuada a nivel territorial por las secciones provinciales, se ha de hacer una sucinta mención a ambos ámbitos de trabajo.

### 8.3.1 Actividad de unidad de criminalidad informática de la FGE

En el año 2024 se registraron en la Unidad de Criminalidad Informática un total de 930 expedientes, lo que implica un sensible incremento –más de un 35%– respecto del año precedente en el que se contabilizaron 685. Como ya se expusiera en el anterior periodo memorial estos expedientes, en atención a la naturaleza del asunto al que se refieren, se clasifican en distintas categorías: expedientes ordinarios; de seguimiento; de coordinación; de resolución de consultas informales; de comunicación de incidentes de seguridad por la OCC; de ejecución del Protocolo para retirada del discurso de odio; de cumplimentación de solicitudes internacionales; expedientes INCIBE-CERT para cumplimentación del Convenio Marco de Colaboración firmado 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; expedientes para recopilación de documentos técnico-jurídicos; diligencias informativas; diligencias de investigación penal y, como novedad, este año se ha añadido una nueva categoría cuyo objeto es el seguimiento de investigaciones en las que se ha recurrido a la utilización del agente encubierto.

En el ejercicio correspondiente a 2024, las denuncias u otros escritos recibidos en esta Unidad –a través de la sede electrónica, correo corporativo o entrega presencial– a iniciativa de ciudadanos afectados por ilícitos *online* de distinta naturaleza, unidades policiales especializadas, organismos o entidades públicas o privadas o por derivación de la Unidad de Apoyo o la Secretaría Técnica de FGE, dieron lugar a la apertura de 368 expedientes ordinarios. De entre ellos, deben ser objeto de mención los 51 derivados de actuaciones de la AEPD que fueron trasladadas a la Fiscalía para valoración de su posible trascendencia penal y los 13 que fueron incoados por suplantación de identidad en la red y que llegaron a nuestro conocimiento por remisión desde la Oficina del Defensor del Pueblo, por comunicación de la propia víctima o porque fueron detectados por los fiscales con ocasión de su actividad ordinaria. Se trata de supuestos que siguen sin tener una solución satisfactoria al carecer de un registro y control informático adecuado que haga posible interrelacionar la información disponible en los distintos cuerpos policiales sobre denuncias o actuaciones relativas a una misma persona. Por nuestra parte, seguimos resolviendo estas situaciones desde la propia Unidad Especializada con la colaboración inestimable de los delegados, que intentan localizar en el territorio de su competencia aquellos procedimientos que se hayan originado a consecuencia de dicha suplantación. También, las Oficinas de Enlace con esta Unidad correspondientes al Cuerpo Nacional de Policía; Guardia Civil y Mossos d´Esquadra, operan como correa de transmisión con sus respectivos cuerpos, facilitando la información puntual y actualizada que sea de interés a estos efectos.

Por otro lado, se incoaron en 2024 un total de 228 expedientes de seguimiento de los que 221 −38 más que en el año precedente– se corresponden con la remisión de escritos de acusación para supervisión por la Fiscal de Sala en cumplimiento de lo establecido en las Instrucciones 1/2015 y 2/2011 de la FGE, a fin de garantizar la unidad de actuación y la calidad técnico-jurídica de estos escritos. En un elevado porcentaje la supervisión recae sobre asuntos relativos a corrupción de menores de gran complejidad por la diversidad de acciones ilícitas ejecutadas y el elevado número de víctimas, requiriendo una labor de análisis y estudio seria y reflexiva que se lleva a cabo tanto por el/la fiscal territorial correspondiente como por la propia Unidad Especializada, a efectos de su correcta calificación jurídica y determinación de la legislación penal aplicable. También se incoaron en la Unidad Especializada un total de 123 diligencias de investigación penal, para la averiguación de la fiscalía territorialmente competente para el conocimiento de los hechos denunciados, de las que 118 se

debieron al traslado desde la Unidad contra los delitos de Odio y Discriminación de otras tantas denuncias referidas a contenidos de esta naturaleza difundidos *online* y cuyo origen fue investigado en fuentes abiertas por nuestras Oficinas de Enlace con los cuerpos policiales que igualmente procedieron a la preservación de contenidos a los efectos oportunos.

Por su parte, la Oficina de Coordinación de Ciberseguridad (OCC), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 del RD 12/2018, sobre seguridad en redes y sistemas de información, comunicó a la Unidad un total de 14 incidentes de ciberseguridad que dieron lugar a la apertura de otros tantos expedientes para el seguimiento de la investigación policial correspondiente y, en su caso, posterior judicialización de las actuaciones.

En nuestra condición de Punto de Contacto Nacional para la retirada de contenidos en aplicación del «Protocolo para combatir el Discurso de Odio Ilegal en línea», se abrieron en el año memorial 6 expedientes que dieron lugar a la ejecución de las correspondientes resoluciones judiciales. A su vez, el compromiso adquirido por el Ministerio Fiscal en el citado Convenio Marco de Colaboración con INCIBE dio lugar a la apertura de 298 expedientes cuyo objeto, como ya se expusiera en el año precedente, es el de garantizar, en la medida de lo posible, que las notificaciones recibidas en la línea de reporte de contenido CSAM del INCIBE reciban una adecuada respuesta. A estos efectos, ha de recordarse que el INCIBE es miembro de la *hotline* internacional INHOPE, destinada a facilitar la denuncia y retirada de contenidos CSAM, y que, como tal, es receptor de las comunicaciones y denuncias recibidas en la misma sobre posible difusión o acceso a contenido ilícito. Con base en este Convenio, dichas denuncias son notificadas a esta Unidad para que, en el ejercicio de sus funciones, pueda promover la persecución penal de dichas conductas y, en su caso, impulsar la retirada o bloqueo de acceso desde nuestro país a esta clase de material.

Por último, en 2024 se abrieron 16 expedientes para resolución de consultas informales planteadas por los especialistas; 2 expedientes de coordinación de asuntos que afectaban a múltiples demarcaciones territoriales y los 8 expedientes para resolución de solicitudes de colaboración internacional. Para concluir ha de mencionarse el interés de la Unidad de Criminalidad Informática por promover la formación de los fiscales en esta materia, a cuyo efecto ha asumido la propuesta y planificación de actividades formativas que en unos casos se destinan a la actualización de los conocimientos de los especialistas –una exigencia que si bien es común a todas las espe-

cialidades resulta especialmente necesaria en este ámbito por las peculiaridades del fenómeno que nos ocupa– y en otros se orienta a facilitar la incorporación en la especialidad de los nuevos integrantes o de quienes pretenden hacerlo en un futuro próximo. Esta labor de capacitación se completa con la elaboración semestral de un dosier que contiene la jurisprudencia nacional e internacional más reciente y de mayor relevancia en la materia y otros documentos de interés para la especialidad que se difunde entre todos los miembros de la plantilla, labor que se ve facilitada por la colaboración de los propios integrantes de la Red, que en muchos casos trasladan a la Unidad información destacable de la que han tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

### 8.3.2 Actividad de las secciones territoriales

El incremento constante en el volumen y la complejidad de los ciberdelitos redunda en un aumento de la carga de trabajo de las secciones especializadas, lo que es puesto de relieve por los fiscales delegados y que, en tanto no sea posible el refuerzo de las mismas, es afrontado gracias a la vocación de servicio y profesionalidad de sus integrantes. En algún caso, como ocurre, entre otras, en las Fiscalías de Barcelona o A Coruña, esta situación impide que la sección pueda asumir de forma integral la llevanza de los asuntos relacionados con la especialidad o que, como sucede en la segunda mencionada, las funciones de supervisión del delegado queden limitadas a las causas más complejas.

Pese a la estabilidad que caracteriza la composición de las secciones especializadas, una parte de las mismas ha sufrido cambios determinados por razones de distinta naturaleza –refuerzo de plantilla; jubilación; concurso traslado; reestructuración interna en la correspondiente fiscalía provincial, etc.–, pese a lo cual ello no implica necesariamente que el afectado haya dejado de pertenecer al área de especialización, sino que, en ocasiones sigue prestando el mismo servicio en otra situación o localidad. Tal es el caso de la delegada de Zamora hasta noviembre de 2024 que, tras su traslado a la Fiscalía de Salamanca, ha asumido la delegación de la especialidad en dicho órgano provincial y también del enlace hasta diciembre de 2024 en la Fiscalía de Área de Ferrol y actualmente integrado en la sección provincial de A Coruña. Igual acontece con la fiscal procedente de la sección especializada de las Palmas, que se ha incorporado en la correspondiente a la Fiscalía de Huesca.

En el año 2024 se jubilaron el delegado de Albacete, integrante de la Red desde sus inicios, a quien agradecemos muy especialmente su buen hacer y su compromiso con la especialidad y el Fiscal integrado desde 2023 en la sección de Navarra. El traslado a otros destinos ha determinado el cese de funciones en la Red del delegado provincial de Huesca y del de Girona; de dos de los fiscales colaboradores de la sección de Madrid y del delegado de la sección de las Palmas. Asimismo, por reestructuración interna del servicio en el propio órgano territorial cesaron también como especialistas en esta materia el delegado de Salamanca; la delegada de Ávila; el delegado de Huelva; una fiscal de la sección de Almería; otro de la sección de Valencia y el enlace de Alzira. A todos agradecemos su inestimable labor durante el tiempo de permanencia en la Red.

Por su parte en el año 2024 se incorporaron al área de especialización en criminalidad informática las fiscales delegadas de Ávila, de Guadalajara, y de Huesca; la fiscal de enlace de la Fiscalía de Área de Alzira; dos fiscales de la sección de las Palmas; dos fiscales de la sección de Madrid; el fiscal de la sección de Navarra y la fiscal de la sección de Sevilla. Ya entrado 2025 han sido propuestos como fiscales delegados, el de la Fiscalía de Zamora, de Huelva y de Girona.

La organización y funcionamiento de las secciones territoriales varía en función de sus propias necesidades atendiendo a diversos factores: su dimensión, plantilla y/o carga de trabajo. Salvo contadas excepciones, como ocurre con los delegados de Madrid y Barcelona, los miembros de la Red no ejercen la especialidad en régimen de exclusividad, sino que han de compatibilizar esta actividad con el despacho de otros asuntos de distinta naturaleza. Sin perjuicio de ello asumen personalmente la llevanza de las diligencias de investigación relativas a los delitos de la especialidad y el despacho de los procedimientos judiciales más relevantes, de mayor complejidad o cometidos en el seno de una organización criminal.

En un alto porcentaje los/las Fiscales Jefes provinciales han delegado la función de visado o previsado de los delitos informáticos en los y las fiscales delegados y delegadas, así ocurre, por ejemplo, en las Fiscalías de Madrid, Barcelona, Almería, Córdoba o Girona, en este último caso con la excepción de los delitos cometidos en el ámbito familiar que corresponden a la sección de violencia ejercida sobre la mujer. Aun sin delegación a efectos de visado es habitual en algunos órganos que el/la Fiscal Jefe/a o fiscal que asuma dicha función, cuando la naturaleza o complejidad de la causa así lo requiere, recabe el parecer al respecto de los delegados.

En muchos casos, la organización y funcionamiento de la sección y las novedades en relación con ello se dan a conocer mediante la publicación de Notas internas. Así ha ocurrido en el año memorial en la provincia de Badajoz, que ha actualizado las pautas de funcionamiento de la sección mediante Nota Interna n.º 1/2024 y también en la Fiscalía de Córdoba en la que se emitió una Nota de servicio sobre distribución de trabajo en esta materia para mejorar el registro y control de causas. Por su parte, la Fiscal Jefe de Valencia a través de su Nota de servicio n.º 40/2024 creó la plaza de vicecoordinador de la sección que habrá de sustituir al delegado en los supuestos de ausencia o imposibilidad de este. Dicha plaza ofertada a toda la plantilla fue asignada finalmente a una fiscal que ya formaba parte con anterioridad de esta sección.

La comunicación entre los miembros de la sección especializada y los demás miembros de plantilla se efectúa mediante reuniones presenciales o aprovechando las herramientas tecnológicas a su disposición –teléfono, WhatsApp, *email*, etc.– Sin perjuicio de ello, en distintas fiscalías se van adoptando medidas para facilitar la comunicación o transmisión de información entre los integrantes de la sección y/o los restantes compañeros. Buen ejemplo de ello es la sección especializada de Córdoba que ha colocado en el servidor de la fiscalía y a disposición de todos los fiscales una carpeta común con modelos e información de interés sobre la especialidad. Al respecto, es importante reseñar que, con algunas excepciones, la mayoría de las secciones especializadas no tienen asignado un funcionario específico para el desarrollo de su labor, lo que supone un serio inconveniente en el ejercicio de las tareas encomendadas y particularmente, en la localización e identificación de los asuntos de nuestra competencia.

Los especialistas siguen lamentándose de forma prácticamente unánime de la imposibilidad de contar con unas estadísticas que resulten plenamente fiables e insisten en que las deficiencias existentes en los sistemas informáticos de registro impiden una adecuada recopilación de los datos estadísticos de la especialidad. Muchos de ellos señalan que buena parte de estas dificultades se debe a la falta de precisión acerca del carácter informático de la infracción en el registro que efectúan previamente los órganos judiciales con las consiguientes dificultades para la identificación como tal en la fiscalía.

Para paliar estas deficiencias, los especialistas acuden a distintos y variados sistemas –desarrollados prácticamente de manera artesanal– que básicamente se nutren de la información aportada por los cuerpos policiales de sus respectivos territorios y de la suministrada por el resto de los fiscales de la plantilla. Buen ejemplo de ello son, entre

otros, el acuerdo establecido en el País Vasco y otras fiscalías para garantizar la remisión mensual al Ministerio Fiscal por los cuerpos policiales de la totalidad de las denuncias por hechos de esta naturaleza; el sistema de anotación en tabla Excel al que recurre la sección de A Coruña para tomar nota de los datos esenciales de los procedimientos relativos a la especialidad; las comprobaciones que se efectúan mensualmente en la sección de Burgos de los listados de visados y sentencias para recopilar información sobre asuntos de la especialidad, o el sistema empleado por la sección de Tenerife en base al cual las unidades policiales informan al fiscal de los asuntos de su competencia y de la solicitud de medidas de carácter tecnológico.

Los fiscales dan cuenta también de la buena relación existente con las demás especialidades y de la importancia de los contactos entre unas y otras dado el carácter transversal de la ciberdelincuencia. No obstante, esta comunicación y colaboración es especialmente fluida en lo que atañe a las secciones encargadas de los delitos de Odio y Discriminación –de hecho, en muchas ocasiones, la delegación de ambas especialidades se ejerce por una misma persona– y también con las de Trata de personas y Extranjería, Violencia contra la Mujer, de Menores y Cooperación internacional dada la intensa vinculación entre las materias objeto de sus respectivas competencias.

### 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 de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se han visto intensificadas durante el año memorial por la concurrencia de diversos factores. El primero y principal viene determinado por la creciente complejidad de este fenómeno criminal en el que generalmente se encuentran implicadas organizaciones o grupos criminales que hacen necesaria la intervención de la Fiscalía para coordinar las investigaciones de los diferentes cuerpos policiales, tanto nacionales como internacionales, con el objetivo de facilitar e impulsar su progresión y el resultado efectivo de las mismas. También en el 2024 se han incrementado los contactos y reuniones de colaboración y coordinación con los servicios de información de los citados cuerpos policiales al constatarse, cada vez con más frecuencia, la utilización del ciberespacio para la planificación de ataques informáticos u otro tipo de actividades delictivas que atentan o ponen en riesgo la actividad de infraestructuras críticas o de determinadas instituciones u organismos públicos y, por ende de la seguridad

del Estado, cuya defensa se integra en el marco de competencias de dichos servicios de información.

En el ámbito territorial, los delegados dan cuenta en sus memorias de unas relaciones fluidas y constantes con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de sus respectivas provincias. Buen ejemplo de ello son los comentarios de los delegados de A Coruña, León, Almería, Barcelona, Sevilla o Valencia, que destacan la dedicación de las autoridades policiales y la habitual dación de cuentas al Ministerio Fiscal de aquellas investigaciones que resultan más complejas, así como la remisión periódica de una relación pormenorizada de atestados incoados con indicación, en su caso, de si han sido o no judicializados. Esta práctica está favoreciendo la obtención de información sobre los procedimientos en curso; el control de las solicitudes policiales que se efectúan ante los órganos judiciales, y en su caso, la oportunidad de valorar la reclamación de aquellos atestados archivados en dependencias policiales cuando así se estime necesario, en aplicación de lo establecido en el artículo 284.2.c de la LECrim, a efectos de la incoación de diligencias de investigación penal. En cierta medida, este habitual traslado de información está contribuyendo a paliar las deficiencias de las aplicaciones de registro informático, a las que anteriormente nos referíamos y que tanto dificultan la localización de los procedimientos relativos a hechos competencia de nuestra área de especialización. No obstante, en algunas provincias y por razones atribuibles a la organización interna de las FFCC, el citado traslado no diferencia entre los atestados que están o no judicializados, en cuyo caso dicha distinción ha de hacerse manualmente por quien ejerce la delegación en la provincia, tal y como comenta la delegada de Zaragoza.

A nivel nacional, han aumentado las ya numerosas reuniones de las integrantes de esta Unidad con los responsables de las unidades policiales, que se articulan por medio de las Oficinas de Enlace con Policía Nacional y Guardia Civil ubicadas en nuestra sede. Al respecto, nos felicitamos por la circunstancia de que en el mes de noviembre del pasado año en la Unidad Especializada se pusiera en funcionamiento una nueva Oficina de Enlace, esta vez con los Mossos d´Esquadra, novedad que está potenciando nuestras relaciones con ese cuerpo policial al tiempo que propicia sinergias y una mejor coordinación de operaciones con la propia Fiscalía y con los restantes cuerpos policiales.

La presencia de Oficinas de Enlace en nuestra sede ofrece importantes ventajas: en primer término posibilita el conocimiento y seguimiento continuo y actualizado de las investigaciones tecnológicas más relevantes –particularmente de aquellas que asumen directamente las

unidades policiales con competencia en todo el territorio del Estado– y también de los problemas que se generan con ocasión de las mismas, circunstancia que favorece el análisis conjunto de dichas situaciones y el estudio técnico-jurídico de las soluciones más adecuadas. Igualmente, su intervención resulta esencial para canalizar una acción coordinada frente al creciente volumen de operaciones de carácter trasnacional en las que se encuentran involucrados diversos cuerpos policiales y que con frecuencia requieren el auxilio de Eurojust o, en su caso, de las redes judiciales o policiales de cooperación internacional. Finalmente, y al margen de la colaboración relativa a operaciones específicas, el trabajo de las Oficinas de Enlace es también extraordinariamente útil para analizar, desde la doble visión técnica y jurídica, las nuevas formas de cibercrimen, los principales problemas detectados en su investigación y en la obtención de las evidencias precisas para su persecución penal, así como también para valorar la conveniencia de reformas legislativas en relación con ello.

Los contactos periódicos con representantes de instituciones públicas y privadas con responsabilidad en este ámbito, a fin de intercambiar experiencias, información, y planificar o desarrollar actividades formativas, se han seguido desarrollando de forma habitual durante el año 2024. Tal es el caso de las diversas reuniones y actuaciones llevadas a efecto para agilizar la aplicación de los compromisos adquiridos por el Ministerio Fiscal en el Convenio de colaboración para mejorar los procesos de detección, persecución penal y retirada de contenidos sobre abuso sexual contra personas menores edad en la red, en virtud del cual el Instituto Nacional de Ciberseguridad de España (INCIBE) nos da traslado de los reportes sobre contenidos CSAM que recibe a través de la red internacional INHOPE. Estas reuniones han contado también con la participación de los cuerpos policiales encargados de la investigación de las correspondientes denuncias, así como de la Oficina de Coordinación en Ciberseguridad (OCC) a la que ha de agradecerse su disponibilidad y el apoyo prestado a dicho fin.

No menos importante es el seguimiento de los incidentes de seguridad que son notificados a esta Unidad por la propia OCC en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 del RDL 12/2018, de 7 de septiembre, comunicaciones que nos permiten valorar la trascendencia delictiva de dichos incidentes y, en su caso, la procedencia del traslado de actuaciones a la autoridad judicial competente, y por ende, la posibilidad de ofrecer una respuesta desde el derecho penal frente a estos comportamientos que constituyen serias amenazas para el mantenimiento de la seguridad en el ciberespacio. Muy vinculada a ese mismo

objetivo se encuentra la labor que realizan la Fiscal de Sala y una de las Fiscales adscritas como integrantes de los distintos grupos de trabajo creados en el marco del Foro Nacional de Ciberseguridad y coordinados por la Secretaría de Estado de Seguridad. En estos grupos de trabajo se aborda, entre otros asuntos, la posible incidencia de la difusión de noticias falsas o tergiversadas o de determinadas agresiones informáticas en el normal funcionamiento del orden social, así como las posibilidades de actuación para minimizar sus consecuencias.

En el marco del Acuerdo interinstitucional para colaborar en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGBTIfobia y otras formas de intolerancia se ha continuado con la labor que corresponde a esta Unidad como Punto de Contacto para la ejecución del Protocolo para Combatir el Discurso de Odio Ilegal en Línea y también con nuestra habitual participación en las reuniones semestrales de la Comisión de Seguimiento, a las que asistimos junto con el Fiscal de Sala de Delitos de Odio y Discriminación. La implicación de la Unidad en este ámbito se extiende a los grupos de trabajo y a las diversas actividades docentes relacionadas con la actuación frente al discurso de odio *online*.

Asimismo, han sido frecuentes las reuniones, encuentros y la organización conjunta de actividades formativas con distintos organismos y entidades de carácter público, entre ellos, el Departamento de Seguridad Nacional, el Banco de España, el Mando Conjunto del Ciberespacio, el Defensor del Pueblo, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y diversas instituciones docentes de carácter universitario. De entre estas últimas ha de destacarse la importante colaboración que un año más nos ha prestado la Universidad Politécnica de Alcalá de Henares para la celebración de una nueva edición de las Jornadas de Investigación Tecnológica orientadas a mejorar la capacitación de los fiscales en esta materia. En el mismo orden de cosas, ha de agradecerse especialmente el continuo apoyo que nos presta el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE) en la formación de fiscales, particularmente en la celebración de las Jornadas de Especialistas y en la organización de un *track* para miembros del Ministerio Fiscal con ocasión del «Summer Bootcamp», actividad de carácter internacional que anualmente organiza esta institución en su sede de León y que reúne a expertos y autoridades judiciales y policiales de un número significativo de países ubicados en distintos marcos geográficos. Igualmente, se han mantenido contactos con empresas y organizaciones del sector privado, entre ellas diversas entidades bancarias, operadores de comunicaciones como Telefónica, entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual, plataformas proveedoras de servicios como Meta (Facebook/Instagram), Google/Youtube, TikTok,

MatchGroup –como entidad de gestión de Tinder, Hinge, Meetic, Plenty of Fish, OkCupid, Azar y Ourtime–, algunos colegios profesionales, particularmente de la abogacía, y diversas ONGs tales como Save the Children o la Fundación ANAR. En este capítulo ha de mencionarse el premio otorgado a la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE por la empresa española OnRetrieval, especializada en recuperación de datos, ciberseguridad, informática forense, y ciberinteligencia, en reconocimiento a nuestra labor, dedicación y compromiso con la ciudadanía. En el ámbito internacional, la Fiscal de Sala ha seguido desempeñando su labor como representante española, por designación del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, en el T-CY de la Convención de Budapest del Consejo de Europa, participando activamente en las reuniones semestrales del Plenario de dicha Convención y cumplimentando los cuestionarios que periódicamente se preparan a efectos de ulteriores trabajos de este organismo. Así, en los últimos meses se ha completado por la Unidad un interesante cuestionario sobre incautación de criptoactivos, contando para ello con la colaboración de investigadores expertos en esta materia pertenecientes a los diversos cuerpos policiales. Nuestra aportación, junto con la de los otros países miembros de la Convención, contribuirá al estudio que se está preparando sobre esta materia por el T-CY con la finalidad de mejorar la formación y las capacidades de las autoridades de los Estados Miembro en relación con ello. También, y en el marco de las actividades del Consejo de Europa, la Fiscal de Sala intervino como experta, a petición de dicho organismo, en las Jornadas celebradas en Cartagena de Indias (Colombia) con la colaboración del PacCto y la AECID, en las que participaron representantes gubernamentales y judiciales de distintos países latinoamericanos. El objetivo de este encuentro fue el de impulsar la implementación del Segundo Protocolo Adicional a la Convención de Budapest en los países de dicho marco geográfico. Como complemento de la citada actividad, la Fiscal de Sala también tomó parte en el taller de alto nivel, convocado por el mismo organismo y celebrado en Bogotá con intervención de importantes autoridades del Gobierno y el Poder Judicial de la República de Colombia, con la finalidad de promover y apoyar las modificaciones legislativas necesarias para completar la adecuación de la legislación de dicho país a las directrices de la Convención de Budapest.

En idéntica línea es de interés destacar la participación de la Fiscalía española en la actividad celebrada en la sede de Eurojust en La Haya, coorganizada por dicha institución y el Consejo de Europa, a la que asistieron representantes de países de los cinco continentes. Su

objetivo fue analizar el contenido y alcance del artículo 27 de la Convención de Budapest –relativo al traslado espontáneo de información– así como la valoración de sus posibilidades en orden a facilitar una mayor colaboración transnacional en la lucha contra el cibercrimen. Los resultados de dicha reunión han dado lugar a la preparación de una Nota de Interpretación que será objeto de debate en la próxima reunión del T-CY de la Convención de Budapest del CoE.

También ha de reseñarse nuestra colaboración en el Encuentro Iberoamericano sobre el Combate de la Ciberdelincuencia, que tuvo lugar en Santo Domingo, con el propósito de apoyar la capacitación de los profesionales de la Judicatura, Ministerio Fiscal y Cuerpos Policiales en la prevención y persecución de los ciberdelitos y la protección de sus víctimas, así como para fomentar la cooperación entre las autoridades judiciales y policiales entre ambos países.

Respecto a nuestra actuación ante los organismos de la Unión Europea, la Unidad Especializada sigue brindando su colaboración a la REPER en los trabajos en curso para la modificación de la Directiva 2011/93 relativa a la lucha contra los abusos y la explotación sexual de los menores y acciones relativas a material CSAM, a fin de adecuar su texto a las nuevas formas de agresión vinculadas a los avances tecnológicos y en particular al uso de los sistemas de inteligencia artificial (IA) con dicho objetivo.

En relación con la Red Judicial Europea contra el Cibercrimen (EJCN) la Fiscal adscrita designada como Punto de Contacto ha participado en los Plenarios de las dos convocatorias efectuadas en el año memorial, así como en las diversas actividades de capacitación celebradas *online* a propuesta de la citada red y con el apoyo de Eurojust.

De igual modo, los puntos de contacto de la Red Europea de Fiscales Especialistas en Propiedad Intelectual (EIPPIN) tomaron parte en la reunión de la EIPPNWIPO «International Workshop on IP Crime Prosecution» celebrada en Ginebra y asistieron *online* a diversos webinarios relacionados con esta materia.

Otra novedad de especial importancia en 2024 en las relaciones de esta Unidad Especializada con Eurojust ha sido la designación de una de sus miembros como corresponsal nacional para asuntos de ciberdelincuencia, publicada en el BOE de 21 de octubre del pasado año, que contribuirá, sin duda alguna, a reforzar nuestra capacidad de coordinación con dicho organismo internacional.

Para finalizar hemos de hacer referencia a la frecuente participación de las/los especialistas en diversos programas y/o proyectos impulsados tanto por la Unión Europea como por la AECID y otras instancias internacionales, para propiciar una mayor eficacia en la

lucha contra la ciberdelincuencia. Tal es el caso de las actividades *online* convocadas por la CiberRed –integrada por los Ministerios Públicos de los países integrantes de AIAMP– en las que participaron los puntos de contacto del área de especialización, o también la participación de las integrantes de la Unidad y otros fiscales especialistas en el «Seminario Internacional de Jefes de Unidades de lucha contra el cibercrimen de Países Latinoamericanos» celebrado en Madrid y organizado por la Jefatura de información de la Guardia Civil.

Por último, en el marco de las actividades promovidas por EL PAcCTO –programa de cooperación internacional financiado por la UE contra el Crimen Transnacional Organizado para mejorar la capacitación tanto de los miembros del Ministerio Fiscal y de las Procuradurías de los países de América Latina– cabe destacar la colaboración como experto del delegado de Tenerife, en el proyecto destinado a la elaboración de una Guía de Investigación, Prueba y Jurisprudencia sobre el Tráfico de Material y Abuso Sexual Infantil (CSAM).

## 9. PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y MAYORES

### 9.1 **Actividad del servicio especializado en la protección de las personas con discapacidad y atención a los mayores**

#### 9.1.1 Iniciativas y novedades en la actuación de la unidad especializada en el año 2024

##### 9.1.1.1 *Atención al ciudadano y accesibilidad universal web fiscal.es*

Resulta remarcable el alcance de la actividad de la Unidad en la atención ciudadana recibida a través de la dirección de correo electrónico institucional de la Unidad (fge.discapacidadymayores@fiscal.es), del formulario de contacto disponible en el sitio web del Ministerio Fiscal, de la aplicación de gestión integrada de servicios de registro (GEISER) y, desde finales del año 2024, a través de la Sede Electrónica del Ministerio Fiscal: Acceda.

Con 176 entradas de atención ciudadana (el 57% del total del registro de entrada durante 2024 –310–), se ha puesto especial atención en contestar todas las consultas y solicitudes de información remitidas por particulares (que han supuesto el 85% del total), así como a las comunicaciones dirigidas por instituciones u otros organismos, como la Oficina de Atención a la Discapacidad (OADIS), ayun-

tamientos, asociaciones y entidades varias (el restante 15%). Cabe destacar la entrada en funcionamiento de la sede electrónica del Ministerio Fiscal en el mes de noviembre de 2024, con una afluencia de 26 consultas recibidas por esta Unidad que nos han permitido sugerir mejoras en su accesibilidad y guía de uso para clarificar al usuario las competencias del MF.

Con la pretensión de fomentar y ampliar a todas las áreas de intervención del Ministerio Fiscal la potencialidad de este canal de acceso ciudadano, se encuentra el apartado web «Fiscalía Accesible». La colaboración de los Ministerios de Derechos Sociales y Agenda 2030 y de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes con la FGE ha acercado la información de nuestra Institución al ciudadano, facilitando la accesibilidad universal del sitio web www.fiscal.es, en cumplimiento de las exigencias legales derivadas del RD 1112/2018, de 7 de septiembre, *s*obre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público; con la Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y con el RD 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

En la página, y bajo un icono de redireccionamiento al apartado «Fiscalía Accesible», se facilita información en lenguaje sencillo sobre las funciones básicas del Ministerio Público, acercando la institución a las personas con discapacidad, pero también al público en general. Descripciones en lenguaje claro y directo, documentos y archivos en lectura fácil, y formularios de acceso acompañan este breve itinerario que pretende contribuir al conocimiento de los derechos de todas las personas y por tanto a su igualdad ante la ley.

Este año, el apartado se ha visto enriquecido con el encargo de tres vídeos divulgativos, guionizados por esta Unidad especializada e insertados junto a sus respectivos contenidos temáticos, con los que se aportan mensajes claros y directos que complementan los textos y documentos que se ofrecen.

Vídeo 1: Qué puedes encontrar en Fiscalía Accesible.
https://youtu.be/JoNGy_LlKQU.
Vídeo 2: ¿Necesitas ayuda para tomar decisiones?
https://youtu.be/5EZEKVPqPZQ.
Vídeo 3: ¿Has sido víctima de un delito?
https://youtu.be/d1tcmUUJFIo.

#### 9.1.1.2 *Expedientes de seguimiento*

La Unidad recibe por distintos conductos requerimientos, quejas y solicitudes de intervención o información, remitidas por entidades públicas, asociaciones o particulares. En el caso de que la entrada registrada requiera la intervención coordinadora por parte de esta Unidad, se tramita un expediente, en el que se documenta la intervención y el seguimiento que se realice.

En el año 2024, se han incoado un total de 40 expedientes de seguimiento. Estas actuaciones comprenden diversos campos de intervención que se pueden distribuir en los siguientes bloques temáticos:

i) Evaluación de necesidades de apoyo a la capacidad jurídica de una persona y coordinación de actuaciones de secciones especializadas en dicha materia (25%).

Aun cuando la mayor parte supone una derivación a la fiscalía territorial, en la miscelánea abordada debemos incluir una consulta formulada por una entidad curatelar y remitida por la Sección Territorial de Gandía sobre la posibilidad de restringir la correspondencia de una persona sujeta a curatela judicial (representativa en los ámbitos de acción económico-jurídico, administrativo, contractual, sanitario y procesal), residente en un centro terapéutico bajo control judicial. En el caso en cuestión, la recepción de la correspondencia, así como los tiempos de espera por la misma, producían en la persona un estado de ansiedad y desbordamiento, con incremento de ideas de perjuicio y realización de conductas desordenadas. Dado el carácter invasivo y de restricción de derechos fundamentales de la respuesta sometida a cuestión, se indicó que la resolución judicial que concretara o revisara la curatela no podía incluir la mera privación de derechos (art. 269 CC). El único fundamento legal de dicha medida podía residir en una amplia interpretación del artículo 763 LEC: en cuanto que legitima a la autoridad judicial para ordenar la restricción de libertad con objeto de recibir tratamiento médico, por lo que también podría legitimarla para autorizar otras restricciones de derechos respecto de actividades que pudieran comprometer la protección de la salud. No obstante, se indicaba la ausencia de valoración alguna acerca de si en total ausencia de la correspondencia, las descompensaciones y alteraciones conductuales no se sucederían igualmente, por cuanto que se reconocía que la ausencia de comunicaciones en los periodos intermedios también le desestabilizaba. Otra vía de intervención sugerida, en el caso de una eventual relevancia penal de las conductas solicitadas en la correspondencia, abriría la posibilidad de aplicar medidas cautelares

y, de resultar acreditado el delito, penas o medidas de seguridad que pudieran contemplar la prohibición de comunicación del/de la remitente con la persona sujeta a curatela.

ii) Situaciones de abuso o desprotección patrimonial (22,5%). Desciende notablemente este año este apartado como consecuencia de la firma del Protocolo de protección patrimonial de titulares vulnerables entre la FGE y las entidades bancarias, y la puesta en marcha de la directa comunicación de estas con las fiscalías territoriales en busca de una mayor agilidad en la respuesta.

iii) Seguimiento de quejas relativas a la situación de personas residentes o ingresadas en recursos sociosanitarios y/o psiquiátricos (20%). En ellos se han analizado conductas de presunto trato degradante, delitos contra la libertad sexual o fallecimientos notificados por los particulares o las propias fiscalías tras sus visitas de inspección y derivadas actuaciones penales. En este apartado, el 25% se ha correspondido con actuaciones referidas a centros y unidades psiquiátricas y el restante 75% son centros residenciales de personas mayores o con discapacidad. No se ha registrado durante este año ninguna relacionada con la pandemia surgida en 2020.

Merecen especial atención los dos 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 se recibieron dos informes sobre determinadas unidades psiquiátricas en las que estaban siendo atendidas personas menores de edad: La Unidad de Psiquiatría Legal del Hospital Aita Menni, de Arrasate-Mondragón, y la del Hospital Álvaro Cunqueiro, de Vigo, por lo que el seguimiento de las recomendaciones realizado incluyó la actuación coordinada con la Unidad especializada de menores.

iv) Cooperación internacional; aun cuando se analiza esta actividad en su apartado específico, debe reflejarse aquí su volumetría, consistente en un 12,5%.

v) Cuestiones de accesibilidad general y no discriminación (10%). Entre estos expedientes se podría destacar el que recoge la colaboración de la Unidad especializada con la Subdirección General de Logística e Innovación –División de Documentación– del CNP,

que ha dado lugar a una instrucción interna interpretativa del RD 1553/2005, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica, de conformidad con la Ley 8/2021 [11] ante situaciones de guarda de hecho o apoyos voluntarios.

vi) Resta un 5% de difícil clasificación.

#### 9.1.1.3 *Consultas informales resueltas por la Unidad especializada*

Las consultas jurídicas planteadas por diversas fiscalías que carecían de los rasgos de generalidad, entidad o complejidad como para la emisión de un dictamen han sido respondidas en este año como consulta informal, de acuerdo con la Instrucción 1/2015, sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los fiscales de sala coordinadores y los fiscales de sala delegados.

En la primera de ellas, la Sección Territorial de Alcobendas de la Fiscalía Provincial de Madrid planteó consulta sobre la actuación a desarrollar en relación con la interpretación que estaba realizando un órgano judicial de su demarcación ante la eventual ratificación del internamiento sin consentimiento de personas mayores en centros geriátricos, al entender que su continuidad quedaba condicionada a la necesaria interposición por parte del Ministerio Fiscal de un ulterior escrito –en un plazo de seis meses–, interesando medidas de apoyo o salvaguardas, y disponiendo su cese salvo que se hubiera formulado dicha solicitud de procedimiento de apoyos. Tras los recursos interpuestos por la Fiscalía, la Audiencia Provincial había ratificado el criterio del Juzgado.

En la consulta informal resuelta se recogen los criterios reiterados en documentos doctrinales de FGE y glosados en las conclusiones de fiscales especialistas del año 2023, recordando que la ratificación judicial del internamiento en residencias de personas mayores –por el cauce establecido en el artículo 762 LEC– tiene un régimen procesal autónomo y su vigencia ni es la general de las medidas cautelares (20 días) ni queda necesariamente condicionada a la efectiva interposición de un escrito solicitando la provisión de medidas de apoyo. Tras dicha ratificación, el Ministerio Fiscal prescindiendo de automatismos, debe valorar si procede o no promover expediente de provisión de apoyos atendiendo al estudio que realice sobre las necesidades de apoyo a la

[11] Ley 8/21, 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.

capacidad jurídica de la persona. Todo ello sin olvidar que dicha ratificación queda siempre sujeta a su revisión en el plazo máximo de 6 meses, regulado en el artículo 763 de la LEC (norma especial respecto de la privación involuntaria de libertad), por lo que, si persiste la necesidad que inicialmente lo fundamentó, el internamiento debe ser explícitamente prorrogado mediante auto motivado, momento en el cual el MF debería actualizar su valoración sobre la eventual concurrencia de otras necesidades de apoyo no cubiertas.

Por consiguiente, en dicho documento se concluyó que era conveniente valorar la oportunidad de recurrir aquellos autos en que se fijara un plazo de caducidad a la medida de internamiento o condicionara su continuidad a la interposición de demanda de provisión de apoyos o de otras salvaguardas judiciales. Lo mismo se recomendaba para el supuesto de dictarse un auto de cese de la medida de internamiento por los mismos motivos.

La segunda consulta informal resuelta, a solicitud de la misma Fiscalía Provincial y Sección Territorial (Alcobendas), se refería a la interpretación y alcance del último inciso del párrafo segundo del artículo 7.1 de la Ley 41/2003 que establece que «El Ministerio Fiscal (…) será oído en todas las actuaciones judiciales relativas al patrimonio protegido», a tenor de los emplazamientos recibidos en dicha Fiscalía para comparecer en procedimientos civiles en que se sustanciaba un bien o derecho de crédito que formaba parte de un patrimonio protegido.

La referencia del artículo 7.1 de la Ley 41/2003, lo es a los procedimientos contemplados en el Capítulo VI del Título II de la LJV, artículos 56 a 58, de conformidad con lo establecido en el propio artículo 56.1 LJV. Fuera de estos supuestos, la eventual intervención del MF no vendría obligada por dicho precepto. Sin embargo, sí plantea la idoneidad de examinar la información que aportan dichos procedimientos por si fuera procedente la designación de defensor judicial en salvaguarda de los derechos de una persona con discapacidad, bien porque no tuviera provisto el mecanismo de apoyo o porque su apoyo no estuviera actuando de forma adecuada o suficiente –artículo 3.7 EOMF y 8.2 LEC–. Este análisis también podría facilitar el ejercicio por la fiscalía de las facultades de supervisión de la administración del patrimonio protegido, y ser la base del posible ejercicio de las acciones previstas en el artículo 7.1 (sustitución del administrador, cambio en las reglas de administración, establecimiento de medidas de fiscalización u otras cautelas, e incluso la extinción del patrimonio protegido).

La tercera consulta informal resuelta a solicitud de la Fiscal Jefe de Área de Vilanova y la Geltrú-Gavá-Vilafranca del Penedés, discurrió sobre la posible contradicción entre el protagonismo que la Ley 8/2021 otorga a la persona con discapacidad en lo que se refiere a la constitución del apoyo que pueda precisar y su efectiva –y limitada– participación en el proceso contencioso, particularmente cuando la persona ha expresado con claridad su negativa a cualquier medida de apoyo en el previo expediente de jurisdicción voluntaria. Tal es el caso que su letrado no puede proponer su interrogatorio, sino que ha de hacerlo la parte contraria (como en cualquier proceso contradictorio), ni puede intervenir en la entrevista judicial.

En desarrollo de la respuesta se partió de que la entrevista judicial de la persona con discapacidad es preceptiva, tanto en el expediente de jurisdicción voluntaria como en el juicio contradictorio. Y si bien la intervención letrada en el acto de la entrevista no está prohibida, como tampoco la de otros terceros intervinientes, el artículo 18 LJV permite su celebración de forma reservada. La razón de ello se encuentra en favorecer que la persona pueda expresarse en condiciones idóneas y evitar la influencia de terceros, lo que desaconsejaría la presencia de múltiples asistentes. La conveniencia o el interés que manifieste la intervención letrada puede ser valorada por la autoridad judicial a quien corresponderá velar por el adecuado discurrir de la entrevista (que nunca debe convertirse en un interrogatorio, explicando las reglas de intervención al profesional) y realizarse con los ajustes necesarios. En todo caso, de obligada aceptación será la presencia de su letrado, como acompañante, si la persona así lo solicita artículo 7 bis 2 d) LEC].

#### 9.1.1.4 *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*

El progresivo aumento de expedientes de medidas de apoyo que presentan elementos objetivos o circunstancias personales de relevancia trasnacional o incidencia trasfronteriza experimentado en los últimos años motivó que, ya desde el inicio de la andadura de esta Unidad, esta cuestión fuese incluida como de atención prioritaria.

Este crecimiento se debe principalmente, entre otros factores, a la mayor movilidad geográfica generada por la libre circulación de personas en la Unión Europea y, en menor medida, a los restantes movimientos migratorios globales. Junto al número de personas con

discapacidad inmersas en estos flujos migratorios –cuya precisa estimación es difícil–, sí que es objetivamente posible constatar el notorio incremento de personas de avanzada edad que migran desde el exterior hacia España y desde nuestro territorio hacia otros Estados. Así, a la ya conocida condición de España como destino atractivo para la denominada «gerontoinmigración» –el desplazamiento de la residencia habitual a otro Estado al llegar la etapa de retiro o jubilación– se une la constatación del crecimiento del volumen de población de nacionalidad española mayor de 65 años que reside en el extranjero.

Las conclusiones del estudio «Aspectos civiles de la protección transfronteriza del adulto vulnerable en la UE», publicado por la Comisión Europea en el año 2023, valoraba que en 2020 el número de adultos vulnerables potencialmente involucrados en situaciones de incidencia transfronteriza en España alcanzaba la cifra de 69.000 personas y proyectaba hacia el futuro una estimación de que en 2030 se superarían los 90.000.

Estos indicadores estadísticos de flujos migratorios y de salud en población mayor de 65 años confirman el acierto de enfocar de cerca las cuestiones prácticas más habituales que estas situaciones generan. Así, si en el año 2023 se iniciaba un camino de especialización de los/las fiscales en este campo mediante la dedicación de una parte importante de los trabajos de las jornadas anuales de los especialistas entonces celebradas, el año 2024 ha venido marcado por la creación, con activa colaboración por parte de esta Unidad, de la Red Civil Internacional de Fiscales (RCIF), que se ha expuesto en el apartado de la actividad civil del MF.

Es precisamente en el marco de la primera actividad formativa dirigida a quienes se integren en la futura RCIF –el curso «Intervención del Ministerio Fiscal en asuntos civiles con incidencia transfronteriza y en procedimientos de cooperación jurídica internacional civil»– en donde la Unidad se hizo cargo de abordar los contenidos relativos a las medidas de apoyo y salvaguardas para personas con discapacidad y personas mayores que se encuentren en dichas situaciones. En consideración a las iniciativas legislativas que actualmente se encuentran en tramitación en el ámbito de la UE, dichos contenidos se centraron en el análisis, de una parte, de los proyectos normativos en curso en Europa y, de otra parte, en las soluciones técnicas que, en la situación actual, a falta de convenios o instrumentos internacionales en la materia ratificados por España, puedan dar respuesta a los problemas más frecuentes.

Sabido es que ni España ni una parte relevante de los Estados miembros de la UE han ratificado el Convenio de La Haya de 2000

sobre protección Internacional de Adultos, único instrumento internacional multilateral desarrollado hasta la fecha en la materia. Sin embargo, este instrumento sí ha sido ratificado por nuestros inmediatos vecinos, Francia y Portugal, en donde está en vigor desde el año 2009 y 2018, respectivamente. Esta circunstancia evidencia la utilidad de su ratificación por España en orden a incrementar la seguridad jurídica, la eficacia y la fluidez en la cooperación internacional con las autoridades portuguesas y francesas en la materia, ya que la proximidad geográfica determina que sea con estos Estados con los que se generan más situaciones con incidencias trasfronterizas.

A la falta de dicha ratificación del Convenio de la Haya se une el hecho de que los instrumentos de reconocimiento mutuo desarrollados en el ámbito de la cooperación judicial civil y mercantil de la UE excluyen, con carácter general –a salvo los Reglamentos UE sobre obtención de pruebas y notificación y traslado de documentos–, su aplicación al estado civil y capacidad de las personas. Se produce así una clara disonancia entre los progresos alcanzados en la cooperación judicial en la UE en materia de familia, protección de menores u obligaciones contractuales y la notoria laguna existente respecto de la protección jurídico-civil de adultos. A este vacío pretende dar respuesta la doble iniciativa de la Comisión Europea que en el año 2023 propuso, de una parte, adoptar por parte del Consejo UE una decisión dirigida a conducir a todos los Estados miembros que no lo hubieran hecho a ratificar el Convenio de la Haya y, de otra parte, a elaborar, para su aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, un reglamento propio sobre competencia, ley aplicable, reconocimiento y ejecución de medidas y cooperación en asuntos relativos a la protección de adultos.

El referido proyecto de reglamento ha recibido un importante impulso en las sucesivas presidencias de turno del Consejo de la UE durante el año 2024 –Bélgica y Hungría– durante las cuales se completó una primera lectura del texto en un proceso abierto a sugerencias y comentarios a su articulado por parte de las representaciones de los Estados miembros. La Unidad elaboró, a tal efecto, un primer informe –junto con la Fiscalía de Sala de lo Civil y con la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado– en el que se plantearon diversas propuestas, en gran medida derivadas de la necesidad constatada de adecuar el enfoque y la terminología del borrador del reglamento a los consolidados estándares internacionales derivados de la Convención de Nueva York (2006).

La redacción original del borrador del reglamento seguía en gran medida la estructura, enfoque conceptual y terminología que en su día

adoptó el Convenio de la Haya, más próximo al modelo tuitivo que predominaba en derecho comparado antes de la Convención. En consecuencia, se propusieron diversas modificaciones al articulado del proyecto para introducir junto al de protección, los conceptos de pleno reconocimiento de la igualdad en el ejercicio de la capacidad jurídica, de apoyo en los procesos de toma de decisiones, así como de salvaguardas, en términos consistentes con los establecidos en el artículo 12 de la Convención.

Se propuso también una nueva redacción de la definición de medidas de protección del adulto, junto con la introducción de una definición legal del concepto de voluntad del adulto, comprensivo tanto de las manifestaciones que fuese posible obtener al tiempo de adoptarse y reconocerse las medidas como, en defecto de la expresión de una voluntad actual, las que hubieran podido anticiparse por el adulto en un momento anterior o, incluso, la consideración de sus preferencias a través de la valoración de su trayectoria vital. Además, se sugirió introducir de forma explícita esta consideración de la voluntad del adulto en otros artículos del proyecto como es el caso relativo a la elección de foro o a los motivos de denegación del reconocimiento de medidas adoptadas en otro Estado.

En un segundo bloque cabe destacar las propuestas realizadas en relación con el procedimiento de reconocimiento de medidas adoptadas por autoridades de otros Estados. El borrador del reglamento contemplaba la tradicional prohibición de revisión en cuanto al fondo de las medidas adoptadas en un Estado en el momento de su reconocimiento en otro Estado distinto. Sin embargo, en esta materia, desde el Ministerio Fiscal se ha constatado que el carácter dinámico de la discapacidad y de los apoyos que en cada momento cada persona pudiera precisar haría necesaria la flexibilización de dicho principio. Se consideró entonces sugerir que se introdujese la posibilidad de revisión de las medidas acordadas en un Estado al tiempo de ser reconocidas en otro, también en cuanto al fondo, cuando concurra un cambio de circunstancias que así lo justifique y siempre que las autoridades del Estado donde la resolución haya de ser reconocida fueran también competentes para la adopción de las medidas, conforme a las normas de competencia establecidas en el propio reglamento.

En tercer lugar, resulta de interés resaltar la propuesta relativa a la regulación en el artículo 13 del proyecto de un específico procedimiento de cooperación jurídica para la colocación –en los términos literales del reglamento– de un adulto en otro Estado, es decir, para la autorización y ejecución coordinada de los internamientos involuntarios con incidencia transfronteriza. Por parte de la Unidad se propuso

la reformulación tanto del enunciado –sustitución del término colocación por otros tales como traslado o reubicación– como de la concreta regulación propuesta, todo ello con el fin de que el adulto objeto de tales medidas sea contemplado como pleno sujeto de derechos. Igualmente se propuso incluir incisos tendentes a asegurar que las medidas relativas al traslado involuntario trasfronterizo se tomasen con todas las garantías precisas –incluidas la de la jurisdiccionalidad– propias de toda medida restrictiva de la libertad individual, exigibles en el ámbito de la UE conforme a los estándares establecidos por la jurisprudencia del TEDH.

Ya en relación con la regulación que el borrador de reglamento ofrecía sobre las autoridades competentes en la materia, se sugirió la conveniencia de valorar fórmulas técnicas adecuadas para dar mayor visibilidad al Ministerio Público como autoridad competente y de referencia en este campo en España. Una vez que ya lo es de hecho –la práctica habitual de los juzgados y tribunales es derivar a la fiscalía toda solicitud de cooperación jurídica recibida en la materia–, su reconocimiento formal resulta imprescindible a los efectos de articular de forma ágil y eficaz las comunicaciones directas con autoridades de otros Estados miembros que el propio reglamento autorizaría.

Se trata, en definitiva, de dotar al Ministerio Fiscal de los reconocimientos pertinentes para que pueda actuar como autoridad de emisión y recepción de las solicitudes de cooperación que pudieran ser necesarias, especialmente en situaciones de mayor urgencia como son las que requieran la adopción de medidas urgentes en supuestos de riesgo grave, en caso de desaparición del adulto o en los ya referidos procedimientos de traslado involuntario trasfronterizo. En todos estos supuestos el Ministerio Público es la institución que se encuentra en mejor posición en España para impulsar una actuación coordinada y eficaz que dé respuesta a las necesidades del caso concreto interesando, cuando proceda, la adopción de las pertinentes medidas o autorizaciones judiciales.

Finalmente, en un último grupo de sugerencias de modificación al articulado del proyecto se abordaron las cuestiones relativas a la regulación de los certificados de medidas que contempla el instrumento. Se propuso la inclusión explícita en dichos certificados de las restantes modalidades de apoyo en la toma de decisiones distintas de la representación, ya que inicialmente parecían diseñados principalmente en consideración a las medidas de naturaleza representativa.

Ya en relación con la actividad desarrollada en el año 2024 respecto de la colaboración de la Unidad en la interlocución y respuesta que desde el Ministerio Público español se da a las peticiones de

cooperación jurídica internacional recibidas en la materia, debe significarse que se canalizaron diversas solicitudes. Mayoritariamente tuvieron origen en Portugal –transmitidas desde el Ministerio Público portugués, autoridad central allí– y Francia –derivadas a través del Magistrado de enlace francés en España–. Las de mayor interés versaron sobre la valoración de la necesidad de adopción de medidas de protección y apoyo respecto de ciudadanos que se habían trasladado desde los países vecinos a España, tras haberse detectado la necesidad de apoyos en el entorno de su anterior residencia habitual, pero sin que se hubieran llegado a adoptar medidas judiciales por las autoridades allí competentes. Una vez derivados los casos a las respectivas fiscalías territoriales –con el oportuno seguimiento desde la Unidad–, tras la práctica de las diligencias precisas, se resolvió lo procedente en cuanto a la necesidad de adoptar medidas de apoyo. En la mayoría de los casos se concluyó que no resultaba preciso promover medidas judiciales, al constatarse la existencia o bien de una guarda de hecho familiar –algunos casos eran de nacionales españoles que retornaban a España a un entorno de familia próxima– o bien por concluirse que el entorno social y comunitario en el que las personas habían recalado, conforme a su voluntad, ya colmaba las necesidades de asistencia precisas.

#### 9.1.1.5 *Actuaciones de coordinación institucional*

La demanda de unificación de criterios interpretativos persiste tras la entrada en vigor de la Ley 8/21. Por esta razón, además de las actividades propias de la Unidad en su relación continuada con los fiscales delegados, o de la participación en foros conjuntos con miembros de la judicatura para potenciar el enriquecimiento del debate interpretativo tanto intra como extraprocesal, se realizan diversas actuaciones que amplían el campo de relación interinstitucional.

Es el caso del relevante papel jugado por los fiscales de la Unidad especializada como dinamizadores del grupo de trabajo creado en el seno de la Comisión de protección patrimonial de las personas con discapacidad, para el estudio de las reformas legales pertinentes en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad (en adelante, LPP), que ha culminado sus trabajos a lo largo del año 2024, presentando sus conclusiones en el pleno de la comisión convocado el día 14 de enero 2025. El calado de las reformas propuestas se desarrolla en el apartado correspondiente de esta memoria.

La propuesta plural de reformas legales que abarca, no solo la LPP sino su régimen fiscal, así como la Ley de la Jurisdicción Voluntaria, pretende profundizar en el protagonismo de la persona con discapacidad y en la debida atención y respeto a su voluntad, deseos y preferencias en esferas como la constitución, la administración o el funcionamiento del patrimonio protegido, en línea con las nuevas exigencias constitucionales tras la reforma del artículo 49 de la Constitución española; con una notable mejora conceptual de la función supervisora del Ministerio Fiscal como garante del respeto a la autonomía de la persona.

Por su parte, la comisión de seguimiento/grupo de trabajo constituido tras la firma de los protocolos de colaboración desarrollados con las entidades bancarias, con la participación como observador del Banco de España, ha seguido sus trabajos a lo largo del año 2024 para la monitorización y evaluación del cumplimiento de los mismos, actualizando el indicador de escasa relevancia económica, con referencia al índice 2024 de gasto medio por persona y/u hogar del Instituto Nacional de Estadística para la interpretación del concepto jurídico indeterminado de la escasa cuantía en relación con la actividad del guardador de hecho.

La reforma sobre la guarda de hecho llevada a cabo en el derecho civil autonómico aragonés por Ley 3/2024, de 13 de junio, de modificación del Código de Derecho Foral de Aragón en materia de capacidad jurídica de las personas ha sugerido la publicación de un nuevo anexo interpretativo atendida la regulación específica sobre el ámbito de ejercicio, acreditación y extinción de la guarda de hecho en Aragón.

#### 9.1.1.6 *Actividades de formación desarrolladas por la Unidad especializada*

Las siempre eficaces jornadas de fiscales especialistas, celebradas en Palencia los días 8, 9 y 10 de octubre, contribuyeron, un año más, a mantener el principio de unidad de actuación. La decisión de su celebración conjunta con la especialidad civil obedeció al objetivo compartido por ambas especialidades de resolver algunas cuestiones de interés conjunto, como el tratamiento de los procedimientos de familia cuando existen hijos menores con discapacidad en la franja etaria entre 16 y 18 años o emancipados, o cuando son mayores de edad, cuando se plantean cuestiones como el tratamiento de la atribución de la vivienda, etc. La figura del defensor judicial, ampliada en la modificación legal del CC realizada por la Ley 8/21 y sus distintos itinera-

rios procesales de designación, ocupó también ese interés conjunto de ambas especialidades, sin perjuicio de abordar otras cuestiones propias de cada especialidad como, en nuestro caso, la profundización en la curatela asistencial, de escasa utilización en la práctica. Su celebración conjunta tuvo una gran acogida por parte de los/las delegados/as, ya que cerca del 78% compatibilizan ambas delegaciones. Las conclusiones son públicas una vez validadas por el FGE, y pueden encontrarse en la página web www.fiscal.es.

La Unidad dirigió un año más el contenido correspondiente dentro del curso de formación inicial de la 62.ª promoción de fiscales.

En el ámbito de la formación continua especializada, se ofrecieron dos cursos, bajo la dirección de sendos fiscales adscritos a la Unidad, respectivamente dedicados a la figura del facilitador en relación con el derecho al acceso a la justicia de las personas con discapacidad y al alcance e intensidad de los apoyos a la discapacidad. Y, en coordinación con otras especialidades se ofertaron los cursos: El fiscal en la vigilancia penitenciaria y las personas con discapacidad y/o con problemas de salud mental, coorganizado con el Fiscal de Sala delegado de Vigilancia Penitenciaria, y el dedicado a Intervención del Ministerio Fiscal en asuntos civiles con incidencia transfronteriza y en procedimientos de cooperación jurídico internacional civil, desarrollado con la Sección Civil de la Fiscalía del TS. Dentro de la misma concepción transversal de la discapacidad, los tres fiscales de esta Unidad han participado también en los cursos dedicados a otras especialidades (Odio, Trata de Personas y Extranjería…) en reflejo claro de la estrecha coordinación que se mantiene con las respectivas Unidades de la FGE.

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 participación en la segunda edición del Encuentro de jueces, fiscales y notariado desarrollado en A Coruña, importante evento que analiza las cuestiones interpretativas que los tres colectivos comparten en la aplicación de los principios de la Ley 8/21; así como la colaboración habitual con el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil y sus áreas especializadas (EMUME y UFAM) 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, colegios de registradores o el Con-

sejo 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 la FGE.

### 9.1.2 La Fiscalía, referente institucional en la detección y prevención de riesgos de abuso, maltrato o desasistencia de personas con discapacidad y personas mayores

El principio de subsidiariedad de la intervención judicial establecido en la Ley 8/2021 determina la prevalencia legal –y, en consecuencia, también la mayor relevancia social– de los restantes medios de apoyo al ejercicio de la capacidad jurídica. Este protagonismo de los medios de apoyo no judiciales no se limita a los explícitamente tipificados en la legislación civil, como son la guarda de hecho familiar y los apoyos voluntarios notariales, sino que se extiende también a los restantes medios alternativos de apoyo, de muy diverso contenido y naturaleza, existentes en el entorno social y comunitario, los cuales actúan como factores contextuales positivos al eliminar barreras y facilitar el funcionamiento y participación en condiciones de igualdad de las personas mayores y de las personas con discapacidad. Todos estos medios de apoyo han sido puestos en valor por la nueva legislación que, incluso, determina en su regulación procesal el archivo del procedimiento de jurisdicción voluntaria de provisión de apoyos cuando existe conformidad en optar por alguna de las referidas alternativas (artículos 42 bis b 3 y 4 LJV).

Los medios de apoyo no judiciales tienen en común el carecer de un control jurisdiccional directo en tanto no se otorgue disposición voluntaria o se dicte resolución judicial que así lo determine. El modelo resultante, que ha venido a calificarse por la doctrina como un proceso de «desjudicialización razonable», no tiene su única ni principal razón de ser en la evidente utilidad que supone reservar los recursos de la administración de justicia para los casos que estrictamente los precisan. En realidad, esta restricción de la intervención judicial es una consecuencia necesaria del principio de proporcionalidad que exige que toda limitación de derechos se ajuste estrictamente a los criterios de necesidad, idoneidad y razonabilidad. Y la judicialización de los apoyos, incluso en su modalidad colaborativa o menos intensa, supone siempre una cierta restricción de derechos, cuando menos como intromisión en la autonomía personal y en la vida privada y familiar.

Este modelo instaurado por el legislador en 2021 también supuso una clara apuesta por ampliar el margen de confianza depositado en

un funcionamiento debidamente cohesionado de los mecanismos de protección y salvaguarda que se entretejen entre múltiples actores, como son los servicios públicos de protección social y prestacionales, la propia comunidad de ciudadanos y la sociedad civil, las entidades que surgen en su seno y, con especial relevancia, las familias y entornos relacionales más estrechos de las personas mayores y las personas con discapacidad. Y esta apuesta, a su vez, se cimenta en la constatación de que son las familias o, en su defecto, los entornos de proximidad de las personas con discapacidad y personas mayores los que, junto con los recursos sociales y comunitarios, actúan con mejor eficacia como red de prevención y protección frente a riesgos de maltrato, abuso o desasistencia.

En la misma medida en que este cambio de modelo requiere una mayor eficiencia en los mecanismos de control y salvaguarda judicial –en cuanto ahora solo se deben desplegar cuando resulten precisos ante un riesgo acreditado– también entraña una mayor trascendencia de los sistemas de alerta y prevención temprana. El acierto en la respuesta del Ministerio Público y, en su caso, en las resoluciones judiciales a la hora de adoptar o no medidas y salvaguardas, y que estas lleguen a tiempo depende de que los procesos de detección temprana de los riesgos sean eficaces. Estos riesgos emergen cuando los referidos entornos de las personas dejan de aportar un apoyo suficiente y adecuado o bien cuando, sencillamente, dichos entornos no existen o desaparecen, circunstancia última cada vez más habitual en el caso de la soledad no deseada en personas mayores.

En el marco de dicho modelo, la Ley 8/2021 ha realzado la posición del Ministerio Público como institución de referencia en la materia, al situarla como el órgano de relevancia constitucional competente para recibir noticia o información de dichas situaciones de riesgo y valorar la necesidad y oportunidad de promover medidas o salvaguardas judiciales. La reforma legal ha restringido intensamente las posibilidades de actuación de oficio por parte de los juzgados al suprimirse toda facultad de proveer apoyos judiciales estables directamente por los mismos – a diferencia con el sistema anterior, que la contemplaba en el artículo 228 CC, en su versión anterior a la Ley 8/2021– conservando únicamente estas facultades de oficio de los juzgados para situaciones que requieran la adopción de medidas de protección urgentes –art. 762 LEC– tras las cuales se obliga al órgano judicial a poner en manos del Ministerio Fiscal la decisión de la procedencia o no de impulsar medidas de apoyo judicial adicionales.

Esta resituación institucional de la Fiscalía como clave de bóveda del sistema de apoyos y salvaguardas en el ámbito judicial exige por

parte del Ministerio Público un liderazgo activo para coordinar una compleja y heterogénea red de prevención. Se trata de canalizar correctamente hacia el ámbito judicial, o no, según proceda, las informaciones y noticias sobre riesgos detectados en otras instituciones, servicios públicos, entidades privadas, familias y ciudadanía en general e, incluso, en otros servicios de la propia fiscalía en el ejercicio de sus restantes atribuciones. El Ministerio Fiscal resulta así situado en una obligación legal positiva consistente en abrir canales seguros para facilitar la recepción de las comunicaciones e informaciones relevantes remitidas tanto por particulares y entidades privadas como por autoridades y funcionarios públicos, así como en impulsar una coordinación eficaz de todos los actores públicos y privados que tienen un rol o una posición relevante en la detección de dichos riesgos y en la implementación de los ajustes y medidas que sean necesarias en cada caso.

Se descubre así una singular posición del Ministerio Público en esta materia, ocupando un lugar nodular en el contexto de una red de prevención y protección que debe funcionar de modo integral al conectar múltiples servicios, instituciones, entidades y profesionales, tanto del sector público como de determinados ámbitos del sector privado. Respecto de todos ellos –en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 bis a) 3, segundo párrafo LJV– el Ministerio Fiscal es el único referente institucional hacia el cual se puede –o se debe, tratándose de empleados públicos– canalizar la trasferencia de la información relevante sobre riesgos relativos a necesidades de apoyo o salvaguardas no cubiertas. Únicamente cuando esta información tiene como destino al Ministerio Público dicha trasferencia de datos cuenta con una base legal específica y clara que justifica su cesión y posterior tratamiento en relación con los referidos fines.

Esta extensa, compleja y heterogénea red de prevención, que cuenta con el Ministerio Fiscal en su centro, incluye componentes tan diversos, entre otros, como son todos los que pueden llegar a integrar el entorno personal y familiar más estrecho de la persona, su entorno comunitario y ciudadano más amplio, los profesionales de los servicios de salud, los trabajadores que integran las diversas redes de servicios sociales, el personal y dirección de centros de día y centros residenciales, las entidades de apoyo, los servicios públicos prestacionales, otros servicios públicos –incluida la propia Administración de Justicia, juzgados y tribunales y las fuerzas y cuerpos de seguridad–, las notarías e, incluso, los sujetos de derecho privado prestadores de determinados servicios esenciales, como son los bancos y entidades financieras o los proveedores de suministros y bienes de consumo básicos y habituales.

En el ámbito de los sujetos de derecho privado, destacan las referidas entidades bancarias y financieras. En muchos casos, los primeros

indicadores de riesgo son detectables en las alteraciones en el flujo de salidas y entradas monetarias en la cuenta bancaria que recibe los ingresos y rentas ordinarios al constatar cambios de conducta respecto de la operativa bancaria histórica del cliente. Esta detección temprana de riesgos en la gestión económica básica es un medio eficaz de evitar abusos económicos de mayor trascendencia. La experiencia demuestra que la debida persecución penal de tales abusos, una vez consumado el expolio patrimonial de la persona, reporta escasa satisfacción tanto en cuanto a la reintegración del patrimonio defraudado –de imposible o muy difícil recuperación en la mayoría de los casos– como respecto de la reparación emocional y sus consecuencias en la autonomía personal de la víctima. Cuando se trata de víctimas especialmente vulnerables, el abuso económico deviene en una mayor fragilización y en un significativo deterioro que, en muchos casos, especialmente tratándose de personas mayores, resulta difícilmente reversible.

Es por ello por lo que a este específico campo de prevención se dirigieron los primeros esfuerzos de coordinación por parte de esta Unidad, mediante la protocolización de la colaboración con las entidades bancarias y financieras tanto en relación con la aplicación de la guarda de hecho como respecto de la identificación de indicadores de riesgo, mediante los convenios suscritos a tal efecto en el año 2023 y que en este año 2024 han tenido ya implantación territorial en toda España. Las fiscalías territoriales informan de una fluida y productiva cooperación con las entidades bancarias que cuentan con implantación en sus respectivos territorios en aplicación de ambos convenios.

También las notarías cumplen con una función de detección y prevención esencial que discurre pareja a la realizada por las entidades financieras en muchos supuestos, como es el caso de las operaciones de venta de inmuebles o crédito inmobiliario, de especial trascendencia cuando afectan a la vivienda habitual. El Notario, en su función de control de la capacidad natural del otorgante de los actos formalizados en su presencia, se constituye a un tiempo en apoyo institucional y en testigo de excepción de las necesidades de asistencia que las personas pueden presentar en los procesos de toma de decisiones, manifestaciones de voluntad y expresión de consentimientos respecto de actos de especial trascendencia personal y patrimonial. Durante este año 2024, se han realizado los últimos ensayos para la implantación de un sistema de interconexión que habilite una transferencia segura de datos y comunicaciones desde las notarías a las fiscalías y se han estudiado indicadores objetivos que respalden esta intercomunicación de datos, todo ello en el marco de la futura revisión de los convenios firmados con el Consejo General del Notariado.

En relación con las administraciones prestacionales y otros servicios públicos, las fiscalías vienen desarrollando tradicionalmente esta función de coordinación de forma adaptada a las particularidades de las diversas instituciones y entes públicos territoriales, así como a la realidad social comprendida en sus respectivas demarcaciones. El estado de la situación es muy diverso y los avances se deben, en muchas ocasiones, más al desempeño y dedicación personal en casos particulares –destacan los niveles de cooperación logrados por las fiscalías provinciales de Alicante, Barcelona, Córdoba, Madrid, Murcia, Sevilla o Valencia, entre otras– que a una planificación y programación general de la debida cooperación interinstitucional en este campo. Esta cooperación se encuentra lejos de estar consolidada, y precisa ser guiada por marcos generales de actuación, de naturaleza interinstitucional, que a día de hoy son escasos.

La Unidad ha iniciado una línea de estudio sobre las pautas y buenas prácticas seguidas en la materia en cada fiscalía, con el fin de detectar dificultades y desafíos no resueltos para los que pudieran aportarse en el futuro modelos de actuación, elaborar protocolos o convenios marco interinstitucionales a partir de los cuales cada fiscalía territorial pueda desarrollar sus propios instrumentos y herramientas en sus respectivos territorios, así como, detectar eventuales necesidades de regulación normativa.

Respecto de los servicios sociales, la mayoría de las fiscalías refieren una moderada satisfacción en cuanto a la coordinación y canalización del flujo de información relevante en relación con necesidades de apoyo o salvaguardas no cubiertas. En esta materia cabe destacar la positiva experiencia que reportan las fiscalías que cuentan con el apoyo técnico de unidades de trabajo social adscritas a los juzgados, incluso con trabajadores sociales destinados a dar servicio a las necesidades específicas de la sección de discapacidad y mayores de la fiscalía. Este es el caso de Alicante, Barcelona, Madrid o Valencia en donde se cuenta con un modelo de integración del trabajo social en la propia fiscalía que, si bien constituye un objetivo deseable, sin embargo, por no parecer alcanzable en un futuro inmediato en todos los territorios –su implementación requiere asignación de recursos y planificación en las administraciones respectivamente competentes–, nos determina a explorar alternativas de similar eficacia en las restantes oficinas fiscales.

Así, en donde no se cuenta con este trabajo social integrado en la propia fiscalía, las memorias territoriales inciden en las dificultades derivadas de la falta de trabajadores sociales que hagan funciones de coordinación y enlace de forma estable entre la fiscalía territorial y la

red de trabajo social local respectiva –más de un tercio de las fiscalías provinciales reportan carecer de tales puntos de contacto– o de la falta de especialización de los enlaces existentes en relación con las específicas necesidades de la fiscalía en la materia.

Para paliar dicha situación algunos territorios apuntan a una solución prometedoramente eficaz como puede ser el establecimiento –mediante el oportuno diálogo interinstitucional– de puntos de contacto estables, debidamente formados, en las redes y estructuras de los servicios sociales locales de base y de los servicios sociales adscritos a los servicios de salud. En algunos territorios se echa en falta en el ámbito de los servicios sociales una mayor especialización –recíproca a la desarrollada por el Ministerio Público en materia de apoyos– que ayude a que los informes y requerimientos mutuos entre servicios sociales y fiscalía se ajusten a parámetros homologados de forma acordada entre ambos ámbitos. Se lograría así no solo que se cumplan los requisitos exigidos por la norma en relación con sus dictámenes sino también una buena práctica en cuanto a la forma, tiempos de respuesta y contenido de dichos informes a fin de mejorar la eficiencia de los respectivos procedimientos.

Respecto de los servicios de salud públicos, las fiscalías territoriales informan también de modo muy diverso tanto en relación con el grado y eficacia de la cooperación y coordinación, como con la forma de canalizarla. La proporcionalidad de la intervención del Ministerio Fiscal y, en su caso, de la posterior actuación judicial –en una materia que supone el acceso, cesión y tratamiento de datos personales sensibles relativos a la información sanitaria de los pacientes– aconseja limitar el recurso a solicitudes de acceso amplio o generalizado a historias clínicas. En su lugar, debería procurarse, tal y como muchas fiscalías informan haber conseguido, una estrecha colaboración con los servicios de salud que facilite la canalización de informes médicos específicos relativos a las circunstancias personales y de salud que sean estrictamente relevantes como indicadores de necesidades de apoyo eventualmente no cubiertas. En relación con estos indicadores de salud, el informe elaborado por el médico de familia o, en su caso, por el responsable del seguimiento del paciente en los servicios de salud mental, se presenta como la herramienta más adecuada a tal efecto.

Son los profesionales médicos responsables del seguimiento del paciente en los servicios públicos o concertados de salud quienes estarían en mejor posición para dar una valoración actualizada y contextualizada, así como para detectar eventuales riesgos de abuso, maltrato o desasistencia que pudieran aflorar en el contexto de la prestación de la

asistencia médica precisa y su ulterior seguimiento. La mitad de las fiscalías informan que disponen de canales específicos para encauzar la información al respecto, pero una cuarta parte de los territorios reportan dificultades o falta de fluidez en la transferencia de la información.

Tanto en relación con los servicios sociales como con los servicios de salud, que constituyen los dos ámbitos específicos, social y sanitario que la Ley 8/2021 introdujo como pilares sobre los que se debe asentar la valoración técnica inicial en el procedimiento judicial de provisión de apoyos, de conformidad con el artículo 42 bis b) 1 LJV, prácticamente todas las fiscalías informan que no cuentan con convenios ni instrumentos que protocolicen específicamente ni la canalización de la transferencia de información ni la determinación de los referidos puntos de contacto o enlace. Se evidencia así la necesidad de aunar los esfuerzos de las fiscalías con los que también deben impulsar otras instituciones para confluir en una cooperación que, no por compleja –implica a múltiples administraciones, estatal y territoriales, en sus distintos niveles–, puede dejar de reconocerse como una necesidad cuyo abordaje será ineludible en un futuro próximo.

En relación con los centros que cuentan con unidades de ingreso y con los centros residenciales de personas con discapacidad y de personas mayores, las fiscalías informan de un satisfactorio grado de colaboración a la hora de encauzar la emisión y recepción de la información relevante. La coordinación en este ámbito se ha venido asentando en la estrecha cooperación interinstitucional generada a partir del importante esfuerzo realizado por el Ministerio Público para intensificar su presencia en los referidos centros a través de sus visitas periódicas, así como en la coordinación con los servicios de inspección respectivos y en la positiva dinámica colaborativa generada por la actividad desplegada por la Fiscalía en la supervisión de sujeciones y contenciones, de conformidad con lo establecido en la Instrucción 1/2022.

No obstante, en esta materia debe dejarse constancia de incidencias ocasionales respecto de situaciones de abuso o maltrato insuficientemente afloradas por la dirección de algunos centros. Estos casos ponen de manifiesto la necesidad de mejorar los mecanismos de traslado y tramitación de quejas o denuncias, especialmente las interpuestas por los propios pacientes e internos. Se aprecia la conveniencia de valorar la procedencia de iniciativas regulatorias que incrementen las garantías en la actuación de la dirección de los centros en cuanto al aseguramiento de la realización de una mínima indagación y reporte a la autoridad competente ante toda queja o denuncia y que dichas garantías incluyan la obligación de protocolizar y documentar suficientemente las debidas actuaciones al respecto.

Por último, en cuanto al papel de la entidad pública competente en cada territorio para asumir las funciones de apoyo subsidiarias establecidas en el artículo 253 CC, debe destacarse la diversidad de modelos implementados en cada provincia o comunidad autónoma, sobre los cuales las fiscalías reportan realidades muy heterogéneas tanto respecto del grado de satisfacción de las funciones asignadas a estas entidades por la legislación estatal como en relación con el nivel y fluidez de la cooperación que mantienen con el Ministerio Público. En relación con esta cuestión se aprecia la conveniencia de sugerir el impulso de una regulación básica estatal que desarrolle las funciones de la entidad pública o, en su defecto, el establecimiento –en el seno de la coordinación administrativa interterritorial– de unos contenidos mínimos que estas entidades deban cumplimentar en todo el Estado con el compromiso de dotación de suficientes medios para llevarlos a cabo.

Con independencia de apreciar un mejor o peor funcionamiento en el día a día, la mayoría de las fiscalías territoriales informan de la inexistencia de convenios o protocolos de coordinación con la entidad pública en el ejercicio de sus atribuciones en materia de prestación de apoyo urgente. La trascendencia a nivel práctico de esta coordinación con el Ministerio Fiscal se pone de manifiesto respecto de la forma y tiempos de comunicación de la prestación del apoyo urgente, y respecto de las responsabilidades de cada institución en las subsiguientes actuaciones a desarrollar en casos que son especialmente sensibles por generar situaciones de verdadero riesgo para la integridad personal y patrimonial de los afectados. De ahí la necesidad de dotar a ambas instituciones –fiscalía y entidad pública– de un marco estable e institucionalizado de cooperación y coordinación que contenga itinerarios y cauces de actuación suficientemente pautados, con el fin de dar a cada caso una respuesta eficaz, ágil e integral, al tiempo que jurídicamente segura.

Una vía de coordinación interinstitucional con la administración penitenciaria ha sido objeto de específico tratamiento en 2024. La Unidad especializada dirigió un curso de manera conjunta con el Fiscal de Sala delegado de Vigilancia Penitenciaria, abordando la detección tardía de la discapacidad o los problemas de salud mental de las personas condenadas; así como la diferencia de su tratamiento penitenciario y los programas especiales para personas con discapacidad existentes en algunos centros. En el mencionado curso se destacó la actividad desarrollada por las fiscalías extremeñas con el Centro Penitenciario de Badajoz, logrando la colaboración del tercer sector para dar apoyo a la individualización del régimen penitenciario de algunos internos con discapacidad, como modelo a desarrollar en aquellos centros que no disponen de recursos específicos. En la misma línea,

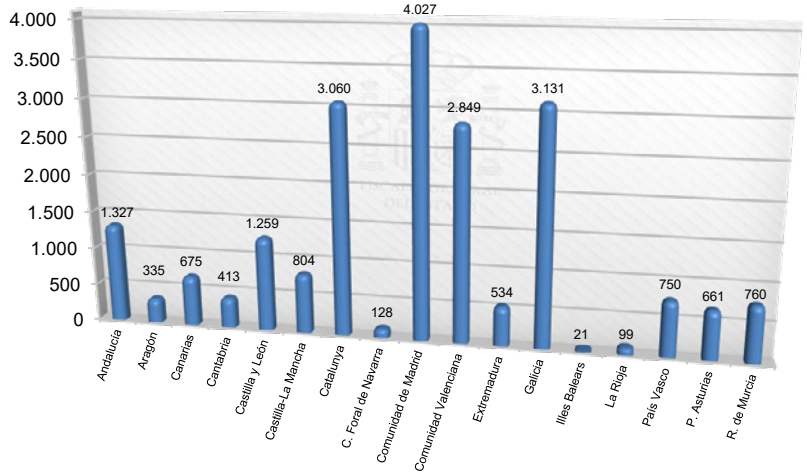
algunas fiscalías describen en sus memorias interesantes iniciativas de coordinación, entre las que se incluyen visitas a los centros penitenciarios de su demarcación. Por ejemplo, la Fiscalía Provincial de Ávila en relación con el Centro Penitenciario de Brieva (que carece de unidad terapéutica), ha puesto el foco en lo que ha considerado insuficiente atención facultativa de las internas con discapacidad intelectual y/o psíquica. Además, ha transmitido la necesidad de comunicar a la Fiscalía la posible necesidad de apoyo a la capacidad jurídica de las internas, no solo ante una próxima excarcelación final, sino desde que sea detectada la necesidad del mismo.

### 9.1.3 Actuaciones preprocesales de los/as fiscales

Las diligencias preprocesales son el instrumento para la documentación de las funciones del Ministerio Fiscal en la materia, donde se incorporan los principios legales basados en la proporcionalidad, la necesidad y la subsidiariedad de los apoyos judiciales, lo que otorga a las diligencias fiscales su protagonismo.

En el análisis estadístico nacional se aprecia por segundo año consecutivo un claro ascenso del 20% en el volumen de incoación (20.833) en relación con la anualidad anterior (16.736), con el reparto territorial que se visualiza en la tabla siguiente:

NÚMERO DILIGENCIAS PROCESALES INCOADAS EN 2024



En los años subsiguientes a la entrada en vigor de la Ley 8/21 se han recogido descensos porcentuales que atribuíamos a la aplicación de los principios de necesidad y subsidiariedad de los apoyos judiciales y al cambio en la configuración de la legitimación del MF. El fuerte cambio de tendencia sostenido en los dos últimos años se puede atribuir al trabajo de las fiscalías en los procedimientos de revisión determinados por la DT.ª 5.ª, que se desarrolla casi en exclusiva en algunos territorios (como Cáceres), supliendo la ausencia de iniciativa de oficio o de los particulares. Sin olvidar, el incremento de actuaciones en relación con los centros residenciales de mayores en aplicación de la Instrucción FGE 1/2022.

Debe destacarse el esfuerzo sostenido de las fiscalías gallegas encabezadas por A Coruña, con 1.167 diligencias incoadas; Ourense (989) o Pontevedra (599), o las valencianas: Alicante (942), Valencia (1.487) y Castellón (420), además de volúmenes como los registrados en Murcia (760), Lleida (616) o Cáceres (534). En los informes de las delegaciones fiscales se da cuenta del esfuerzo desplegado para cumplir con el mandato legal de revisión de todos los antiguos procedimientos de incapacitación.

Aun así, son tendencias no homogéneas a nivel nacional, lo que se explica por la idiosincrasia de cada circunscripción territorial, los criterios de los órganos judiciales en torno al impulso de oficio de los procedimientos de revisión transitorios y 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.

El peso en concreto que suponen las diligencias preprocesales para la provisión de apoyos, en comparación con el resto de grandes bloques de trabajo en esta sede, apoya esta consideración. Podemos afirmar que el 85,37% de las diligencias lo son en este ámbito, donde se incluyen las incoadas para revisar los apoyos y acomodarlos a la legislación de 2021. El 5,63% lo son en torno a actuaciones derivadas de las visitas de inspección de centros y unidades psiquiátricas y el 6,36%, sobre patrimonios protegidos, que se analizan a continuación.

#### 9.1.3.1 *Diligencias preprocesales y actuaciones respecto de las medidas de apoyo a las personas con discapacidad*

El volumen y miscelánea de cuestiones que llegan a las fiscalías como resultado del papel central destacado en la colaboración interinstitucional es abrumador y consecuencia directa del incremento y fiabilidad de los cauces de comunicación.

Debemos resaltar la inmediata actuación de la Fiscalía de Valencia ante la grave situación social que provocaron las inundaciones sufridas en dicha Comunidad Autónoma el pasado mes de octubre. La delegada autonómica recibió diversas comunicaciones de Servicios Sociales de Catarroja y otras poblaciones afectadas sobre situaciones de desprotección de personas mayores que con carácter de urgencia social habían sido realojadas en residencias y centros –conforme al artículo 253 CC–, al haber perdido sus domicilios o haber quedado inhabitables. Se solicitaron las oportunas medidas de apoyo e, incluso, las oportunas autorizaciones judiciales de internamiento, en los casos de personas que presentaban algún deterioro cognitivo.

La variedad descrita abarcaría también, por ejemplo, la consulta que la administración competente dirigió a la Fiscalía balear respecto de si el ámbito de actuación del guardador de hecho podía abarcar la firma de un contrato de arrendamiento durante siete años. Las condiciones favorables del mismo, vista la situación de la vivienda en Mallorca, quedó resuelta al amparo de la interpretación del artículo 287.2 del Código Civil, al considerar que la renta no era de importe extraordinario.

Es considerable el número de diligencias preprocesales que finalizan por su archivo sin formulación de solicitud de medidas de apoyo judicial. Ello responde a la constatación de que el ciudadano tiene una guarda de hecho, fundamentalmente en casos de personas mayores ingresadas en centros y en supuestos de progenitores respecto de hijos menores con discapacidad al alcanzar la mayoría de edad.

La soledad de las personas mayores sin red de apoyo social o familiar es una situación que va aumentando y que, a falta de otros recursos, acaba en la institucionalización indeseada de la persona al no disponer de recursos suficientes para una adecuada atención en el domicilio. Esta es una reflexión común que subraya la Fiscalía almeriense que, como muchas otras fiscalías trabaja en estrecha coordinación con el teléfono de atención a las personas mayores. Las Fiscalías canarias siguen transmitiendo similar problemática en derivación desde las Unidades hospitalarias, cuando tras el alta médica de una persona sin entorno de cuidados, se hace precisa la provisión de apoyos.

#### 9.1.3.2 *Diligencias preprocesales y actuaciones respecto de visitas e inspecciones a centros de internamiento psiquiátricos, centros residenciales y/o sociosanitarios de personas mayores o con discapacidad*

Debe recordarse que, de conformidad a lo establecido 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», todos los centros de servicios sociales deberían disponer de un Plan de atención libre de sujeciones, que debería ser implantado por la entidad prestadora del servicio antes del 30 de junio de 2025.

En general, se evidencia por las fiscalías en todo el territorio nacional un notable esfuerzo de implantación de un sistema de atención respetuoso con las personas por parte de las entidades responsables de las comunidades autónomas, pero con diferentes velocidades.

La Fiscalía navarra presenta este año un interesante análisis evolutivo de las sujeciones físicas y de contenciones farmacológicas realizadas en los distintos centros de mayores y de personas con discapacidad en la Comunidad Foral, en el que persiste de manera firme la tendencia descendente iniciada en el año 2022, tras el dictado de la Instrucción FGE 1/22. Si en dicho año se registraron contenciones en el 17,34% de la población residente, el dato en 2023 fue de una utilización en el 13,63%, y a fecha 31 de diciembre de 2024 ha resultado ser del 9,78%.

La publicación de la Ley 3/2024, de 12 de abril, reguladora del modelo de atención en los centros de carácter residencial y centros de día de servicios sociales para cuidados de larga duración en Castilla y León, cuyo artículo 13 regula la atención libre de sujeciones, ha tenido un efecto de importancia para las fiscalías castellanoleonesas por cuanto dispone que se comunicará al Ministerio Fiscal la contención en un plazo de cuarenta y ocho horas desde el momento en el que se inicia el procedimiento. Sin perjuicio del temor de un desbordamiento por la recepción de las comunicaciones individuales, las fiscalías transmiten positivamente el compromiso que detectan por parte de los directores y profesionales de los centros residenciales visitados, así como la adecuada coordinación con las Gerencias de Servicios Sociales de cada provincia. A lo largo del año los fiscales han aprovechado las visitas de inspección para proponer la modificación de los protocolos de contenciones y acomodarlos a las exigencias de la novedad legislativa.

No son pocas las provincias que relatan la implicación de los departamentos de inspección autonómicos en las cuestiones relativas al uso de medios de contención mecánicos o farmacológicos en cada centro. En esa línea, las Fiscalías de Girona y Lleida especifican que, tras recibir del Departament de Drets Socials información acerca de irregulari-

dades detectadas relativas al uso de medios de contención, efectúan los oportunos requerimientos y visitas a los centros afectados.

Hay aspectos en los que coinciden las fiscalías solicitando de las administraciones competentes ciertas mejoras, que se pueden concretar en los siguientes aspectos:

i) el control documental por el centro respecto de la documentación de personal, seguros, residentes o expedientes personales; autorizaciones; ingresos involuntarios y su control de plazos…;

ii) la confluencia de personas con distintas necesidades en un mismo espacio, con distintos tramos de edades y planes individuales de atención incompatibles, pues genera desatención en la programación de las actividades de terapia ocupacional;

iii) la ubicación de los grandes dependientes en las residencias en zonas muy alejadas de la salida, con los problemas subsiguientes en caso de necesidad de evacuación urgente;

iv) la escasa coordinación entre centro residencial y centros de salud;

v) la inexistencia de programas de divulgación familiar del proceso de eliminación de medidas de contención, hasta ahora solo dirigido hacia los profesionales de los centros.

Las visitas directas a centros de internamiento realizadas por las/los fiscales en el año 2024 han ascendido a 1.368, cifra que recoge un notable incremento (+12,8%) en relación con las realizadas en el año precedente.

En algunas fiscalías los servicios especializados en discapacidad y mayores se encargan también de tramitar las diligencias de investigación penal relativas a centros de internamiento. Por ejemplo, Almería destaca la denuncia realizada por los padres de un interno en un centro para personas con discapacidad intelectual, ante la importante pérdida de peso que estaban sufriendo algunos de ellos. Las visitas giradas por la Fiscalía y su resultado culminaron con la presentación de una denuncia por parte de del Ministerio Fiscal contra el gerente y el director del centro. En Araba, el servicio especializado interpuso denuncias ese año ante los juzgados de instrucción ante el suministro de medicación no prescrita a dos residentes por parte de una auxiliar por lesiones por imprudencia y malos tratos; registrándose también la investigación por la muerte de un menor de edad con discapacidad en una residencia posiblemente provocada por un uso inadecuado de una medida de contención.

Finalmente, se reseña por su interés, la petición de la Valedora do Pobo a la Fiscalía pontevedresa respecto de la situación de los ingre-

sos involuntarios en centros residenciales de personas mayores que no están en condiciones de decidir por sí mismas. De este estudio resultó que, hallándose el ingreso adecuadamente tramitado, el control posterior era deficitario; lo que sugiere, como indica el Fiscal delegado, la necesidad de implementar alertas periódicas automáticas en las aplicaciones informáticas judiciales y fiscales.

#### 9.1.3.3 *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, debemos acudir a la estadística del Consejo General del Notariado, para conocer el volumen de patrimonios protegidos constituidos en el año: 178 (+26,24% en relación con el año precedente), 372 escrituras de nuevas aportaciones y 12 modificaciones de patrimonios ya constituidos: en bloque sugieren un volumen de 562 comunicaciones hacia las fiscalías. Estos datos reflejan bastante estabilidad en relación con años precedentes y una baja utilización de este recurso, que buscaba en su origen dotar de autonomía y seguridad patrimonial a las personas con discapacidad.

No obstante, a dichas cifras deben sumarse las respuestas a la progresiva solicitud de informes de cuentas hacia administradores de los patrimonios constituidos en años anteriores, que no realizaban la dación de cuentas al MF al tratarse en su mayor parte de progenitores respecto de los patrimonios protegidos constituidos en favor de sus hijos. De forma generalizada las fiscalías transmiten un incremento importante de recepción de comunicaciones de estos antiguos patrimonios protegidos, que está provocando algún problema específico e incluso un cuestionamiento de los requerimientos realizados debido a la antigüedad de los datos solicitados. A estos inconvenientes se les debe responder con prudencia, programando una progresividad en la solicitud de información y huyendo de una minuciosidad que haría imposible para el ciudadano dar una respuesta adecuada y justificada documentalmente. Objeta con razón la Fiscalía navarra que este mandato legal de dación de cuenta económica impresiona de apartarse del reforzamiento de la figura de la guarda de hecho, que se vería complementada con el aseguramiento económico del patrimonio protegido, y que debería quedar al margen de la constitución y control judicial/fiscal.

La cuestión latente en algunas objeciones formuladas a la Fiscalía barcelonesa por ciudadanos e incluso notarios sobre la compatibilidad de la supervisión del Ministerio Fiscal en la legislación estatal con la

legislación catalana ha sido objeto reciente de una consulta remitida a la Unidad especializada en abril de 2025, que será abordada doctrinalmente en el nuevo ejercicio a fin de resolver de manera conjunta las diversas cuestiones que plantea el nuevo papel del MF.

### 9.1.4 Actuaciones procesales

#### 9.1.4.1 *Revisión de procedimientos conforme a la disposición transitoria quinta Ley 8/21*

El nuevo sistema no podía soslayar la situación de aquellas personas que se hallaban bajo el modelo legal precedente, que amparaba la incapacitación o la modificación de la capacidad jurídica. Resultaba precisa una tarea de armonización donde las personas con discapacidad con necesidad de apoyos tuvieran un mismo tratamiento legal. En consecuencia, la Ley 8/21 instaura un procedimiento de revisión con un marco temporal, fijado en su momento sin disponer de los datos estadísticos acerca del volumen de asuntos afectados. La inminencia del fin temporal de la indicada disposición transitoria 5.ª (3 de septiembre de 2024) para la conclusión de los procesos de revisión de todas las medidas sobre la capacidad de las personas dispuestas con anterioridad a su entrada en vigor (patria potestades prorrogadas o rehabilitadas, tutelas y curatelas), obliga a evaluar la situación.

Según las cifras del CGPJ, se constata a fecha 31 de diciembre de 2024:

- 39.530 revisiones finalizadas conforme a la DT.ª5.ª
- 50.185 procedimientos de revisión pendientes de iniciar.
- 26.637 procedimientos de revisión se encuentran en tramitación.

La valoración del ejercicio 2024 en la materia arroja una dinámica progresiva, alcanzando de nuevo ritmos superiores al año precedente. Se han incrementado las revisiones realizadas en un +9,45% respecto del año anterior y se ha conseguido reducir un 35% el volumen de los procedimientos sin revisar y un 15,19% la pendencia.

La LO 5/24, de 11 de diciembre, del derecho a la defensa, modificó la DT.ª5.ª de la Ley 8/21 y nos ofrece tres años más para lograr finalizar la revisión de todos los antiguos procedimientos sobre la capacidad de las personas. Un mero cálculo aritmético, y sólo manteniendo el nivel alcanzado en este año, indica que se podría estar cerca de alcanzar el objetivo de haber revisado los 76.822 procedimientos que penden de disponer de su correspondiente resolución de acomodo a los principios de la nueva legislación. 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.

De manera pausada algunas fiscalías van dando cuenta de la finalización o de estar muy próxima la misma. Así los expresan las Fiscalías de Ciudad Real, Guadalajara, León, Salamanca, Girona o Palencia, o ya están prácticamente todos incoados (Las Palmas, Gipuzkoa).

Es recurrente la queja de las fiscalías sobre el sistema informático, pues no permite acceder a los datos estadísticos para conocer los expedientes que pudieran faltar para la conclusión de los trabajos de revisión de la DT.ª5.ª, así ocurre con los supuestos de personas a las cuales se les rehabilitó la patria potestad de sus padres y que, al no tener que rendir cuentas, han quedado en una situación sin control por el juzgado.

Ni las aplicaciones informáticas fiscales ni las judiciales facilitan el dato relativo a cuáles de estos procedimientos revisorios han finalizado con medidas de apoyo judiciales o cuantos han sido archivados tras constatar la suficiencia de la atención familiar por medio de una guarda de hecho. Sobre la base de un muestreo realizado en doce provincias sobre 2.516 autos dictados en el año 2024 obtuvimos que en el 43,32% se acomodaron las antiguas tutelas a una curatela, mientras que en el 53,33% se acordó el archivo de las actuaciones, por existir una guarda de hecho suficiente y eficaz. Se trata de porcentajes muy similares a los del año precedente, con el 41,06% de casos con resoluciones de apoyos judiciales (curatela) y del 53,8% de casos objeto de archivo, por existir una guarda de hecho suficiente. La penosidad en el acopio manual de datos ha hecho que en este año dispongamos de una muestra numéricamente inferior a la presentada en la memoria de 2023.

Pese a la intensa labor informativa realizada desde las fiscalías y los juzgados, el recelo por parte de las familias cuidadoras ante los cambios legales ha hecho inexistente la iniciativa de particulares en los procesos de revisión de la DT.ª5.ª El reconocimiento de una mayor autonomía de las personas con discapacidad, la activa participación que les otorga la ley como criterio orientador del ejercicio de los apoyos, y la importante opción desjudicializadora en el caso de que las familias presten los apoyos de manera natural y suficiente son cambios trascendentes que han sugerido un compás de espera a las familias y las entidades prestadoras de apoyos en expectativa de los criterios interpretativos de juzgados y tribunales. De ahí que haya recaído la iniciativa exclusivamente en la que se realiza de oficio o a instancia del MF. Como se ha expuesto anteriormente, la asunción por parte de muchas fiscalías territoriales de la iniciativa procesal con

carácter protagónico se ha seguido desarrollando, pese a la finalización del plan de auto refuerzo en junio 2024.

No obstante, en Lleida las fundaciones han asumido un rol de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica –ya iniciado en el ejercicio anterior– que ha materializado en que numerosas personas con discapacidad hayan instado la revisión de su antigua sentencia de modificación de la capacidad. Las cifras hablan por sí solas: de los 785 procedimientos de revisión incoados en los juzgados leridanos, 40 se han incoado de oficio; 413, a instancias del fiscal y 332, a instancia de particulares y fundaciones, de los que 96 han sido instados por la propia persona con discapacidad. Ese importante número de revisiones solicitadas por los directos afectados es fruto de un intenso trabajo conjunto de la Fiscalía con entidades y profesionales de centros ocupacionales para trasladar información suficiente y adecuada a las personas con discapacidad a los fines señalados.

Una cuestión preocupante que motiva que las fiscalías se planteen la eficacia de la guarda de hecho al revisar una antigua sentencia se produce ante ciertos requerimientos por parte de las administraciones a la hora, por ejemplo, de conceder una prestación consistente en una plaza en un centro asistencial u ocupacional. Así, Lleida refiere que cuando no existe un apoyo formal representativo, la administración elimina el copago del centro. Por ello, en las vistas se pregunta concretamente a la fundación o a los familiares si perciben dicha prestación pública, pues basta que la asistencia se establezca para una habilidad o acto concreto con carácter representativo para el mantenimiento del copago.

Respecto del procedimiento seguido en la revisión de las antiguas sentencias, se observa una clara falta de sintonía entre los distintos juzgados, incluso, dentro de un mismo partido judicial. La ausencia de previsión de un procedimiento específico al que pudiera haber remitido la DT5.ª ha provocado el problema. En la mayoría de los juzgados –a tenor de los datos expresados en las memorias– las revisiones siguen básicamente los trámites previstos en el artículo 42 bis c) 3 LJV. No obstante, dicho procedimiento se atempera, pues la única prueba preceptiva prevista en dicho precepto es la entrevista de la persona con discapacidad. Se hace evidente la necesidad de oír, al menos a quien está ejerciendo el apoyo, por lo que este es citado, así como el Ministerio Fiscal y el defensor judicial, en su caso, a la par que habitualmente también se recaban los informes médicos y sociales. Posteriormente, se da traslado para informe de alegaciones por escrito. Sin embargo, en algunos juzgados de Lleida o Cádiz optan por revisar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 bis b) LJV, lo que exige la celebra-

ción de una vista donde se practican las pruebas: entrevista, testificales y periciales, realizando las partes sus alegaciones al finalizar la vista. En algún territorio, como Huelva, se hace una valoración inicial, solicitándose y celebrándose vista cuando inicialmente se observa la posible necesidad de una curatela, ya sea en su modalidad asistencial o representativa. Navarra opta por no celebrar comparecencias.

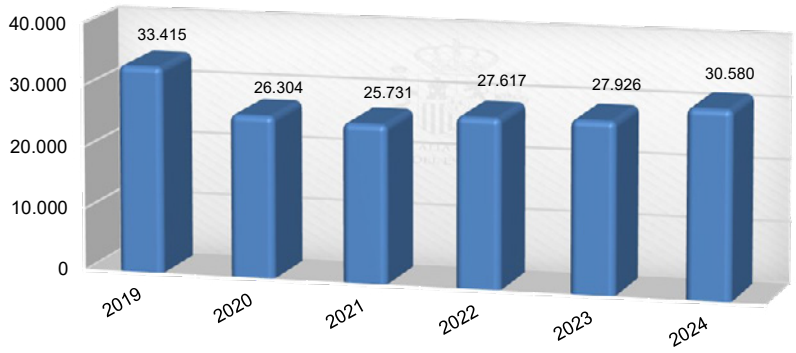
Otro problema que se plantea desde el punto de vista procesal, y que señalan algunas fiscalías, se refiere a si la oposición de la persona expresada en la revisión de la sentencia desvirtúa o no la naturaleza voluntaria del expediente de revisión de la DT.ª5.ª La Fiscalía, siguiendo la postura expresada en el documento del Grupo de Trabajo sobre el nuevo sistema de provisión judicial de apoyos a personas con discapacidad y su aplicación transitoria (2022) sostiene que la revisión es una obligación legal, de modo que la decisión judicial es imperativa por lo que la oposición del afectado se podrá expresar a través del eventual recurso de la resolución dictada. Las Audiencias Provinciales de Valencia y Bizkaia han desestimado los recursos de apelación interpuestos por sendas Fiscalías, contra los autos que archivan el procedimiento por oposición. Como apunta Bizkaia, la primera consecuencia lógica, derivada de lo anterior es la previsible dilatación temporal de la labor de revisión, y, el consecuente incremento de diligencias preprocesales a tramitar por la fiscalía.

#### 9.1.4.2 *Nuevos procedimientos tramitados para la provisión de apoyos*

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, bien con guarda de hecho suficiente y eficaz, o bien con un entorno social y comunitario de apoyo adecuado y bastante, finalicen su recorrido de tramitación con el decreto de archivo del/de la fiscal que así lo constata, sin llegar a judicializarse. No obstante los esfuerzos desarrollados, 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, por lo que las estadísticas judiciales comienzan a registrar un incremento en las solicitudes de medidas de apoyo judicial.

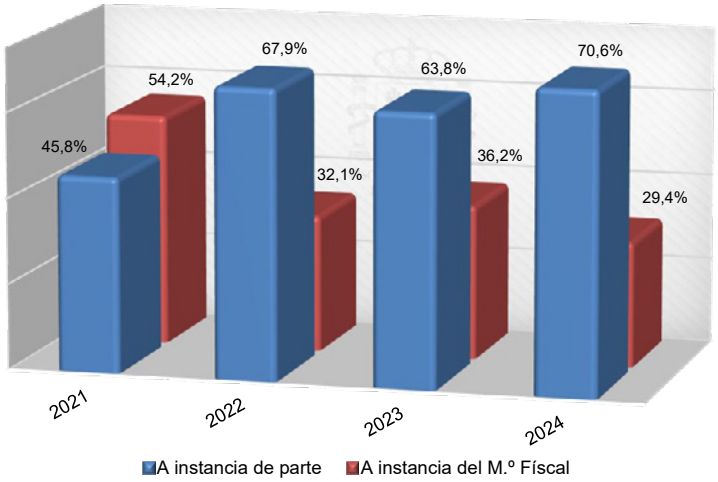
La serie estadística del volumen anual de incoación de procedimientos judiciales sobre la capacidad de las personas, en la que tomamos como referencia el año 2019 (desestimando el año 2020 por su excepcionalidad), destaca una fuerte contracción del volumen de solicitudes judiciales, del −22,76%, el primer año de entrada en vigor de la reforma del CC: prácticamente un parón en su cuarto trimestre. Esa contracción se mantiene, si bien se aminora año a año conforme se ve en el gráfico. Los tres años completos en vigor de la reforma deberían sugerir haber alcanzado una estabilización en el fenómeno de la desjudicialización. No obstante, es imposible conocer la cifra de procedimientos finalizados sin acordar medidas de apoyo, que apoyaría la consecución de la finalidad perseguida por la reforma: evitar un proceso judicial cuando existan apoyos suficientes en el medio social y familiar.

NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES INICIADOS




El peso de la iniciativa en los procedimientos de jurisdicción voluntaria incoados desde la modificación procesal del año 2021 se analiza en el siguiente gráfico, repartida entre la iniciativa particular y la realizada por el Ministerio Fiscal (9.018 casos). El uso de la legitimación subsidiaria del MF acusa este año un descenso del −10,9% respecto del año precedente. Con similar tendencia destaca el volumen de demandas por oposición presentadas por el Ministerio Público, que se reduce también este año un −13,14% (595 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 de las fiscalías, cabe destacar que las resoluciones judiciales han sido de conformidad con la formulación de apoyos realizadas por las fiscalías en el 77,9% de los casos. Evidencian estos datos la contundencia de los análisis vertidos por los/las 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 los trabajadores sociales, psicólogos y médicos forenses informantes.

Ni las aplicaciones informáticas fiscales ni judiciales facilitan el dato relativo a cuáles de estas resoluciones han finalizado con medidas de apoyo judiciales o cuántas han sido archivadas tras constatar la suficiencia de la atención familiar por medio de una guarda de hecho. Por segundo año consecutivo, se ha desarrollado un estudio sobre 1.042 autos dictados en el año 2024 en once provincias, resultando que en el 55,95% de los casos se constituyeron medidas de apoyo y en el 44,04% se acordó no disponer medida de apoyo por concurrir una guarda de hecho eficaz. Dentro de las medidas de apoyo, y con las dificultades de clasificación obvias, la opción abrumadoramente mayoritaria fue de curatela representativa o mixta,

siendo absolutamente residual la opción de curatela meramente asistencial: 1,02%.

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: 1.059 (3,46%) procedimientos–. El escaso porcentaje de utilización de la vía contenciosa (aun cuando en este año se registra un repunte de +17,9%) 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.

Los problemas de acreditación que afectan a la guarda de hecho se han ido solventando, en parte, en muchos territorios a través del propio fallo judicial que, tras constatar en el expediente de jurisdicción voluntaria la suficiencia de la guarda de hecho, lo declara así en la propia resolución, a la vez que se concreta la persona que está ejerciendo la función. En ocasiones, incluso, se entra al detalle de especificar todas las facultades que conciernen a la administración ordinaria para evitarles problemas a las familias. No obstante, deben entenderse proscritas las autorizaciones genéricas de gestión y disposición de cuentas y productos financieros al guardador de hecho, sin especificar una cuenta concreta o sin control posterior. Ante alguna posición judicial expresada en este sentido se han interpuesto varios recursos por parte de la Fiscalía de Valencia.

Una cuestión que tradicionalmente ha preocupado en las fiscalías es la que se refiere a los supuestos en que la persona que indiciariamente precisa apoyos al ejercicio de su capacidad jurídica se niega a acudir a la cita ante el juzgado o el instituto de medicina legal. Esto se ha resuelto satisfactoriamente en la Fiscalía de Cáceres solicitando que la comisión judicial se desplace al domicilio de la persona afectada, con citación del Ministerio Fiscal. La regulación legal que ampararía la entrada de la comisión judicial en el domicilio se encuentra en los arts. 353 a 359, en relación con el artículo 752.1 LEC, y precisa auto judicial motivado, dada la naturaleza de los derechos afectados. En todo caso, deberá cuidarse que las actuaciones se hagan con los recursos precisos y adecuados al caso y preservando al máximo la dignidad de la persona, lo que exige desarrollar la intervención con la mayor discreción para evitar una posible estigmatización en su entorno social y familiar. Como razona la Fiscalía cacereña, esta opción resulta más propor-

cionada y menos lesiva que un traslado a centro hospitalario que, además, exigiría una situación de descompensación que lo justificase. El traslado de una persona no descompensada para «observación» o «diagnóstico» en un procedimiento civil tiene difícil encaje legal, más aún tras la Ley 8/2021.

Persisten en algunos territorios ciertos problemas que, con previsión, intentó atajar el documento del Grupo de Trabajo sobre el nuevo sistema de provisión judicial de apoyos a las personas con discapacidad (CGPJ, FGE, 2022), como el relativo a la inadmisión de solicitud de apoyos por jurisdicción voluntaria, basada en la falta de los informes y documentación del artículo 42 bis b) LJV. No obstante, como expresa A Coruña, esta posición de algunos juzgados se ha corregido por la Audiencia Provincial, tras su impugnación por la Fiscalía con el correspondiente recurso o con adhesión al interpuesto por la parte.

En las sucesivas jornadas de fiscales especialistas, en la formación que directamente imparte la Unidad o en el propio documento del Grupo de Trabajo mencionado se porfía en la importancia de la asistencia a la entrevista judicial por parte del Ministerio Fiscal. No obstante, es prácticamente unánime que las fiscalías expresen las dificultades para asistir de manera presencial a las mismas. No se observa un cambio de tendencia respecto de años anteriores lo que, sin duda, obedece a la limitación de los medios personales que tienen las fiscalías para atender los distintos servicios y, también en ocasiones, a la ausencia de una adecuada coordinación de las agendas fiscales y judiciales. Así lo expresa la Fiscalía de Lugo, que también cuestiona la generalización de las entrevistas y exploraciones forenses por medio de videoconferencia.

En este punto, conviene hacer una referencia a que, tanto en el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, como en la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, se observa un impulso en la práctica de actuaciones procesales mediante videoconferencia u otros sistemas de telepresencia. En los procesos relativos a la adopción de medidas de apoyo al ejercicio de la capacidad jurídica este recurso no debe generalizarse. La entrevista en estos procesos es algo más que una prueba; es el elemento determinante para conocer la voluntad, deseos y preferencias de la persona, por lo que debería tenerse en cuenta también su parecer a la hora de que se utilizara este recurso tecnológico. La videoconferencia puede resultar una barrera para la persona con discapacidad.

#### 9.1.4.2.1 Actividades de control de las medidas de apoyo vigentes tanto en el ámbito personal como patrimonial

Nótese el extraordinario volumen de informes fiscales en las rendiciones de cuentas de las medidas de apoyo realizadas en el año, que con 18.725 dictámenes sigue ascendiendo respecto de los formulados en el año precedente: +62,51. Pudiéramos atribuir este ascenso 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 8/21.

No es posible ofrecer datos relativos a los plazos de rendición de cuentas fijados habitualmente por los juzgados, no solo por la insuficiencia de las aplicaciones informáticas, sino porque cada medida judicial de apoyo y los respectivos controles que exige su eficacia deben pautarse caso por caso. No obstante, sigue manteniéndose una inercia en torno al tradicional control anual de cuentas, pese a la periodicidad superior que se permite en la nueva legislación.

Expresa Cuenca que no le consta ningún supuesto de exclusión del curador de la obligación de rendir cuentas, lo cual puede entenderse como una anomalía, ya que, si bien la rendición de cuentas es obligada para los tutores de los menores de edad (art. 103 y 232 CC), el legislador ha previsto que la rendición de cuentas del curador del mayor de edad o menor emancipado con discapacidad se establezca «en su caso» (art. 292 CC). Por tanto, se permite la exención de dicha rendición, en atención a las circunstancias del caso concreto. Por ejemplo, en Lleida se exime de la obligación de rendir cuentas cuando el apoyo recae en padres o hermanos y la persona con discapacidad reside en un centro, en cuyo caso, se les exige como control la presentación de inventario y revisión a los 3 años.

No reflejan las memorias datos sobre la supervisión de la ejecución de la medida judicial de apoyos a través de los denominados planes de curatela. Sigue siendo un instrumento poco extendido, pero de gran importancia para la efectividad del apoyo establecido, pues permite implicar directamente al afectado en el desarrollo y éxito de la misma. Se muestra, a priori, como especialmente adecuada para algunas personas con problemas de salud mental, o con síndrome de Diógenes, por ejemplo, así como en todos aquellos supuestos en que es preciso incentivar a la persona para que crezca en su nivel de autonomía personal, diseñando con ella un programa de desarrollo en las distintas esferas de la vida que resulten afectadas por la medida judicial de apoyos. La experiencia de ciertas fundaciones merece ser incentivada y exportada al ámbito del curador particular.

#### 9.1.4.3 *Revisión de los autos de provisión de apoyos dictados conforme a la Ley 8/21 por el transcurso del periodo fijado en estos para su revisión conforme al artículo 268 CC y 42 bis c) LJV*

Una de las características esenciales instaurada en el nuevo sistema de apoyos judiciales al ejercicio de la capacidad jurídica a las personas con discapacidad es el de su revisabilidad. El artículo 268 CC dictamina que las medidas de apoyo adoptadas judicialmente se revisen periódicamente. El plazo máximo de revisión con carácter general es de tres años, si bien puede excepcionalmente establecerse de manera motivada que la revisión se haga en un plazo mayor que no puede superar los seis años. Esta previsión se debe al carácter dinámico de la discapacidad, que evoluciona según el contexto y la propia situación personal del individuo, lo que exige atemperar las medidas de apoyo a las necesidades concretas que se le vayan planteando.

El no haber podido concluirse en el plazo de tres años inicialmente previstos en la DT.ª5.ª, la necesaria ampliación del mismo por la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa, hará sentir en los juzgados y en las fiscalías el peso de la revisión concurrente de los antiguos y de los nuevos procedimientos judiciales. Por ello, es lógico el afán mostrado por concluir el primer proceso revisorio para evitar este solapamiento y que los plazos de revisión previstos para los nuevos procedimientos no puedan hacerse puntualmente, lo que iría ocasionando retrasos sucesivos. En el año 2024 no se está sintiendo ese previsible impacto, dada la escasez numérica de los nuevos procedimientos susceptibles de ser revisados, pues se trataría de aquellos autos dictados entre septiembre y diciembre de 2021 que establecieron un plazo de revisión inferior o igual a tres años. Basten como ejemplos los siguientes: 11 procedimientos incoados en Madrid capital, 29 en Valencia, 10 en Tarragona y Alicante, o un único procedimiento en Ciudad Real, aunque Araba ya se acerca a la cuarentena de procedimientos revisados y Lleida ha llegado a 70.

En todo caso, es muy importante, como reclaman unánimemente las fiscalías contar con una aplicación informática que permita un control riguroso de los diversos plazos de revisión que pueden imponerse en las resoluciones judiciales, pues la novedad legislativa a este respecto, introduce una complejidad que impide un exhaustivo control manual que se ve aún más complicado con al introducirse la posibilidad de que los plazos judicialmente señalados puedan verse alterados por solicitudes de los interesados antes de la conclusión de aquellos.

# 10. DELITOS DE ODIO Y DISCRIMINACIÓN

## 10.1 **Introducción**

La Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE fue constituida a finales del mes de junio de 2023 y comenzó desde entonces a dar sus primeros pasos viendo desarrollada plenamente su actividad durante el año 2024, cumpliendo y desplegando de esta forma las relevantes funciones previstas en el artículo 20.2 bis del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal tras la redacción dada en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación.

Este año ha culminado, conforme a las previsiones del artículo 62.2 del Reglamento de la Carrera Fiscal aprobado por RD 305/2022, de 3 de mayo, el proceso de nombramientos pendientes de todos los integrantes de la red de especialistas, de forma que actualmente la red cuenta con un delegado o delegada en todas y cada una de las fiscalías provinciales y fiscalías de comunidad autónoma uniprovinciales.

En la presente memoria se expone la actividad institucional llevada a cabo tanto por la Unidad como por la red de fiscales especialistas durante el citado ejercicio, así como las cifras estadísticas recopiladas sobre la actividad del Ministerio Fiscal en 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 arroje el Consejo General del Poder Judicial correspondientes a su estadística judicial.

## 10.2 **Relaciones institucionales**

A lo largo del año 2024 la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado ha continuado con la intensa actividad institucional ya iniciada en el año 2023, que se ha materializado en un total de 172 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 la Unidad, establecer relaciones de cooperación, coordinación, y compartir los problemas que afectan a las víctimas de los delitos de odio y discriminación.

### 10.2.1 Relaciones institucionales con administraciones públicas e instituciones

Especial relevancia adquiere la actividad institucional con aquellas instituciones públicas que tienen competencias y responsabilidades en el ámbito de la discriminación. La cooperación, colaboración y constante comunicación entre instituciones que tienen como cometido la atención a víctimas, la detección y la solución de los problemas que les afectan es fundamental para avanzar en la lucha contra este tipo de actividad delictiva; todo ello siempre, con pleno respeto a la autonomía del Ministerio Fiscal y a los principios de imparcialidad y legalidad que inspiran por mandato constitucional su actuación.

En este sentido, se destaca la siguiente actividad desarrollada por la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación:

#### 10.2.1.1 *La que forma parte del Acuerdo para la lucha interinstitucional contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia*

Dicho 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, es un relevante foro de encuentro y cooperación interinstitucional para detectar problemas, hallar soluciones y establecer mecanismos para una mejor coordinación entre las distintas instituciones con responsabilidades a diferentes niveles en la persecución de delitos de odio. La Unidad participa activamente tanto en las dos sesiones plenarias anuales de su comisión de seguimiento, como en todos y cada uno de sus grupos de trabajo, aportando propuestas e iniciativas en orden a mejorar la calidad de la atención a las víctimas y combatir tanto la infradenuncia como la infradetección de los delitos de odio.

La Unidad participó en las dos sesiones plenarias de la comisión de seguimiento del Acuerdo celebradas los meses de julio y diciembre de 2024 en el Consejo Superior de Deportes. A ambos plenos acudieron representantes de las instituciones firmantes, de entidades y asociaciones de la sociedad civil y de la CNMV, por su importante papel como futuro coordinador de servicios digitales. En estas sesiones, se actualizaron los avances de los grupos de trabajo, y hubo una ronda de intervenciones de los participantes para relatar las principa-

les actividades realizadas a lo largo del año sobre las materias objeto del acuerdo.

Los grupos de trabajo en los que participa la Unidad son:

– «Grupo de trabajo de análisis de sentencias y recogida de datos estadísticos», centrado en avanzar en la necesaria recopilación de datos y estadísticas de estos delitos. Este grupo, liderado por el Consejo General del Poder Judicial, presentó en el año 2024 un estudio de sentencias sobre delitos de odio y discriminación.

– «Grupo de trabajo de formación y sensibilización», enfocado en la propuesta y organización de actividades formativas para integrantes de las carreras judicial y fiscal, fuerzas y cuerpos de seguridad y personal de Administraciones públicas. Este año presentó una guía con la Academia de Televisión para un adecuado tratamiento de la diversidad en los medios de comunicación.

– «Grupo de Discurso de Odio *online*», en el que se ha analizado el informe anual de monitorización del discurso de odio en redes sociales elaborado por el OBERAXE, y la reciente e importante Recomendación «CM/Rec (2024)4 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la lucha contra los delitos motivados por el odio», aprobada por el Comité de Ministros el 7 de mayo de 2024, que contiene todo un elenco de pautas y directrices dirigidas a los Estados del Consejo de Europa para la lucha contra los delitos de odio, analizando, entre otros temas, la necesidad de formación a jueces y fiscales, el apoyo que debe darse a las víctimas e incluye dentro de lo que se entiende por «delito motivado por el odio», los prejuicios y el desprecio.

– «Grupo de trabajo sobre discurso de odio en el deporte'', creado con el fin de establecer mecanismos de coordinación para una mejor persecución, bien en el orden jurisdiccional penal, bien en vía de administrativa, de hechos violentos y también de insultos racistas y homófobos en el ámbito deportivo, particularmente en los estadios de fútbol, en sus inmediaciones o en redes sociales. En el marco de esta iniciativa, se celebraron dos jornadas de trabajo con el Consejo de Europa y los principales agentes deportivos nacionales para dibujar las líneas maestras de la futura Estrategia contra el Discurso de Odio en el Deporte y el Plan de Acción 2024-2026, y el lanzamiento de la campaña #SportISRespect.

#### 10.2.1.2 *Relaciones con Ministerios e Instituciones*

##### 10.2.1.2.1 Ministerio de Inclusión y Seguridad Social y Migraciones, especialmente a través de su Observatorio español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE)

Un año más se ha de poner en valor el trabajo de cooperación de la Unidad con el OBERAXE, organismo estratégico con el que la Fiscalía General del Estado viene colaborando intensamente desde hace años, y que en el marco de sus funciones, recopila y publica información sobre proyectos, encuestas, recursos, informes y estudios, promovidos por la Secretaría de Estado de Migraciones y por otros departamentos ministeriales, entidades e instituciones, con la finalidad de servir como plataforma de conocimiento, análisis e impulso del trabajo para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia, así como los incidentes y delitos de odio.

La Unidad de Delitos de Odio y Discriminación sigue con atención los informes periódicos que el OBERAXE confecciona fruto de la monitorización diaria de diferentes plataformas digitales para detectar y reportar contenidos que inciten al racismo, la xenofobia, la islamofobia, el antisemitismo o el antigitanismo. Con la incorporación en el año 2024 de la inteligencia artificial a través del sistema FARO, en colaboración con La Liga, se mejora la precisión y rapidez en la identificación de estos discursos, facilita identificar expresiones de odio en cinco plataformas digitales y actuar con mayor rapidez frente a contenidos que vulneren los derechos fundamentales, permitiendo una reacción más eficiente en coordinación con otras instituciones y plataformas digitales.

Además de las labores que desarrolla ejerciendo la secretaría ejecutiva del Acuerdo interinstitucional, organiza multitud de actividades para la sensibilización y formación en la lucha contra el racismo y la xenofobia. En este sentido se puede mencionar el grupo de trabajo que se constituyó para la elaboración de contenidos formativos dirigidos a profesionales de enfermería «Educando la mirada clínica para la atención a víctimas de delitos de odio» en colaboración con la Fundación para el Desarrollo de la Enfermería (Fuden) Inclusiva y el OBERAXE, en el que ha participado muy activamente la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE.

Su finalidad ha sido facilitar al personal de enfermería material audiovisual y documental con pautas para una mejor prevención, detección y reacción frente a comportamientos de odio y discrimina-

ción que puedan sufrir los pacientes que atienden, así como informar del marco normativo básico que los regula. Estas reuniones culminaron en una importante jornada celebrada en el auditorio principal del Hospital Ramón y Cajal en la que se realizó la presentación oficial de los contenidos formativos elaborados, que se difunden a través de la página web de dicha fundación.

#### 10.2.1.2.2 Ministerio del Interior: Oficina Nacional de Delitos de Odio y Discriminación (en adelante ONDOD) y fuerzas y cuerpos de seguridad

Organizados por la ONDOD, la Unidad ha participado en los plenos de la comisión de seguimiento del II Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio, celebrados en enero, julio y diciembre de 2024, a los que asisten representantes del Ministerio del Interior, de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad, estatales y autonómicas, de diversas administraciones que ejecutan políticas públicas en materia discriminatoria, y entidades y colectivos de la sociedad civil.

En los plenos de la comisión de seguimiento se puso de relieve la necesidad de situar a la víctima en el centro de las actuaciones, abordándose otros extremos como: el incentivar la participación del tercer sector en la lucha contra los delitos de odio, la coordinación entre los diferentes agentes implicados, la potenciación de labor de la ONDOD, la necesidad de luchar contra la infradenuncia, la reparación multidisciplinar a la víctima, el impulso de campañas de sensibilización, la intensificación de la lucha contra el odio en el deporte, la monitorización de redes con algoritmos eficaces y la formación específica para los profesionales.

Los representantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad expusieron el trabajo realizado y los avances en la especialización en delitos de odio y discriminación. Se puso de manifiesto la problemática en la detección de estos delitos, y la dificultad para distinguirlos de las infracciones administrativas, la importancia de una coordinación eficaz entre cuerpos policiales, y la necesidad de actualizar los protocolos oficiales.

El Fiscal de Sala Coordinador de Delitos de Odio y Discriminación expuso la labor llevada a cabo en el primer año al frente de la Unidad, destacando los principales avances, las conclusiones de las jornadas de fiscales especialistas en delitos de odio y discriminación celebradas en el mes de abril de 2024, con el objetivo de establecer pautas unitarias respecto a la investigación del discurso de odio, al

tratamiento penal de los insultos discriminatorios con componente de humillación pública y fijar unos criterios para una mejor atención, protección y reparación de las víctimas. Se transmitió la importancia de que las/los fiscales especialistas tuvieran reuniones frecuentemente con las unidades especiales de odio y discriminación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, a fin de garantizar la necesaria coordinación.

Además de la asistencia a las reuniones de la comisión de seguimiento del II Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio, la Unidad ha participado activamente en las dos sesiones del grupo de trabajo de análisis y coordinación, organizadas por la ONDOD, a las que asisten representantes de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Para la prestación eficaz de las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas el Ministerio Fiscal es incuestionable el establecimiento de relaciones constantes con los cuerpos policiales, con el propósito de unificar criterios para la identificación de los delitos de odio, dotar a sus miembros de herramientas útiles y prácticas que permitan su persecución, y especialmente para una mayor y mejor atención de las víctimas.

Por ello, se mantiene una relación fluida entre la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación con los/las representantes de los diferentes cuerpos estatales –Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil–, y autonómicos –Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral de Navarra– a los efectos de garantizar la adecuada coordinación de estos con los/las fiscales delegados/as territoriales de la especialidad en investigaciones que afecten a delitos de odio y discriminación.

Esta relación con las fuerzas y cuerpos de seguridad está presidida por un espíritu de cooperación y lealtad institucional, transmitiéndose desde la Unidad la necesidad de establecer fórmulas eficaces de remisión de las copias de los atestados policiales a cada fiscal provincial de la red de especialistas, que permita la personación inmediata en los procedimientos judiciales que se incoen.

La excelente relación entre la Unidad y la ONDOD cobra especial relevancia en la cooperación en las actividades formativas que se han organizado para las fuerzas y cuerpos de seguridad en el año 2024, habiendo participado el Fiscal de Sala en:

– Actividades de formación del proyecto CISDO (febrero).

– I Jornadas sobre prevención y violencia en el deporte y delitos de odio para policías de España e Iberoamérica celebradas en Valladolid (marzo).

– Formación de guardias civiles en materia de delitos de odio y discriminación en el Curso Universitario de la Guardia Civil (abril).

– Seminario «delitos de odio cuestiones procesales y probatorias», organizado por la Cátedra Unesco Universidad País Vasco Bilbao, dirigido a la formación de agentes de la Ertzaintza.

– Formación a mandos de la policía autonómica Ertzaintza en la ciudad de Bilbao (septiembre).

– Seminario sobre «relaciones de las confesiones religiosas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (octubre).

– Formación a mandos de la Guardia Civil.

En la atención a las víctimas que se encuentran en situación de gran vulnerabilidad, ha sido importante la participación de la Unidad en el grupo de trabajo liderado por la ONDOD para la actualización de la «Guía de intervención policial con personas con discapacidad intelectual. La actuación del Primer Interviniente», que será presentada en los próximos meses, destinada a abordar el tratamiento policial a las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo. Este grupo de trabajo ha contado también con la participación de la Unidad de Personas con Discapacidad y Mayores de la Fiscalía General del Estado.

Otro proyecto de interés ha sido la colaboración de la Fiscalía en el proyecto europeo CISDO (Cooperación Inter-Policial y Social contra los Delitos de Odio), financiado por la Comisión Europea, liderado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través del OBERAXE, cuyos socios han sido la ONDOD, la Universidad de Salamanca, la Escuela de Policía de Finlandia (POLAMK), el Ayuntamiento de Palencia, con su Policía Local, el Ayuntamiento de Móstoles, con su Policía Municipal y la Consultoría de gestión de la diversidad, CIDALIA, con una participación activa de fiscales especialistas en delitos de odio y que ha arrojado excelentes resultados [12].

Finalmente, la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado efectuó relevantes aportaciones para la elaboración del III Plan de Acción de lucha contra los Delitos de Odio por la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior para el periodo 2025-2028, para mejorar la atención a las víctimas y la

[12] El proyecto CISDO deja unos excelentes resultados: en el conjunto de las COPRAS han participado 144 componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, 43 organizaciones de la sociedad civil, 14 representantes de otras Administraciones públicas locales y autonómicas. Se han celebrado 60 sesiones y 65 visitas interculturales e interinstitucionales, y se han compartido 67 buenas prácticas y 15 productos tangibles y sostenibles.

adecuada investigación de estos delitos, entre ellas, propuestas en materia de acceso y formación de fuerzas y cuerpos de seguridad.

En relación con los protocolos policiales, se propuso la elaboración, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, de un protocolo específico unificado de actuación para todas las policías locales de España y la actualización del protocolo general de actuación vigente de fuerzas y cuerpos de seguridad.

Asimismo, se solicitó el impulso de protocolos específicos en los ámbitos de seguridad privada, profesiones sanitarias, o servicios sociales similares a los existentes en el ámbito de la violencia sobre la mujer y también en el ámbito educativo, para hacer frente a los casos de acoso escolar.

Finalmente, en ámbito deportivo, se interesó la elaboración de un protocolo de coordinación con todos los operadores y entidades afectadas, que garantice la adecuada y rápida respuesta frente a este tipo de hechos en el ámbito penal, administrativo y disciplinario.

La creación de los equipos de extremismo Violento y de Odio (EVO) de Policía Nacional y los equipos de respuesta de delitos de odio (REDO) de Guardia Civil durante la ejecución del II Plan Nacional ha constituido un hito fundamental en de lucha contra estas infracciones penales. Por la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE se ha propuesto reforzar estos equipos, de forma que puedan asumir las investigaciones más relevantes sobre delitos de odio y discriminación, con independencia de que sus autores estén o no radicalizados, siendo imprescindible el incremento sustancial de sus medios personales y humanos, así como la mejora cualitativa y cuantitativa de la formación que reciben.

Otra aportación que se hizo desde la Unidad, dado que en muchas ocasiones en los delitos relacionados con el discurso de odio no puede inicialmente determinarse el lugar de su comisión, fue la creación en los equipos REDO y EVO de unidades centrales específicas de carácter operativo para la investigación de delitos de odio cometidos en internet y redes sociales en supuestos en los que se desconoce el lugar de emisión, dado que esto dificultaba la asignación de su investigación a un grupo territorial concreto.

Finalmente, se consideró necesario por esta Unidad establecer mecanismos de coordinación entre cuerpos policiales, estatales y autonómicos, a fin de garantizar la efectiva investigación de los delitos de odio y discriminación, así como evitar duplicidad de investigaciones.

#### 10.2.1.2.3 Ministerio de Igualdad: Dirección General de Igualdad de Trato y No Discriminación y contra el Racismo, Director General para la Igualdad Real y Efectiva de las personas LGTBI+ y Consejo para la Eliminación de la Discriminación Étnica y Racial (CEDRE)

Existe una estrecha colaboración con el Ministerio de Igualdad a través de la Dirección General para la igualdad de trato y no discriminación y contra el racismo, de la Dirección General para la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI+, y del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE).

En el año 2024, el Fiscal de Sala participó en la inauguración en la semana antirracista organizada en la ciudad de Sevilla por la Dirección General de igualdad de trato y contra la discriminación racial con motivo del día internacional para la eliminación de la discriminación racial, impartiendo la ponencia «discurso de odio y límites a la libertad de expresión», en la que expuso las dificultades para la investigación y persecución de este fenómeno cuando se comete a través de redes sociales.

Con esta Dirección General se mantuvo también una reunión para conocer el estado de la tramitación para el nombramiento de la Autoridad Independiente prevista en la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, de suma importancia para la lucha contra hechos discriminatorios no constitutivos de infracción penal y para la adecuada comunicación a la jurisdicción penal de los que sí lo sean.

Asimismo, se destaca la participación de la Unidad en la presentación de la última campaña publicitaria en medios de comunicación y en redes sociales contra el racismo, y en la presentación de la memoria del CEDRE [13], que detalla el trabajo del servicio 021, entre otras materias.

La Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE participó en el relevante encuentro celebrado en Barcelona del IV Foro Global contra el Racismo y la Discriminación, los días 10 y 11 de diciembre de 2024, organizado por la UNESCO, el Gobierno de España, la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Bar-

[13] El servicio 021 atendió 2.582 casos de racismo en 2023 y entre el 1 de enero y el 23 de agosto de 2024 recibió 1.796 casos, destacando el volumen de denuncias/escritos/quejas recibidas en su servicio, que alcanzaron un total de 751, realizando también funciones de interlocución o negociación (680) o de asesoramiento (589 casos).

celona que se asociaron para convocar este espacio único que reunió a la comunidad internacional, a múltiples partes interesadas, y permitió debatir cuestiones destacadas, compartir buenas prácticas y allanar el camino para hacer avanzar el movimiento mundial contra el racismo a través de sus acciones concretas. La Unidad expuso las líneas de actuación que la fiscalía española está llevando a cabo en la lucha contra los delitos de odio por motivos racistas o xenófobos.

Esta edición, que contó con la participación de más de ochenta estados de todo el planeta, tuvo como objetivo aumentar los compromisos y aprovechar los avances de los anteriores, y verá el surgimiento de una «Alianza Global contra el Racismo y las Discriminaciones» para promover un enfoque colaborativo para implementar acciones impactantes y duraderas. Mientras el mundo sigue «corriendo hacia arriba» para hacer de estos retos una prioridad en las agendas internacionales, el Foro Global inspira esperanza y optimismo para un futuro sostenible libre de racismo y discriminación para las generaciones venideras.

#### 10.2.1.2.4 Ministerio Educación y Deporte: a través del Consejo Superior Deportes y su Comisión estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte y en particular, la Comisión estatal de lucha contra la violencia, racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia en el deporte

La Unidad de Delitos de Odio y Discriminación y la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado cooperan con dicho organismo en el seno de las reuniones del «Grupo de trabajo de Discurso de Odio en el ámbito deportivo» constituido dentro del marco del Acuerdo interinstitucional. Respecto a este tipo de hechos absolutamente deleznables, que se han sucedido a lo largo de todo el año, no puede haber espacios de impunidad, lo que exige su adecuada persecución.

En este sentido fueron relevantes las jornadas sobre discurso de odio en el deporte, organizadas por el Consejo Superior de Deportes, la Comisión Europea y el Consejo de Europa, en las que participó el Fiscal de Sala Coordinador de la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE.

#### 10.2.1.2.5 Presidencia del Gobierno, a través del Departamento de Seguridad Nacional

La Unidad ha mantenido varias reuniones con el Departamento de Seguridad Nacional dependiente de la Presidencia del Gobierno, participando en un grupo de trabajo sobre «El vínculo entre las campañas de desinformación y la promoción del discurso de odio», cuyo objetivo principal es el de analizar el riesgo que para la seguridad nacional pueden suponer este tipo de campañas y discutir los posibles instrumentos o iniciativas para limitar su impacto, incrementar la concienciación y el conocimiento sobre esta amenaza entre los diferentes actores de la sociedad civil y las Administraciones públicas implicadas en la protección de los colectivos que puedan ser objeto de estas.

En el seno de este grupo de trabajo, en el que participa también la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE, se llevó a cabo el día 18 de septiembre de 2024 en la Universidad Complutense de Madrid una conferencia sobre las «Campañas de Desinformación y Promoción del Discurso de Odio», de la cual se redactó un documento con conclusiones y recomendaciones para combatir este fenómeno.

Desde la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE se formularon recomendaciones, entre ellas, la posibilidad de abrir un debate jurídico sobre la oportunidad, desde una perspectiva de política criminal, de introducir reformas en el Código Penal que permitieran perseguir penalmente aquellos comportamientos en los que con manifiesto y consciente desprecio a la verdad se difunden públicamente contenidos falsos o deliberadamente manipulados en los que su autor se representa o pueda representarse razonablemente que de sus publicaciones se van a generar entre la población reacciones de odio, hostilidad, violencia o discriminación, humillación, menosprecio, etc., contra personas o grupos por motivos discriminatorios, todo ello con el fin de evitar una interpretación forzada del actual delito de lesión de la dignidad por motivos discriminatorios previsto en el artículo 510.2.a) CP dado que existen verdaderas dificultades para incluir la conducta consistente en difusión de noticias falsas o bulos. En todo caso la respuesta penal debería limitarse a los supuestos de intencionalidad directa o con dolo eventual y, en todo caso, acudir a la vía administrativa para los hechos que no sean graves y que no supongan una puesta en peligro de los bienes jurídicos protegidos y del colectivo al que atacan.

#### 10.2.1.2.6 Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes

Se destaca la gran colaboración existente con la Dirección General de Libertad Religiosa y la Fundación Pluralismo y Convivencia, con el fin de establecer líneas de cooperación y trabajo entre ambas instituciones sobre la base de poner en valor el derecho fundamental a la libertad religiosa previsto en el artículo 16 de la Constitución y la normativa de desarrollo. Fruto de esa colaboración se han llevado a cabo iniciativas para lograr la plena aplicación de las leyes orgánicas que regulan este derecho fundamental.

De otro lado, en el ámbito de competencia de este Ministerio, especial importancia han tenido las reuniones del grupo de trabajo constituido con la Unidad de Apoyo de la FGE, técnicos informáticos de la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia y la Unidad, para la creación de registros informáticos unificados que los/las fiscales delegados/as provinciales puedan utilizar para el registro de asuntos. Este punto, por su importancia, será desarrollado en el apartado 4 de la presente memoria.

#### 10.2.1.2.7 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.

En julio de 2024 tuvo lugar en este Centro el I Foro sobre prevención, monitoreo y lucha contra el antisemitismo en entornos digitales, en el que se presentaron los resultados del primer año de aplicación del Plan Nacional contra el Antisemitismo, alineado con la Estrategia Europea de Lucha contra el Antisemitismo y el fomento del modo de vida judío 2023-2030, que contó con la asistencia del Fiscal de Sala.

Ante el auge del discurso de odio antisemita, particularmente cometido en redes sociales, la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación en este año 2024 se ha incorporado como órgano consultor a la comisión de seguimiento de dicho plan, que se reúne periódicamente para evaluar los avances realizados y debatir propuestas para su eficaz investigación y persecución.

#### 10.2.1.2.8 Comisión Nacional del Mercado y la Competencia (CNMC)

La entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Unión Europea n.º 2022/2065, relativo a un mercado único de servicios digitales, por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (DSA) supone un gran desafío en relación con la retirada de contenidos ilícitos. La plena aplicación de sus previsiones pondrá de manifiesto la necesidad de actualizar y revisar el vigente «Protocolo para Combatir el Discurso de Odio Ilegal en Línea, operativo desde el año 2021, enmarcado en el Acuerdo interinstitucional para colaborar en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGBTIfobia y otras formas de intolerancia», que centraliza en la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE, las resoluciones judiciales que acuerdan de forma cautelar o definitiva la retirada de contenidos ilícitos en internet y redes sociales.

La nueva normativa contempla la obligación de los Estados miembros de designar una autoridad competente que se encargará de garantizar en España la coordinación, supervisión y cumplimiento efectivo del Reglamento europeo de Servicios Digitales; regulándose por la norma europea la responsabilidad y obligaciones de los intermediarios digitales y plataformas en línea, por lo que será necesario realizar un nuevo protocolo.

A tal efecto, el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública designó, a comienzos del año 2024, a la CNMC como Coordinador de Servicios Digitales nacional. La DSA dota al Coordinador de amplias facultades de supervisión, investigación y sanción sobre los prestadores de servicios establecidos en España, y la responsabilidad de certificar a los *trusted flaggers* o alertadores fiables (entidades con preferencia en relación con la notificación de contenidos ilícitos) y a los órganos extrajudiciales de resolución de litigios.

Entre tanto, la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación y la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE celebraron en el mes de julio de 2024, una reunión con la CNMC en la que pusieron de manifiesto los problemas existentes ante el desafío del crecimiento de los discursos de odio en redes sociales y el cumplimiento de las previsiones establecidas en la DSA, transmitiendo el alto interés de la FGE para que dicho organismo esté dotado en el más breve periodo de tiempo posible de la habilitación legal necesaria y la dotación de los adecuados recursos humanos y materiales para el desarrollo de sus funciones.

#### 10.2.1.2.9 Consejo General del Poder Judicial

De especial interés resultó la presentación, en la sede del Consejo, del informe «Análisis de casos y sentencias en materia de racismo, xenofobia, LGTBIfobia y otras formas de intolerancia 2018-2022», elaborado en el marco del grupo de trabajo constituido en el seno del Acuerdo interinstitucional de cooperación contra el racismo, la xenofobia, la LGBTIfobia y otras formas de intolerancia.

Tras la renovación del CGPJ, se mantuvo una importante reunión con la nueva vocal encargada de los delitos de odio y discriminación en dicho organismo, para establecer líneas de cooperación, especialmente en la necesidad de contar con estadísticas judiciales, tal y como prevé la Ley 15/2022, de 12 de julio, y en la indispensable cooperación entre ambas instituciones para impulsar y mejorar la formación inicial y continua de las carreras judicial y fiscal.

#### 10.2.1.2.10 Defensor del Pueblo

Se destaca asimismo la reunión mantenida con el Defensor del Pueblo, su Adjunta segunda y responsable del área de migraciones e igualdad de trato, y la jefa del Gabinete Técnico, en la que se presentó la Unidad y se produjo un intercambio de reflexiones para abordar problemas y establecer líneas de cooperación y coordinación.

#### 10.2.1.2.11 Abogacía

La Abogacía tiene un papel clave en el ámbito de los delitos de odio y discriminación, y que consideramos que debe ser impulsado, particularmente en la atención y asesoramiento de las víctimas. La reciente renovación de la junta directiva del Consejo General de la Abogacía en el año 2024 es sin duda una oportunidad para que la Unidad establezca cauces de diálogo a fin de estudiar iniciativas en este sentido. Alguna iniciativa apunta a la reforma de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita para garantizar que estas víctimas tengan reconocido este beneficio con independencia de la existencia de recursos para litigar, y cuenten con asesoramiento y orientación gratuitos desde el momento inmediatamente previo a la interposición de la denuncia o querella, dando efectivo cumplimiento al derecho que tienen reconocido en el artículo 5.4 de la Ley 15/2022,

de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Otra iniciativa es la creación en los colegios de la abogacía de un turno de guardia permanente especializado para asesorar y asistir a las víctimas de los delitos de odio.

En esta línea de colaboración con la Abogacía, en el año 2024 el Fiscal de Sala intervino en el III Congreso sobre discriminación celebrado en España, titulado «Delitos de Odio, una mirada integral», y que tuvo lugar en la ciudad de Málaga, organizado conjuntamente por los colegios de la abogacía de Málaga, Sevilla y Córdoba, en el que se abordaron los problemas que afectan a las víctimas de este tipo de delitos.

### 10.2.2 Actividad internacional

En el ámbito internacional, en el año 2024 se han incrementado las intervenciones, participaciones y relaciones de la Unidad con las principales instituciones encargadas de la lucha contra los delitos de odio.

En este sentido, representantes de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia [14] (ECRI) visitaron España en octubre del 2024 [15], en el marco del sexto ciclo de monitorización, para entrevistarse con representantes de diversas instituciones estatales, autonómicas y locales, también con responsables de fuerzas y cuerpos de seguridad, y muy especialmente con organizaciones de la sociedad civil.

En esta visita, la ECRI mantuvo una reunión con la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación y con la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE, en la que se tuvo oportunidad de explicar el funcionamiento y competencias de la Unidad, sus principales líneas de colaboración con otras instituciones y el papel de la Fiscalía española y de los/las fiscales especialistas en la persecución de los delitos de odio y discriminación [16].

---

[14] Organismo independiente de vigilancia de los derechos humanos del Consejo de Europa (COE), especializado en combatir el antisemitismo, la discriminación, el racismo, la intolerancia religiosa y la xenofobia. Dicho organismo publica informes periódicos sobre los Estados miembros del COE y recomendaciones de política general.

[15] Del resultado de sus visitas, se elaboran informes que son elevados al Consejo de Europa y tenidos en cuenta por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en sus sentencias. La anterior tuvo lugar en el año 2017.

[16] En el transcurso del año 2025, se conocerá el informe que elabore la ECRI y habrá que prestar especial atención a sus recomendaciones y conclusiones.

Asimismo, se ha participado en varias sesiones formativas y reuniones impulsadas por la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA), destacando:

– «Monitorización del discurso de odio: objetivos de la monitorización de contenidos *online*».
– Reunión *online* del «Fundamental Right Forum 2024».
– Reunión *online* «Multipying knowledge on the EU Charter; 3rd Charter. Expert Meeting».

Con la OSCE y la ODIHIR, la Unidad participó en la jornada «meeting and consultative focus group meeting on understanding and addressing the conflation of hate crime and hate speech in national responses, with a focus on prosecution», celebrada en Varsovia y en el curso de formación de formadores celebrado en el mes de mayo en Reykjavic, dentro del programa PAHCT (Prosecutors against Hate Crimes Training).

En el mes de mayo, se mantuvo una reunión con fiscales europeos en el marco del programa internacional «AIKOS» para explicar las principales funciones de la Unidad.

Especialmente interesante ha sido la contribución a la cooperación con Iberoamérica mediante la participación de la Unidad en las jornadas, celebradas en Guatemala, organizadas por la Red especializada en Género (REG), perteneciente a la Asociación Iberoamericana de los Ministerios Públicos (AIAMP), en el Tercer Foro Regional titulado: «Hacia un Protocolo Regional para la investigación de muertes violentas de personas LGTBIQ+». La participación de la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación, previamente coordinada con la Unidad de Violencia Sobre la Mujer y la Unidad de Cooperación Internacional de la FGE, aportando propuestas concretas para el futuro protocolo de investigación de muerte violentas, debe ser resaltada como una forma sobresaliente de cooperación con los países iberoamericanos.

En Malta, se celebraron las jornadas «Emerging Crime Trends in Europe», organizadas por la Asociación Internacional de Fiscales (IAP), en las que la Unidad expuso y compartió las principales líneas de actuación de la Fiscalía española en la lucha contra los delitos de odio. Igualmente se debatieron experiencias en el combate contra el discurso de odio en el mundo virtual y en los delitos de odio cometidos en torno a espectáculos deportivos.

Finalmente, se resalta la participación en la actividad *online* sobre «Capacitación para las fuerzas del orden: el odio en línea dirigido a los grupos religiosos», convocada por la Comisión Europea desde Bruselas.

### 10.2.3 Otras actividades institucionales

A lo largo de 2024, esta Unidad ha tenido la oportunidad de participar, intervenir y/o asistir a diferentes foros, jornadas y mesas redondas, resaltando las siguientes:

– Jornada «reflexión sobre las claves para combatir el discurso de odio en el futbol profesional, organizada por LALIGA con la colaboración de la Comunidad de Madrid.

– II Congreso Internacional sobre Aporofobia celebrado en Barcelona.

– Jornada organizada por la Comisión Española de Asistencia al Refugiado sobre «El Pacto Europeo de Migración y Asilo: las claves para su aplicación desde un enfoque de Derechos Humanos: las claves para su aplicación desde un enfoque de Derechos Humanos».

– VI Congreso Nacional Desmontando la Islamofobia», organizado por la Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

– Jornada sobre abordaje de la LGTBIfobia, organizada por el Ayuntamiento de Barcelona.

### 10.2.4 Relación con entidades y colectivos sociales de atención a víctimas y defensa de sus derechos

Los organismos internacionales, entre ellos la FRA, señalan que el principal problema al que se enfrentan los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, Fiscalía y jueces/juezas de instrucción para la persecución de los delitos de odio y discriminación es la infradenuncia.

Es fundamental que el Ministerio Fiscal, en su relevante función de protección de las víctimas y los colectivos en los que se integran, se aproxime a la ciudadanía y establezca contacto y diálogo permanente con las asociaciones de víctimas y las organizaciones no gubernamentales de defensa de derechos humanos.

Por este motivo, a lo largo del año 2024, la Unidad ha continuado manteniendo una intensa actividad institucional con la celebración de reuniones con entidades y asociaciones representativas de las diferentes áreas de discriminación: racismo y xenofobia, aporofobia, entidades y asociaciones representativas de personas migrantes, del colectivo LGTBI, de entidades religiosas, con asociaciones representativas de las personas con discapacidad, y del pueblo gitano, con el fin de conocer de primera mano las necesidades y la situación de las víctimas, así como mantener líneas de contacto y

colaboración que contribuyan a una mejor y eficaz lucha contra esta actividad delictiva.

Asimismo, se han mantenido reuniones con representantes de La Liga de fútbol profesional para abordar el fenómeno de los delitos de odio en el deporte, participando en jornadas formativas conjuntas.

### 10.2.5 Relaciones institucionales de los/as fiscales delegados/as provinciales especialistas

Los/las fiscales delegados/as resaltan en sus memorias provinciales el contacto fluido y directo que mantienen por vía telefónica, electrónica o presencial con los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, particularmente con los nuevos grupos policiales especializados creados para la investigación y persecución de actos de esta naturaleza, los grupos REDO de la Guardia Civil y EVO del Cuerpo Nacional de Policía.

A esta relación de comunicación y coordinación se refieren los/las fiscales de Almería, Granada, Huelva, Cádiz, Jaén, Sevilla, Málaga, Toledo, Huesca, Teruel, Zaragoza, Illes Balears, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Cantabria, Albacete, Ciudad Real, Toledo, Ávila, León, Palencia, Soria, Valladolid, Zamora, Cáceres, Badajoz, Alicante, Castellón, Valencia, A Coruña, Lugo, Madrid, Navarra, Pontevedra y La Rioja.

De igual forma, los/las delgados/as provinciales en País Vasco, Cataluña y Navarra mantienen un contacto asiduo con las policías autonómicas –Ertzaintza, Mossos d'Esquadra y Policía Foral de Navarra– y así lo han destacado en sus memorias los/las delegados/as de Barcelona, Lleida, Tarragona, Girona, Navarra, Álava, Gipuzkoa y Vizcaya.

Se ha destacado, asimismo, por los/las delegadas/os provinciales, las reuniones que han mantenido con asociaciones y entidades de la sociedad civil representativas, que tienen contacto con víctimas de este tipo de delitos, para establecer líneas de cooperación y colaboración.

Por último, ha existido una intensa participación de los/las delegados/as provinciales en actividades y jornadas formativas en delitos de odio y discriminación.

## 10.3 **Actividad formativa en el Ministerio Fiscal**

La Unidad de Delitos de Odio y Discriminación con la inestimable colaboración de fiscales especialistas territoriales, ha participado

durante el año 2024 en múltiples 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 del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

### 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 han participado en la formación del alumnado en prácticas de la 62.ª promoción, impartiendo clases sobre el concepto de delitos de odio, el contexto social, los problemas que afectan a sus víctimas, los tipos penales regulados en el Código Penal, aspectos básicos y prácticos para su investigación y enjuiciamiento, así como la persecución penal del discurso de odio y los límites del ejercicio de derechos constitucionales como la libertad de expresión. En las horas lectivas recibidas, se incluyó un taller práctico de sensibilización del colectivo LGTBI+ en el que intervinieron representantes de diferentes entidades sociales que pudieron explicar desde su perspectiva los problemas que afectan a estas víctimas.

### 10.3.2 Formación continua

En la formación continua, en ejecución del plan de formación de la carrera fiscal para el año 2024 en el cual esta Unidad efectuó aportaciones, se ha de destacar la realización de los siguientes cursos:

– Curso «La fragilidad de las víctimas de delitos de odio. Desafíos y respuestas».

– «Curso *online* transversal sobre perspectiva de género», organizado por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado y el Centro de Estudios Jurídicos, que contó con la actividad formativa «delitos de odio y perspectiva de género».

– Curso *online* organizado por el Centro de Estudios Jurídicos sobre «autores de delitos de odio».

– «Jornada sobre el Abordaje Institucional contra los delitos de odio y discriminación» organizada para Fiscales destinados en Cataluña por el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de la Generalitat de Catalunya.

– Curso «El Fiscal ante la protección de las minorías. Una perspectiva transversal: personas con discapacidad, odio, trata y extranjería», organizado por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado y el Centro de Estudios Jurídicos, en el que el Fiscal de Sala impartió una ponencia sobre delitos de odio y moderó una mesa con representantes de diferentes entidades sociales sobre discriminación por antisemitismo, islamofobia, aporofobia, racismo y orientación e identidad sexuales.

### 10.3.3 Actividades de formación, coordinación y mejora del conocimiento entre fiscales especialistas

Desde la constitución de la Unidad especializada en el mes de julio de 2023, se viene ofreciendo una formación básica inicial en línea para las y los fiscales que se incorporan en la especialidad con el propósito de orientarles y facilitares los conocimientos esenciales de los tipos penales, criterios de interpretación consolidados tanto en investigación como enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación, conclusiones de jornadas de especialistas ya celebradas, etc. A lo largo del año 2024, se han venido celebrando sesiones formativas a todos aquellos fiscales que se han incorporado a la red, bien como delegados/as provinciales, bien como especialistas.

Este año 2024 se ha continuado con la elaboración de repertorios de jurisprudencia, habiendo confeccionado dos boletines [17], uno cada seis meses, en los que se han recopilado las resoluciones judiciales más relevantes recibidas o detectadas por la Unidad en el año 2024 procedentes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Audiencias Provinciales, Juzgados de lo Penal y Juzgados de Instrucción. Asimismo, se ha proseguido con la iniciativa, puesta en marcha en 2023, de difusión de «cápsulas informativas» [18], con una periodicidad casi semanal, con la elaboración de un total de 30 a largo de todo el año.

---

[17] Los repertorios de jurisprudencia, que incluyen también una recopilación de artículos y otras publicaciones doctrinales, se distribuyen entre todos los miembros de la carrera fiscal, y están a disposición de todos los operadores jurídicos y de la ciudanía en: https://www.fiscal.es/web/fiscal/-/delitos-de-odio-y-discriminacion?assetCategoryIds=36779.

[18] Bajo la fórmula de «cápsulas informativas» se pretende por la Unidad hacer llegar de una forma ágil, atractiva y rápida algunos de estos documentos con una breve descripción de su contenido. Pueden consultarse en: https://www.fiscal.es/web/fiscal/-/delitos-de-odio-y-discriminacion?assetCategoryIds=36779.

## 10.4 **Registro. Datos estadísticos sobre las funciones de supervisión de esta Unidad, la actividad del Ministerio Fiscal y las sentencias dictadas en el año 2024**

### 10.4.1 Introducción

Las cifras que se expondrán en los apartados siguientes se corresponden exclusivamente a la actividad desarrollada por el Ministerio Fiscal y a las sentencias remitidas dictadas en el orden jurisdiccional penal. No se incluyen por tanto las cifras de informes del Ministerio Público o de resoluciones judiciales dictadas en los órdenes jurisdiccionales civil, contencioso administrativo y social que hayan tenido por objeto hechos discriminatorios no constitutivos de infracción penal.

Tampoco se incluyen en las estadísticas de la jurisdicción penal las cifras de atestados por delitos e incidentes no delictivos de odio y discriminación recopilados por las fuerzas y cuerpos de seguridad cuya estadística elabora cada año el Ministerio del Interior.

Quedan también al margen de contabilización en el presente documento, los numerosos hechos de naturaleza discriminatoria que no son, ni tienen que ser, constitutivos de infracción penal, ya que el derecho penal tan solo debe conocer de los hechos más graves por ser la última *ratio* del Estado de Derecho, pero no ello no debe suponer que no hayan de tener la adecuada respuesta, especialmente en vía administrativa sancionadora.

La persecución de los comportamientos discriminatorios y la protección de los colectivos discriminados no puede descansar exclusivamente en el Derecho Penal, tal y como viene ocurriendo hasta ahora. Esta situación aboca a la consiguiente frustración de las víctimas y de los colectivos sociales afectados que esperan una respuesta jurídica ante muchos de esos comportamientos que no encajan en los tipos penales conforme a los principios de legalidad y taxatividad, propios del Derecho Penal el cual que constituye la *ultima ratio* que dispone el Estado de Derecho.

Consideramos necesario, por tanto, que cuanto antes sea nombrada la Autoridad Independiente de Igualdad de Trato con la adecuada dotación de recursos humanos y materiales, con el objetivo de que se ponga en marcha, tanto a nivel estatal como en todas las comunidades autónomas que tienen competencia sancionadora, todas y cada una de las previsiones establecidas en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación, particularmente su régimen sancionador administrativo.

Del mismo modo, es indispensable y urgente la habilitación legal de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) para ejercer las importantes funciones que le encomienda el Reglamento (UE) 2022/2065, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (DSA) al haber sido designada como Coordinador de Servicios Digitales nacional por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública desde enero 2024.

### 10.4.2 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, pero sobre todo son importantes para poner cifras al sufrimiento humano, máxime en víctimas caracterizadas por no haber tenido siempre la suficiente voz y rostro, lema que usó precisamente la FRA en su asamblea anual celebrada en noviembre de 2013 en Lituania.

A nivel policial se han dado pasos muy relevantes. En el año 2014 aparece por primera vez un informe del Ministerio del Interior sobre la evolución de los delitos de odio en España, que aporta la primera estadística sobre los incidentes e infracciones penales cometidas por odio y discriminación correspondientes al año 2013, informe que desde entonces se publica anualmente.

En esta línea, la reforma del artículo 18.3 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) operada por la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación, ha establecido la obligación legal de contar en cada Fiscalía Provincial con un registro de las causas que se sigan por delitos de odio.

Por ello ha sido un objetivo fundamental para esta Unidad, desde su constitución, dar los pasos necesarios a fin de dar 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 2024, con la cooperación de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado, se han producido avances significativos y decisivos en este ámbito, como son: la sede electrónica y las aplicaciones informáticas.

En relación a la sede electrónica esta Unidad asiste con gran satisfacción a su creación y puesta en funcionamiento en el año 2024 para que la ciudadanía, operadores jurídicos e instituciones puedan comunicarse de forma fiable y segura con la Unidad, herramienta especialmente necesaria para una futura presentación telemática de denuncias de forma que el denunciante esté plenamente identificado, dando de esta forma cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo 266 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal tras la reforma operada por 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.

En relación con el registro unificado previsto en la Ley 15/2022, se ha estado trabajando de forma coordinada con el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y la Unidad de Apoyo de la FGE en la creación de dos aplicaciones informáticas cuya entrada en funcionamiento se realizará a lo largo de 2025:

– Aplicación para la oficina de la Unidad. Supone la creación de una aplicación informática de gestión procesal propia para esta Unidad, con el objetivo de poder registrar informáticamente todas las denuncias, expedientes gubernativos, expedientes de seguimiento y otro tipo de actas documentadas que se generan en la misma y que actualmente no tienen otra forma de registro que una simple hoja Excel con las dificultades que ello comporta.

– Aplicación para fiscales especialistas. Con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 18.3 del EOMF y al artículo 36 de la Ley 15/2022 de igualdad de trato y no discriminación, se está programando una aplicación para el registro unificado en todo el territorio nacional, de toda la actividad del Ministerio Fiscal en materia de delitos de odio y discriminación.

### 10.4.3 Datos estadísticos de la actividad del Ministerio Fiscal en el año 2024

Una vez puestas de manifiesto las dificultades existentes para una seria y adecuada recopilación de datos, el recuento de los mismos a efectos estadísticos es una mera aproximación, ya que los sistemas

informáticos judicial y de la Fiscalía, lamentablemente siguen presentando lagunas y carencias, situación que impide disponer de una cifra global y pormenorizada de dicha realidad.

#### 10.4.3.1 *Actividad de la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la FGE*

| | 2024 | 2023 (segundo semestre*) |
|---|---|---|
| Reuniones . . . . . | 172 | 81 |
| Expedientes gubernativos . . . . . | 304 | 162 |
| Documentos supervisados. . . . . | 725 | 119 |
| Expedientes seguimiento . . . . . | 432 | 234 |

* Los datos de actividad de la Unidad en el 2023 se corresponden tan sólo con el segundo semestre al haberse constituido en fecha 26 de junio de 2023.

El desglose del contenido del cuadro anterior es el siguiente:

Reuniones: en la actividad institucional llevada a cabo por la Unidad en el año 2024 con órganos del Ministerio Fiscal, instituciones y entidades representativas de colectivos discriminados se han llevado a cabo un total de 172 reuniones.

Expedientes gubernativos: se incoaron en año 2024, un total de 304 expedientes gubernativos, 184 de ellos por denuncias recibidas directamente en la Unidad y que han sido remitidos a las fiscalías territoriales competentes.

Actividad de supervisión: en cumplimiento de la actividad prevista en el artículo 20.2 bis letra b) del 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 supervisión, ascienden a 725 documentos, habiéndose formulado observaciones en 193 de ellos.

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 en la Unidad un total de 432 expedientes de seguimiento, a fin de conocer la evolución y resolución de los mismos.

### 10.4.3.2 *Datos estadísticos de la red de fiscales especialistas provinciales*

#### 10.4.3.2.1 Diligencias de investigación incoadas

En este apartado se cuantifican únicamente las diligencias de investigación preprocesal incoadas por denuncias recibidas en las diferentes fiscalías territoriales.

En el año 2024 se incoaron 477 diligencias de investigación preprocesal frente a las 511 diligencias del año 2023, dicha cifra supone un ligero descenso respecto del año pasado, pero hemos de tener en cuenta que ese año hubo un espectacular incremento respecto al año 2022, superior al 200%. Por tanto, las cifras del año 2024 reflejan que se mantiene la recepción en la Fiscalía, de una elevada cifra de denuncias por este tipo de hechos, evidenciando la confianza de la ciudadanía en la actividad investigadora del Ministerio Fiscal.

| Delito | Año 2023 | Año 2024 |
|---|---|---|
| Amenazas a grupos por motivos discriminatorios art. 170 CP . | – | |
| Delito contra la integridad moral cuando concurra un móvil discriminatorio art. 173.1 CP. . . . . | 11 | 14 |
| Delito de tortura por discriminación art. 174. . . . . | – | |
| Delito de discriminación empleo art. 314 CP . . . . . | – | 1 |
| Delito de fomento, promoción, incitación al odio, hostilidad, discriminación o violencia (art. 510.1 a), b) y c). . . . . | 218 | 197 |
| Delito de lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios art. 510.2 A) CP . . . . . | 210 | 233 |
| Delito de enaltecimiento o justificación de delitos de odio art. 510.2 b) . . . . . | 3 | |
| Delitos de denegación de prestaciones en el ámbito de un servicio público o en actividades empresariales o profesionales art. 511 y 512 CP. . . . . | 22 | 11 |
| 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 | 1 |
| Delitos de cualquier naturaleza cuando se aprecie la agravante de discriminación del art. 22.4 CP. . . . . | 42 | 19 |
| Total . . . . . | 511 | 477 |

| Motivo de discriminación | Año 2023 | Año 2024 |
|---|---|---|
| Racismo | 138 | 150 |
| Antisemitismo | 26 | 33 |
| Antigitanismo | 48 | 18 |
| Ideología | 30 | 32 |
| Religión/creencias | 31 | 18 |
| Etnia | | 5 |
| Nación | 130 | 127 |
| Sexo | – | – |
| Edad | – | – |
| Orientación e identidad sexual o de género | 90 | 93 |
| Identidad de género (año 2024) | – | 35 |
| Género o razones de género | 19 | 8 |
| Aporofobia o exclusión social | 4 | 5 |
| Discapacidad | 12 | 14 |
| Enfermedad | 1 | 1 |
| Situación familiar | – | – |
| Motivos múltiples | – | 28 |

Los motivos de discriminación presentes de forma mayoritaria en las diligencias de investigación son racismo y xenofobia (nación u origen nacional), seguidos de orientación sexual e identidad de género. Este año, como novedad podemos ofrecer datos desagregados respecto a identidad de género.

En cuanto al lugar de comisión de los hechos denunciados, en 192 diligencias de investigación, se cometieron por internet o redes sociales, lo que representa el 40% aproximadamente. Además, se incoaron 14 diligencias de investigación por hechos llevados a cabo en el ámbito deportivo, prácticamente todas ellas por motivos racistas.

Debemos destacar las múltiples investigaciones por discurso de odio en redes sociales que se han incoado este año, muchas de ellas enfocadas conforme a los nuevos criterios unitarios establecidos en las últimas jornadas de especialistas.

Archivos: en el año 2024 fueron archivadas 211 diligencias de investigación por no lograrse identificar al autor o no estar acreditadas las circunstancias del delito denunciado.

Denuncias y querellas interpuestas: el Ministerio Fiscal interpuso 129 denuncias en diligencias de investigación preprocesal.

De las denuncias formuladas en 2024, en 55 de ellas los hechos se cometieron por internet/redes sociales, el 42% aproximadamente.

Los motivos de discriminación presentes en las denuncias y querellas del Ministerio Fiscal son los siguientes:

| Motivo de discriminación | Año 2023 | Año 2024 |
|---|---|---|
| Racismo | 55 | 42 |
| Antisemitismo | 10 | 16 |
| Antigitanismo | 5 | 1 |
| Ideología | 12 | 5 |
| Religión/creencias | 19 | 3 |
| Etnia | – | 1 |
| Nación | 80 | 25 |
| Sexo | – | – |
| Edad | – | 1 |
| Orientación e identidad sexual o de género | 42 | 21 |
| Identidad de género (año 2024) | – | 6 |
| Género o razones de género | 8 | 4 |
| Aporofobia o exclusión social | – | 3 |
| Discapacidad | 4 | 4 |
| Enfermedad | 1 | 1 |
| Situación familiar | – | – |
| Motivos múltiples | – | – |

Nuevamente el grueso de los motivos de discriminación presentes en las denuncias/querellas interpuestas por el Ministerio Fiscal lo encabeza racismo y xenofobia, seguido de orientación sexual e identidad de género.

#### 10.4.3.2.2 Escritos de acusación formulados por el Ministerio Fiscal

| Delito | Año 2023 | 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 | 4 | 11 |
| Delito de tortura por discriminación art. 174 | | – |
| 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) | 26 | 12 |

| Delito | Año 2023 | Año 2024 |
|---|---|---|
| Delito de lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios art. 510.2 A) CP | 85 | 162 |
| Delito de enaltecimiento o justificación de delitos de odio art. 510.2 b) | 1 | – |
| Delitos de denegación de prestaciones en el ámbito de un servicio público o en actividades empresariales o profesionales art. 511 y 512 CP | 3 | 8 |
| 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 | – | 3 |
| Delitos de cualquier naturaleza cuando se aprecie la agravante de discriminación del art. 22.4 CP. | 89 | 96 |
| Total | 210 | 293 |

| Motivo de discriminación | Año 2023 | Año 2024 |
|---|---|---|
| Racismo | 52 | 67 |
| Antisemitismo | 4 | 4 |
| Antigitanismo. | 4 | 6 |
| Ideología | 25 | 19 |
| Religión/creencias | 9 | 16 |
| Etnia | – | 5 |
| Nación | 26 | 54 |
| Sexo | – | – |
| Edad | – | – |
| Orientación e identidad sexual o de género | 61 | 89 |
| Identidad de género (año 2024) | – | 20 |
| Género o razones de género | 15 | 10 |
| Aporofobia o exclusión social | 3 | 1 |
| Discapacidad | 10 | 4 |
| Enfermedad | – | 1 |
| Situación familiar. | – | – |
| Motivos múltiples | – | 3 |

En relación con el lugar de comisión, 26 escritos de acusación se refirieron a hechos cometidos a través de redes sociales; 256 en espacio físico y 11 en ámbito deportivo.

Valoración de los datos que reflejan los escritos de acusación recibidos:

La estadística anterior refleja el número de los escritos de acusación presentados por el Ministerio Fiscal en el año 2024, después de su instrucción judicial y, por tanto, se corresponden con hechos sucedidos años atrás, no debiéndose comparar sus cifras con el volumen de hechos denunciados en el año 2024.

Respecto a los escritos de acusación en esta anualidad, los/las fiscales especialistas reflejan en sus memorias un total de 293 escritos de acusación frente a los 210 del ejercicio de 2023, lo que supone un notable crecimiento de casi el 40%.

Este notable aumento se corresponde con el asentamiento de los nuevos criterios establecidos por la Unidad respecto al tratamiento penal de los insultos discriminatorios con componente de humillación pública, como lo demuestra el número concreto de acusaciones formuladas al amparo del delito previsto y penado en el artículo 510.2 a) del Código Penal, de lesión de la dignidad de las personas que entrañan humillación, menosprecio o descrédito, que ha pasado de 85 escritos de acusación en el año 2023 a 162 en el año 2024, lo que supone casi doblar las cifras.

Correlativamente, tal como ocurre en las diligencias de investigación, el primer motivo de discriminación en los escritos de acusación presentados por el Ministerio Fiscal lo constituye el racismo y la xenofobia, presente en 121 escritos de acusación, seguido de orientación sexual e identidad de género, que aparece en 119 escritos.

Ambos motivos de discriminación han crecido en el año 2024 de forma notable respecto al año 2023. Racismo y xenofobia está presente un 55% más en los escritos de acusación. Por su parte el número de escritos de acusación en los que está presente la orientación sexual e identidad de género se ha duplicado prácticamente.

Se ha de poner de manifiesto, a la hora de analizar los datos, que en algunos escritos de acusación puede estar presente más de un motivo de discriminación.

En cuanto al lugar de comisión del delito, la cifra de escritos de acusación presentados por hechos cometidos por medio de internet y/o redes sociales permanece estable respecto al año anterior, cercana al 9%.

### 10.4.4 Sentencias dictadas por juzgados y tribunales conocidas en el año 2024

En este ejercicio se ha tenido conocimiento de un total de 173 sentencias dictadas tanto en fase de enjuiciamiento como en fase de ape-

lación, englobando tanto las condenatorias como las absolutorias, que a continuación pasamos a desglosar:

Sentencias dictadas en primera instancia: total 149 sentencias registradas.

– Condenatorias: 108 sentencias registradas.
– Absolutorias: 41 sentencias registradas.

Sentencias dictadas en segunda instancia: total 24 sentencias registradas.

– Condenatorias: 21 sentencias registradas.
– Absolutorias: 3 sentencias registradas.

Suma global de sentencias condenatorias es de 129 (74,5%).
Suma global de sentencias absolutorias es de 44 (25,5%).

En cuanto a los delitos más significativos apreciados en las sentencias condenatorias, destacamos los siguientes:

| Delito | Año 2023 | Año 2024 |
|---|---|---|
| Amenazas a grupos por motivos discriminatorios art. 170 CP . | 3 | – |
| Delito contra la integridad moral cuando concurra un móvil discriminatorio art. 173.1 CP. . . . . | 5 | 9 |
| Delito de tortura por discriminación art. 174. . . . . | – | – |
| 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). . . . . | 9 | 10 |
| Delito de lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios art. 510.2 A) CP . . . . . | 51 | 86 |
| 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. . . . . | – | 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 . . . . . | – | – |
| Delitos de cualquier naturaleza cuando se aprecie la agravante de discriminación del art. 22.4 CP. . . . . | 61 | 65 |
| Total . . . . . | | 173 |

La distribución de los motivos de discriminación apreciados en las sentencias es la siguiente:

| Motivo de discriminación | Año 2023 | Año 2024 |
|---|---|---|
| Racismo | 35 | 38 |
| Antisemitismo | 1 | 2 |
| Antigitanismo | 3 | 1 |
| Ideología | 22 | 16 |
| Religión/creencias | 5 | 9 |
| Etnia | – | 3 |
| Nación | 23 | 26 |
| Sexo | – | – |
| Edad | – | – |
| Orientación e identidad sexual o de género | 36 | 44 |
| Identidad de género (año 2024) | – | 17 |
| Género o razones de género | 6 | 12 |
| Aporofobia o exclusión social | 1 | 4 |
| Discapacidad | 5 | 6 |
| Enfermedad | – | – |
| Situación familiar | – | – |
| Motivos múltiples | – | 1 |

Valoración y análisis de los datos obtenidos de las sentencias recibidas:

Nuevamente hemos de recordar que esta estadística refleja el número de sentencias dictadas por los juzgados y tribunales en el año 2024, transcurridos algunos años desde la comisión de los hechos, por tanto, tampoco se deben comparar sus cifras con el volumen de hechos denunciados en dicho año o con el número de escritos de acusación formulados por el Ministerio Fiscal en este ejercicio.

El número de total de sentencias total recibidas, se ha incrementado en un 10% respecto del año anterior. Como puede observarse, el racismo y la xenofobia (nación y origen nacional) es el primer motivo de discriminación, con un incremento del 10% respecto al año 2023, seguido de orientación sexual e identidad de género, que experimenta un notable crecimiento del 22%.

De la estadística de sentencias efectuamos una doble reflexión. Por un lado, es necesario resaltar que en 129 de las 173 sentencias, por tanto su inmensa mayoría, el fallo ha sido condenatorio, dato que refleja, de un lado el éxito de las acusaciones que se están formulando

por los/las fiscales al acogerse por los juzgados y tribunales sus pretensiones acusatorias, un resultado positivo derivado de la progresiva especialización del Ministerio Fiscal, pero por otra parte, dicho resultado es fruto de la progresiva mejora cualitativa que se viene observando en los atestados confeccionados por las fuerzas y cuerpos de seguridad, por la incorporación de las pautas establecidas en sus protocolos y muy especialmente, por la incidencia en la formación que se está impartiendo en los últimos años a dichos profesionales.

La segunda reflexión que debe realizarse parte de que se han recibido un 11% de sentencias más que en el año 2023. Pese a que el porcentaje de crecimiento todavía es modesto, no debe valorarse negativamente. Atribuimos la falta de crecimiento en el número de sentencias, entre otras razones, a las numerosas suspensiones de señalamientos de vistas orales que se han seguido produciendo en el año 2024 con motivo de los problemas de conflictos de competencia entre juzgados de lo penal y audiencias provinciales para conocer de los procedimientos por delitos del artículo 510 del Código Penal y que han sido finalmente dirimidos por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de julio de 2024, al estimar un recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal acordando la competencia de las audiencias provinciales para el enjuiciamiento de estos delitos.

Otro año más queda constancia, no solo de la consolidación de condenas por delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas reconocidos en la Constitución, en su modalidad de lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios del artículo 510.2 a), sino también un importante crecimiento de sentencias condenatorias por este delito que asciende a un 68%.

Observamos en algunas sentencias que en su fundamentación existen disfunciones a la hora de apreciar el delito de lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios, tipificado en el artículo 510.2 a) del Código Penal, aplicando de forma incorrecta la jurisprudencia nacional e internacional del discurso de odio, propia de las conductas de incitación, promoción o favorecimiento del odio, la violencia, la discriminación o la hostilidad contempladas en el artículo 510.1 a).

El ascenso analizado, es fruto de una consolidación de la posición del Ministerio Fiscal en sus escritos de acusación, conforme a las pautas que empezaron a ser marcadas en la Circular 7/2019, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal y en varias conclusiones de las jornadas de especialistas.

En relación a los escritos de acusación presentados por la Fiscalía en el año 2024 es necesario remarcar ese cambio sustancial en la forma tradicional de enfocar tanto los casos de insultos discriminatorios con un componente de humillación pública como los de agresiones físicas con resultado lesivo mínimo pero que se consideran de gravedad atendida la selección intencionada del autor a la víctima, simplemente por el mero hecho de ser diferente, realizando actos de violencia aparentemente gratuita ejecutados con la finalidad de humillarla y vejarla, creando en la misma un sentimiento de terror, de angustia o de inferioridad.

Con independencia de las particularidades y la prueba de cada asunto, el modo de proceder del Ministerio Público es considerar que, además de menoscabarse la integridad física de la víctima, se lesiona también gravemente su dignidad. Por ello se marca como pauta en estos casos el ejercicio de acciones penales, no sólo por un delito leve de lesiones 147.2 CP sino también por delito de lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios del artículo 510.2 a) CP o bien, un delito contra la integridad moral del artículo 173.1 con agravante de discriminación del art. 22.4, todos ellos del Código Penal.

Otro importante avance es que, al margen de los procedimientos del párrafo anterior, en la mayoría de los asuntos en los que se ha interesado por el Ministerio Fiscal la apreciación de la agravante de discriminación del artículo 22.4 del Código Penal, esta ha sido apreciada por los juzgados o tribunales.

Por otro lado, en el año 2024, se han seguido produciendo discursos de contenido racista, xenófobo y homófobo en el ámbito deportivo dirigidas en especial contra jugadores de fútbol. Como ya hemos hecho referencia anteriormente, debemos volver a destacar los avances respecto a la persecución penal de insultos racistas cuando tienen un componente de humillación pública, con una especial referencia a las sentencias condenatorias por racismo en el ámbito deportivo.

Como ya dijimos, en estos casos los insultos pueden tener encaje, de una parte y de una forma general en el artículo 173.1 del Código Penal como delito contra la integridad moral, al que le sería de aplicación la agravante genérica de discriminación del artículo 22.4, y de otra en el artículo 510.2 a) del Código Penal.

En el momento actual, la tesis del Ministerio Fiscal defendiendo la trascendencia penal de los insultos discriminatorios con humillación pública ha sido avalada recientemente por el Tribunal Supremo en sus sentencias 763/2025, de 31 de enero, que confirma las sentencias de la Audiencia Provincial de Barcelona y del Tribunal Superior de Justicia

de Cataluña, y la 481/2025, de 5 de febrero, que confirma las sentencias dictadas por la Audiencia Provincial y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

En aplicación de dichos criterios, se han abierto diligencias de investigación preprocesal en diferentes fiscalías a lo largo de todo el territorio nacional. En Valencia y Cartagena se continúa con la instrucción de diversos casos por insultos racistas en el ámbito deportivo y se han formulado escritos de acusación tales como por los insultos racistas sufridos por un jugador de fútbol del Real Madrid C. F., en el encuentro de fútbol de 1.ª división (correspondiente a la 15.ª jornada) con el Real Valladolid C. F, que tuvo lugar el 30 de diciembre de 2022 en el estadio José Zorrilla, formulando acusación contra cinco personas.

Fruto de las acusaciones basadas en los criterios anteriores, se han obtenido las tres primeras sentencias condenatorias de conformidad por delito contra la integridad moral del artículo 173.1 CP, con la agravante de discriminación por motivos racistas del artículo 22.4 CP. Dichas sentencias, han sido dictadas por Juzgados de Instrucción de Valencia, Parla y Palma de Mallorca, en el correspondiente procedimiento de diligencias urgentes o juicio rápido.

En estas sentencias, se han impuesto penas accesorias como la prohibición de acudir al lugar del delito, ya fuera el estadio de fútbol o el foro digital, y reglas de conducta que condicionan la suspensión, como la obligación de participar en programas de tratamiento de la igualdad de trato y no discriminación y el cumplimiento de las prohibiciones impuestas.

Se ha de señalar que, si bien estas sentencias han tenido como víctimas a conocidos jugadores de fútbol de primera división, la posición adoptada por la Fiscalía a través de las conclusiones de las jornadas de especialistas en relación a los insultos discriminatorios con componente de humillación pública y las referidas sentencias que se han dictado, están permitiendo abordar delitos de motivación racista cometidos en espectáculos deportivos de fútbol base, donde este tipo de hechos es también frecuente. Sirva a título de ejemplo la sentencia del Juzgado de Menores n.º 1 de Pontevedra de 9 de octubre de 2024, confirmada por la Audiencia Provincial, Sección 5.ª, en sentencia de 11 de diciembre del mismo año, por la que se condenó por dos delitos del artículo 510.2 a) CP a dos menores de edad que, durante un partido de fútbol, hicieron en varias ocasiones, con un fin claramente denigrante, sonidos onomatopéyicos imitando al mono contra un jugador de color negro, menor de edad, de origen etíope.

En relación con lo anterior, debemos poner especial énfasis en la deficiente regulación de nuestro Código Penal para afrontar este fenó-

meno delictivo, que obliga a los fiscales a calificar este tipo de hechos por delito contra la integridad moral del artículo 173.1 del Código Penal con agravante de discriminación racista del artículo 22.4 del Código Penal, porque es el único precepto que permite imponer penas de prohibición de acceso a los estadios. Sería deseable que se llevara a cabo una reforma legislativa en este sentido que permitan incluir los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución dentro del catálogo de delitos establecidos en el artículo 57 del Código Penal y en los que es posible solicitar y acordar penas de prohibición y acercamiento.

Valoración muy positiva merece también el que juzgados y tribunales acogen prácticamente de forma sistemática en el fallo de sus sentencias la petición de indemnización por daños morales formulada por el Ministerio Fiscal en sus acusaciones conforme a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 15/2022 y las conclusiones de las jornadas de la red de fiscales especialistas de los años 2023 y 2024. En los delitos de odio y discriminación el sufrimiento moral de las víctimas es indiscutible, deriva de la propia naturaleza de los hechos y de los bienes jurídicos afectados y por ello el daño moral causado debe ser reparado.

Como valoraciones finales, observamos con preocupación un año más, tal y como ponen de manifiesto diversos delegados de nuestra red de especialistas, por un lado, la excesiva crispación y polarización a la que estamos asistiendo en los discursos políticos, con graves descalificaciones al/a la adversario/a que genera una innecesaria tensión que se traslada inevitablemente a la sociedad y que constituye lamentablemente el caldo cultivo adecuado para la comisión de comportamientos intolerantes y en ocasiones violentos en nuestras calles.

Deben ponerse de manifiesto la proliferación de discursos especialmente reprobables dirigidos contra un sector extremadamente vulnerable de la ciudadanía como son los menores extranjeros sin referentes familiares, criminalizándoles en ocasiones y particularmente difundiendo maliciosamente respecto de ellos noticias falsas o «fake news», todo ello con el fin de denigrarlos, asociándolos de forma generalizada con actos incívicos o violentos, desacreditándolos con ello y contribuyendo de esta forma a despertar o aumentar entre la población los prejuicios y estereotipos contra este colectivo de personas, especialmente vulnerables, con el consiguiente riesgo de generar sentimientos de rechazo y hostilidad social frente a ellos.

Por ello se hace imperioso rebajar la agresividad verbal y recuperar la adecuada serenidad que ha caracterizado siempre el debate polí-

tico en la democracia española sin que ello comporte renunciar a la legitima discrepancia en el ejercicio de los principios y derechos constitucionales como el pluralismo político, la libertad ideológica o la de expresión.

## 10.5 **Asuntos relevantes para la memoria anual 2024**

Pueden destacarse las investigaciones iniciadas a raíz del asesinato de un menor en la localidad de Mocejón (Toledo), acaecido el 18 de agosto de 2024, tras el cual se publicaron diversos perfiles en redes sociales comentarios racistas y xenófobos con una gran repercusión social y mediática. A raíz de diversas denuncias, se han tramitado diligencias de investigación preprocesal en diferentes fiscalías provinciales.

En la Fiscalía Provincial de Pontevedra, destaca un escrito de acusación por unos hechos acaecidos entre el año 2019 y el mes de diciembre de 2022, cometidos a través de diversas plataformas que operan en Internet, vinculadas entre sí por razón de su usuario, en las que se difundió contenido enaltecedor de la doctrina nacionalsocialista, con reiteradas expresiones de descrédito y menosprecio focalizadas contra ciertos grupos de personas, con motivaciones manifiestamente antisemitas, racistas, xenófobas o de identidad u orientación sexual, que conjugaba al mismo tiempo con la trivialización y negación flagrante del genocidio perpetrado contra el pueblo judío durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial.

También se han iniciado investigaciones por las prácticas de reversión de la orientación de la orientación sexual o la identidad de género. En estos casos, la investigación arrojará los datos precisos para valorar jurídicamente si los hechos son constitutivos de delito por haber tenido su aplicación impacto en la salud psíquica o en la dignidad de personas concretas, o en caso negativo derivarlo a la vía administrativa sancionadora, conforme a las previsiones establecidas tanto en la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, como en las leyes existentes en esta materia en las comunidades autónomas.

En otro orden de cosas, de especial interés resulta la sentencia condenatoria no firme de fecha 9 de septiembre de 2024 de la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 6.ª, dictada en el procedimiento abreviado 46/23. Se trata de la primera condena por negación del Holocausto tras la reforma del artículo 510 Código Penal operada por la Ley orgánica 1/2015, de 30 de marzo.

Los hechos versan sobre la librería que presuntamente regentaba el acusado, sita en la ciudad de Barcelona, a través de la cual difundía y divulgaba públicamente las ideas revisionistas del nacionalsocialismo y del Tercer Reich en España, justificaba el genocidio con la edición, distribución y venta de ciertos libros. Los textos y las expresiones difundidas tenían un lenguaje de naturaleza discriminatoria y especialmente vejatorio por razones de color de piel («raza»), origen nacional, religión, ideología u orientación sexual para fundamentar sus tesis, particularmente racistas y antisemitas. Además, sus libros y publicaciones enaltecían, justificaban y alababan las acciones de exterminio llevadas a cabo por el III Reich, creado y dirigido por Adolf Hitler en los años treinta y cuarenta en Alemania.

La venta de libros cuestionando el Holocausto se realizaba directamente en la sede de la propia librería, por medio de internet, de distintas plataformas y, de dos páginas web, y a través del perfil de una de las redes sociales, se difundían los contenidos discriminatorios publicando las conferencias impartidas en la librería o vídeos de interés para sus seguidores.

La sentencia no acuerda la clausura del establecimiento por considerar que el artículo 127 del Código Penal no es de aplicación, lo que ha motivado que el Ministerio Fiscal por escrito de fecha 23 de septiembre de 2024 haya interpuesto recurso de apelación ante el TSJ de Cataluña, recurso pendiente de resolución al cierre de esta memoria.

En relación con el delito de denegación de prestación en el marco de una actividad empresarial del artículo 512 CP, cabe destacar la sentencia firme de fecha 27 de mayo de 2024 dictada por la Audiencia Provincial de las Palmas de Gran Canaria, Sección 1.ª, que confirma la sentencia condenatoria del Juzgado de lo Penal al dueño de un hostal sito en Las Palmas de Gran Canaria, que denegó proporcionar una habitación a la víctima, que la había reservado previamente por teléfono, argumentando que el solicitante era invidente. La Sentencia señala que la denegación al denunciante del uso de la habitación previamente reservada telefónicamente por su condición de invidente demuestra que concurren los requisitos –objetivo y subjetivo –exigidos por el precepto referido para el correspondiente juicio de tipicidad, habida cuenta que la conducta omisiva imputada al autor es un comportamiento discriminatorio totalmente inadecuado en un Estado de derecho pues supone la denegación de una prestación o servicio a una determinada persona que tenía pleno derecho a ella y haberlo hecho a causa, en este caso, de una discapacidad.

Sobre este mismo tipo delictivo del artículo 512 CP, la Fiscalía Provincial de Madrid preparó en 2024 recurso de casación respecto

del auto de fecha 22 de octubre, dictado por la Sección 17.ª de la Audiencia Provincial, que acordaba el sobreseimiento libre en un supuesto en el que la persona investigada, empleada de una compañía de seguros, denegó un seguro privado sanitario a una persona con VIH, sin justificación ni razonamiento alguno. Se ha fundamentado la preparación del recurso en la existencia de infracción de ley, por indebida inaplicación del artículo 512 CP por denegación de una prestación en el ejercicio de una actividad empresarial o profesional por razón de enfermedad, y por infracción de precepto constitucional del artículo 852 LECrim, en relación con el artículo 24.1 CE, al considerar que en este caso se ha producido vulneración de la tutela judicial efectiva, en su modalidad de ausencia de una resolución judicial motivada y fundada en derecho, ya que el auto cuestionado se limitaba a reproducir un argumento de parte.

Se destaca también la sentencia dictada por la Sección 1.ª de la Audiencia Provincial de Madrid de fecha 22 de julio de 2024, que condenó por un delito de lesión a la dignidad por motivos discriminatorios del artículo 510.2.a) CP, y por un delito de tentativa de homicidio, entre otros, con la circunstancia agravante de discriminación del artículo 22.4.ª CP por razones de género. Los hechos fueron cometidos por el acusado, en atención a su animadversión al género femenino, en la red de metro de Madrid, donde durante diversos días, agredió a distintas mujeres. Concretamente, el día 14 de febrero agredió fuertemente a una de las trabajadoras del personal de limpieza en repetidas ocasiones en la cabeza, consiguiendo así que cayera al suelo, donde la arrastró para tratar de acabar con su vida y abandonó el lugar dejándola tendida en el suelo. El condenado fue identificado y detenido por otros catorce hechos cometidos por su animadversión y absoluto desprecio hacia el género femenino que tenían todas sus víctimas, tramitándose en procedimientos independientes.

También es digna de mención la sentencia del Juzgado de lo Penal 10 de Valencia, dictada en el procedimiento abreviado 592/2023, confirmada por la Audiencia Provincial y el Tribunal Superior de Justicia, recurrida en casación al Tribunal Supremo, por la que se condenó a una influyente comunicadora, por un delito del artículo 197.7 CP y un delito contra la integridad moral del artículo 173.1 CP, por difundir datos relativos a unas menores víctimas de una violación y emitir y provocar mensajes de odio haca ellas.

Entre los procedimientos judiciales del año 2024 es necesario destacar de una forma especial, por la dramática gravedad de los hechos y su importante repercusión social y mediática, la celebración del juicio oral y la posterior sentencia condenatoria no firme dictada por el Tri-

bunal del Jurado en la Audiencia Provincial de A Coruña por el asesinato de un joven, conocido popularmente como «caso Samuel».

Cabe destacar la tesis del Ministerio Fiscal y otras acusaciones personadas sobre la motivación discriminatoria por orientación sexual con la que actuaron los acusados. La sentencia condena a tres los cuatro acusados por el Ministerio Fiscal por delito de asesinato, apreciando en uno de ellos la circunstancia agravante del artículo 22.4.º del Código Penal de discriminación por orientación sexual, ya que los jurados declararon probado por unanimidad que actuó por motivo de su animadversión hacia la orientación sexual homosexual que atribuyó a la víctima (Samuel).

Esta motivación discriminatoria se recoge en el fundamento sexto de la sentencia que señala expresamente, que la animadversión y desprecio de uno de los acusados hacia la orientación sexual del agredido, fue el elemento transcendente que determinó su actuación, lo que genera la mayor antijuridicidad de la conducta del acusado y la aplicación de la circunstancia agravante citada.

Con relación a las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo en el año 2024, por su relevante trascendencia, hemos de destacar la sentencia 185/2024, de 29 de febrero de 2024. En ella se declara la nulidad de la sentencia de instancia por no haberse acordado la suspensión del juicio ante incomparecencia de la víctima, que es persona sin hogar y padece una discapacidad. El Alto Tribunal establece la necesidad de agotar todos los medios posibles para localizar a víctimas de cara a su citación a juicio, especialmente cuando son prueba principal en el juicio.

Por parte del Tribunal Constitucional destaca la sentencia 105/2024 de 9 de septiembre de 2024, que estima el recurso de amparo contra un auto de 2021 de un Juzgado de Instrucción que acordaba el sobreseimiento provisional de unas diligencias previas que tenían por objeto la denuncia manuscrita remitida por la demandante de amparo, la cual se hallaba en situación de prisión provisional en un centro penitenciario. En su denuncia alegaba que había sido objeto de una agresión física y verbal por un funcionario de dicho centro de carácter vejatorio.

El Ministerio Fiscal interesó que se otorgara el amparo por vulneración del derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) en su vertiente a obtener una investigación suficiente y eficaz en el curso del proceso penal y solicitó se declarase la nulidad de las resoluciones impugnadas. El Tribunal consideró que es exigencia constitucional una investigación efectiva, profunda y exhaustiva y que la decisión judicial de archivar las actuaciones penales abiertas

como consecuencia de la denuncia de la demandante no fue conforme a las exigencias del artículo 24.1 CE, relacionadas con el derecho a la integridad física y moral del artículo 15 CE.

Por otra parte, deben resaltarse algunas de las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que sin duda alguna facilitan doctrina jurisprudencial de primer orden para la efectiva investigación de los delitos de odio, abundando en la obligación de los Estados de llevar a cabo investigaciones eficaces para desenmascarar la naturaleza discriminatoria de los hechos denunciados y no amparar el discurso de odio en la libertad de expresión. Son destacables las siguientes sentencias:

Sentencia de fecha 6 de febrero de 2024, caso Hamazayan versus Armenia Demanda; sentencia de fecha 20 de febrero de 2024, caso Dede contra Turquía; sentencia de fecha 11 de abril de 2024 de la Sección Quinta, caso Karter versus Ucrania; sentencia de fecha 25 de junio de 2024, caso del Consejo Nacional de la Juventud de Moldova versus República de Moldova; sentencia de fecha 19 de noviembre de 2024, caso Clipea y Grosu versus la República de Moldova; sentencia de fecha 18 de julio 2024, demanda número 408622, caso Hanovs versus Letonia.

## 11. DERECHOS HUMANOS Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

### 11.1 **Introducción**

La Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (en adelante LMD), ha supuesto un cambio de paradigma en las políticas públicas de memoria en España. Con las víctimas como piedra angular de la regulación, la norma se articula en torno a los principios de derecho internacional de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

La ley dedica por primera vez a la justicia su Capítulo II del Título II, en el que destacan dos hitos: la expresa declaración del derecho de las víctimas a la investigación y el correlativo deber de investigar las violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario perpetradas con ocasión del golpe de Estado, la guerra y la dictadura franquista, hasta la entrada en vigor de nuestra Constitución el 29 de diciembre de 1978 (artículo 29 LMD), y la creación de la figura del Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática (artículo 28 LMD).

La disposición adicional primera LMD introduce en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal un nuevo artículo 20.2 ter por el que se establece el marco competencial del Fiscal de Sala, dando así carta de naturaleza legal a una especialidad pionera en la fiscalía española.

La efectiva implementación de la Unidad fue llevada a cabo mediante Real Decreto 311/2023, de 25 de abril, por el que se modifica y amplía la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes, comenzando de esta manera su actividad en el mes de julio de 2023.

A lo largo de aquellos primeros meses de andadura, la Unidad fue estableciendo las bases de la nueva área de especialización, tanto desde el punto de vista sustantivo, elaborando los criterios de actuación del Ministerio Fiscal en la materia, como organizativo y funcional.

El año 2024 ha significado la consolidación de la especialidad, que ha visto prácticamente completado su desarrollo territorial con la creación de secciones especializadas en las distintas fiscalías provinciales y el correlativo nombramiento de fiscales delegados/as provinciales y de enlace, estableciéndose de esta manera una verdadera red de fiscales especialistas desplegados por todo el Estado.

El impulso y el fortalecimiento de esta especialidad visibiliza ante la sociedad –y ante la propia comunidad internacional y sus distintos órganos de protección– el compromiso reforzado de la institución con los derechos humanos y con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por nuestro país en este ámbito, garantizando o coadyuvando a la garantía de los más elevados estándares de actuación de los poderes públicos.

Con ello se continúa avanzando en la potenciación del modelo de Ministerio Fiscal que diseñó el artículo 124 CE, y que trasciende de mero promotor de la acción pública penal para erigirse en garante de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público y social, cuya máxima expresión se encuentra en la defensa de los derechos humanos, a través de una actuación transversal que implica a las distintas jurisdicciones y que tiene a las víctimas como auténtica clave de bóveda de nuestra función.

## 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 2024 197 expedientes, de los cuales 83 se refieren a memoria democrática, 40 a derechos humanos y 74 a otro tipo de expedien-

tes gubernativos. Asimismo, se ha continuado durante este año la tramitación de 88 de los 111 expedientes que fueron abiertos en 2023.

En materia de memoria democrática se han incoado 55 expedientes de seguimiento y 28 expedientes gubernativos. De estos últimos, 13 se refieren a atención ciudadana, 5 a recepción de denuncias y 10 a otras comunicaciones.

Por su parte, en el área de derechos humanos se incoaron 35 expedientes gubernativos y 5 de seguimiento. Destaca la tramitación de tres expedientes relativos a procedimientos ante comités de Naciones Unidas (dos procedentes del Comité de los Derechos del Niño y uno del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad) y uno referente a la ejecución de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

### 11.2.2 Despliegue de la red de fiscales especialistas en derechos humanos y memoria democrática

Tal y como se señalaba en la pasada Memoria, durante los primeros meses de andadura de la Unidad la relación con las fiscalías territoriales tuvo que articularse a través de las respectivas jefaturas, lo que no solo provocaba una indeseable sobrecarga de trabajo para los/as fiscales jefes/as que se añadía a las múltiples funciones que ya ostentan, sino que derivaba en ciertas dificultades a la hora de gestionar los flujos de información necesarios para dar cumplimiento a las funciones atribuidas por el artículo 20.2 ter EOMF –en particular la de supervisión y coordinación– en detrimento de la agilidad y eficacia que debe regir la actuación del Ministerio Fiscal.

El establecimiento de secciones especializadas en las fiscalías aparecía no solo como aconsejable, sino necesario. Y ello no solo por las citadas razones de eficiencia, a las que se añaden las de singularidad, complejidad y relevancia de la materia, sino especialmente por la necesidad de fomentar una relación de proximidad con las víctimas, las asociaciones y la ciudadanía en general, así como de facilitar la coordinación con los organismos y autoridades administrativas del territorio.

En efecto, y como ya se avanzaba, durante el año 2024 se ha materializado el despliegue territorial de la especialidad, con la designación de fiscales delegados/as en las distintas fiscalías provinciales, así como de fiscales de enlace en las fiscalías de área. Se ha establecido, con ello, una verdadera red de especialistas en condiciones similares a las ya existentes en el resto de las áreas especializadas.

Con este objeto, por oficio de la Fiscal de Sala Coordinadora de 23 de abril de 2024 se solicitó a los/as fiscales jefes/as provinciales que dieran impulso 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, a fin de elevar la correspondiente propuesta para su nombramiento por decreto del Fiscal General del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, entre los meses de mayo y diciembre de 2024 se produjo el nombramiento de 39 fiscales delegados/as. Al momento del cierre de esta Memoria, ya son 49 los/as fiscales que forman parte de la red de especialistas, 45 de ellos delegados/as provinciales a los que se unen 6 fiscales de enlace en las fiscalías de área.

Los días 3 y 4 de octubre de 2024 se celebró una reunión virtual entre la Fiscal de Sala y la Fiscal adscrita y los/as fiscales delegados/as nombrados hasta el momento, al objeto de establecer cauces fluidos de comunicación, realizar una exposición general de la especialidad y su marco competencial y ofrecer tanto criterios de actuación de la Unidad como información práctica para la actividad diaria.

### 11.2.3 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 el ámbito de 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 ha limitado al desarrollo 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, así como proporcionando modelos de escrito que pudieran serles de utilidad en su labor, poniéndonos a su disposición para cualquier cuestión que surgiese, habida cuenta la novedad de la materia.

La función coordinadora se ha articulado 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 2024 la Unidad incoó 60 expedientes de seguimiento, 55 referidos a la materia de memoria democrática y 5 a derechos humanos.

#### 11.2.3.1 *Jurisdicción penal*

Durante el año 2024 la Unidad ha incoado 10 expedientes de seguimiento por querellas interpuestas por delitos cometidos en el contexto de crímenes contra la humanidad producidos en el marco temporal de la ley y cometidos contra víctimas del artículo 3 LMD. Asimismo, ha registrado otras 14 que ya se encontraban inadmitidas por resolución judicial firme en el momento de la comunicación.

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 final 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, 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 han informado en favor de la admisión de las distintas querellas presentadas por particulares y asociaciones memorialistas, de derechos humanos y de víctimas, por hechos –asesinatos, torturas, desapariciones forzadas, trabajos forzosos y otras– cometidos en el contexto de crímenes contra la humanidad, y han combatido mediante recurso las resoluciones judiciales contrarias al mismo. En 2024 el Ministerio Fiscal interpuso cuatro recursos de apelación contra Autos de inadmisión a trámite de querellas o de archivo de procedimientos y presentó cinco escritos de adhesión parcial a los recursos presentados por los querellantes. Se ha detectado por la Unidad que en varios de los Autos de inadmisión a trámite la fundamentación jurídica no contiene mención alguna a la LMD, ni al sentido, alcance, significación o interpretación del deber de investigar del artículo 29.1 LMD.

De los nueve recursos interpuestos, seis están pendientes de resolución y tres han sido resueltos en 2024 en sentido desestimatorio, básicamente por aplicación de la doctrina sentada a partir del ATC 80/2021. Ha de señalarse que la citada doctrina constitucional se refiere a la aplicación a los crímenes contra la humanidad cometidos con ocasión del golpe de Estado, la guerra y la dictadura del instituto

de la prescripción, de la Ley de Amnistía y de los principios de legalidad e irretroactividad de las normas penales, así como al valor del Derecho Penal Internacional y las normas internacionales consuetudinarias y de *ius cogens,* si bien nuestro Tribunal de Garantías no ha entrado a valorar el alcance y contenido constitucional del derecho a la investigación y el deber de investigar consagrado en la LMD.

El AAP Navarra (sección 1.ª) de 19 de junio de 2024, que desestima el recurso de apelación interpuesto contra la inadmisión liminar de una querella por trabajos forzados en campos de concentración entre los años 1939 y 1941, indica expresamente la vía civil como una herramienta de verdad y justicia a través del nuevo expediente de jurisdicción voluntaria para la declaración judicial de hechos pasados, señalando que «si en el ámbito de la jurisdicción penal no es posible una instrucción penal, ante la aplicación del instituto de la prescripción, aplicado conforme a los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional, que no aparecen contradichos, la tutela judicial efectiva puede ser satisfecha por los procedimientos antes indicados [declaración judicial de hechos pasados]». Por su parte, el AAP Barcelona (sección 2.ª) de 20 de septiembre de 2024 ubica fuera de las investigaciones de los órganos judiciales penales la satisfacción del deber de investigar del artículo 29.1 LMD.

En este punto, cabe destacar que el 8 de noviembre de 2024 la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, en coordinación con la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática, presentó demanda de amparo 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 fundamentó 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. Dicho recurso fue, sin embargo, inadmitido a trámite por el Tribunal Constitucional por providencia de 10 de febrero de 2025, al no apreciar en el mismo especial trascendencia constitucional.

En el ámbito penal, asimismo, la Unidad ha incoado dos expedientes de seguimiento en relación con sendas diligencias de investigación incoadas, respectivamente, por presuntos delitos de prevaricación administrativa y contra el patrimonio histórico.

Es importante en este punto destacar también la fluida colaboración que mantiene la Unidad con otras áreas de especialización, particularmente con la Unidad contra los Delitos de Odio y Discriminación, a la que se han remitido en 2024 dos denuncias por hechos relacionados con la materia de su competencia, manteniendo el correspondiente seguimiento de ellas, y con la Unidad de Cooperación Penal Internacional, en especial en lo que se refiere a la comunicación de comisiones rogatorias expedidas por autoridades judiciales de otros países (básicamente en la llamada «querella argentina») por hechos competencia de la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática, constatándose la remisión de dos de ellas durante 2024.

#### 11.2.3.2 *Especial referencia a la búsqueda, localización y exhumación de restos humanos en fosas*

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 el deber 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 coordinación 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 (art. 21.1 LMD), ya sea por la administración 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 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».

El criterio trasladado a las fiscalías territoriales desde la Unidad es que, una vez recibida la *notitia criminis* del hallazgo de restos humanos con signos de violencia y de etiología homicida, a través de las comunicaciones a que se refieren los arts. 21.1, 22.1 y 24 LMD, pro-

cede la incoación de las oportunas diligencias de investigación preprocesal, a los efectos de practicar aquellas 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 y su data y contexto, y cuantas fueran precisas para disponer indiciariamente de un relato fáctico sobre el que realizar el análisis jurídico penal, así como para determinar si las víctimas se hallan comprendidas en el ámbito del artículo 3 LMD, permitiendo que las actividades ulteriores de traslado, identificación, recuperación de los restos por los familiares e inhumación se realicen por la administración competente sin perjuicio del devenir de las diligencias de investigación o del procedimiento judicial que, en su caso, se hubiera incoado, velando por que se dispense a las víctimas y a sus restos mortales la dignidad y respeto que como tales merecen. Si, una vez finalizada la investigación, procediera el archivo de las diligencias, en el decreto se habrán de reflejar minuciosamente todas las practicadas y su resultado, así como un relato pormenorizado de los hechos averiguados.

Por los mismos motivos, en los casos en que los hechos ya fueran objeto de un procedimiento judicial, el Ministerio Fiscal habrá de velar por que el mismo no sea archivado de plano sin proceder a una mínima investigación, instando la práctica de las diligencias necesarias.

Por otra parte, la específica misión de protección de las víctimas que al Ministerio Fiscal confieren los arts. 124 CE y 3.10 EOMF le impone un privilegiado deber de velar por la garantía de los derechos que a aquellas les otorgan el EV y la LMD.

Finalmente, en aquellos supuestos en que el Ministerio Fiscal tuviera constancia del fallecimiento de una persona desaparecida que no hubiera sido debidamente inscrito, se deberá proceder de conformidad con los arts. 22.5 LMD y 42.2.1.º de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que imponen al Ministerio Fiscal la obligación de promover sin demora la inscripción.

La Unidad ha incoado en 2024 once expedientes de seguimiento relativos al hallazgo de restos humanos, nueve de los cuales tienen su origen en labores de búsqueda, localización, excavación arqueoforense y exhumación de restos mortales de personas víctimas de desaparición forzada con ocasión del golpe de Estado, la guerra y la dictadura. De ellos, seis se refieren a procedimientos de diligencias previas seguidos ante los juzgados de instrucción competentes y tres a diligencias de investigación de las fiscalías. Asimismo, se ha comunicado la existencia de otras dos fosas en las que aún no se ha dado comienzo a los trabajos.

La incoación de diligencias de investigación preprocesal con este objeto tuvo lugar por primera vez, en coordinación con la Unidad, por decreto de 12 de abril de 2024 de la Fiscalía Provincial de Granada, con motivo de los hallazgos de los restos mortales de 49 personas localizados como consecuencia de las intervenciones que se están llevando a cabo en el Parque Natural de la Sierra de Huétor, en el denominado Barranco de Víznar. A fecha de cierre de esta Memoria, los trabajos de exhumación continúan, habiéndose localizado ya los restos de al menos 150 personas.

#### 11.2.3.3 *Jurisdicción civil*

El artículo 29.2 LMD garantiza también la tutela judicial a que se refiere el artículo 3 LMD en la jurisdicción civil a través de la jurisdicción voluntaria. Estos constituyen una herramienta más para proporcionar a las víctimas su derecho a la verdad, la justicia y la reparación. De acuerdo con ello, la disposición adicional tercera de la LMD introduce en la Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria, un nuevo capítulo XI del título II, comprendido por los artículos 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.

El expediente tiene por objeto «la obtención de una declaración sobre la realidad y circunstancias de hechos pasados determinados» (artículo 80 bis.1 LJV). En él será siempre parte el Ministerio Fiscal, *ex* artículo 80 ter 4 LJV, quien también ostenta legitimación activa para promoverlo, bien sea de oficio, bien a solicitud de cualquier persona (artículo 80 ter 2 párrafo segundo y 80 quater 1 LJV). El artículo 80 quater 5 LJV prevé que el auto por el que se resuelva el expediente contenga no solo la declaración de hechos interesada por el promotor, sino también un pronunciamiento sobre las consecuencias que se deriven de dicha declaración.

En 2024 la Unidad incoó seis expedientes de seguimiento relativos a procedimientos de jurisdicción voluntaria. Cuatro de ellos se refieren a expedientes seguidos ante los juzgados de primera instancia y dos a diligencias preprocesales incoadas en las fiscalías con el fin de recabar la información necesaria para promover el expediente, habiéndose concluido ya una de ellas y presentado el correspondiente escrito al juzgado solicitando la declaración judicial de hechos pasados.

Por su relevancia, debemos hacer referencia expresa al procedimiento de Jurisdicción Voluntaria 24/2023 del Juzgado de Primera Instancia n.º 3 de Ferrol. El mismo fue promovido por los familiares directos de la víctima, que pretendían una declaración judicial sobre las circunstancias de la muerte de su padre mientras participaba en una manifestación pacífica el 10 de marzo de 1972. El juzgado inicialmente inadmitió la solicitud alegando falta de competencia, decisión que fue revocada por la Audiencia Provincial de A Coruña al estimar el recurso de apelación interpuesto por los solicitantes mediante Auto de 30 de noviembre de 2023. En él se declara que «la atribución a los juzgados de primera instancia para 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 se establece un cauce de investigación de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura así como 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».

La Fiscalía de Área de Ferrol, en coordinación y comunicación directa con la Unidad, intervino activamente en el procedimiento. Tras la celebración de la correspondiente vista, en la que el Ministerio Fiscal informó en sentido favorable a la declaración, el Juzgado dictó Auto el 14 de marzo de 2024. Valorando la prueba practicada, el Auto tiene por plenamente acreditados los hechos, «notoriamente del dominio público de todos los ferrolanos», declarando que la muerte del trabajador se produjo por herida de bala disparada por arma de fuego procedente de la policía del régimen franquista cuando participaba en una manifestación pacífica en reivindicación de sus derechos sociales.

Resulta también de interés el expediente de Jurisdicción Voluntaria 1490/2023 del Juzgado de Primera Instancia n.º 6 de Alicante, que fue resuelto por Auto de 13 de marzo de 2024 con informe favorable del Ministerio Fiscal. En él se reconoce y declara el carácter ilegal y nulo de la condena y sanciones impuestas a un militar represaliado

por la dictadura, al que se sentenció en Consejo de Guerra el 13 de septiembre de 1940. El citado Auto reconoce, además, a la víctima su graduación como Oficial del Cuerpo de Seguridad y Asalto en la escala de Oficiales con el empleo de Capitán, que ostentaba en el momento de la condena y del que fue injustamente privado.

En otro orden de cosas, el artículo 29.3 LMD establece la obligación del Ministerio Fiscal de promover las inscripciones en el Registro Civil de las defunciones de las personas desaparecidas como consecuencia de la guerra y la represión de la dictadura, deber este reforzado por el artículo 22.5 LMD en los casos de hallazgos de restos humanos resultado de las intervenciones llevadas a cabo por la administración competente, y que ya estaba genéricamente contemplado en el artículo 42.1.3.º de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. En 2024 la Unidad ha incoado un expediente de seguimiento relativo a la apertura de diligencias preprocesales dirigidas a promover la inscripción registral de la defunción de una colectividad de personas asesinadas con ocasión del golpe de Estado, represaliadas por su actividad política durante la República.

#### 11.2.3.4 *Jurisdicción contencioso-administrativa*

Desde la misma creación de la Unidad se ha mantenido en materia contencioso-administrativa una fluida comunicación con la Fiscalía de la Audiencia Nacional, desde la que se ha ido informando de los distintos procedimientos en tramitación. Como consecuencia de ello, se han incoado en la Unidad seis expedientes de seguimiento.

Dos de ellos se refieren a la materia de memoria democrática, destacando el procedimiento relativo a las actuaciones de exhumación que se están llevando a cabo por la administración en el Valle de Cuelgamuros desde el mes de junio 2023. La posición mantenida por el Ministerio Fiscal, oponiéndose a la paralización pretendida por los recurrentes, fue asumida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Los otros cuatro corresponden al área de derechos humanos. Dos de ellos tenían como objeto demandas de responsabilidad patrimonial por mal funcionamiento de la administración de justicia tras haber declarado un comité de Naciones Unidas la vulneración de sus derechos humanos, habiendo apoyado el Ministerio Fiscal dichas peticiones. Los otros dos se referían, respectivamente, al recurso interpuesto por solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad y a la demanda presentada por una asociación por vulneración de los derechos de

varias personas migrantes, en los que la posición del Ministerio Fiscal fue apoyar la admisión de las demandas con el fin de proteger sus derechos humanos.

### 11.2.4 Tribunal Europeo de Derechos Humanos y comités de Naciones Unidas

Entre las competencias atribuidas al/a la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática se encuentra la novedosa función de relacionarse con los Agentes del Reino de España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Esta función está atribuida a la Abogacía del Estado, a quien corresponde la representación y defensa jurídica del Estado ante dicho Tribunal y el estudio y preparación de los 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 artículo 1.5 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

Por tanto, 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.

Esta atribución legal es, sin duda, una valiosa fuente de información sobre las resoluciones, decisiones y recomendaciones de los organismos internacionales que afectan a España, por lo que la correlativa obligación de esta Unidad es nutrirse de dicha información y trasladarla a toda la Fiscalía, aportando herramientas argumentativas para mejorar nuestra praxis y continuar implementando en nuestro país los más elevados estándares internacionales de actuación.

Por ello, el apartado f) in fine del artículo 20.2 ter EOMF le atribuye también la competencia de ser «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», y el apartado c), la de «[c]oordinar las Fiscalías

en materia de memoria democrática y derechos humanos, unificando los criterios de actuación, para lo cual podrá proponer a la persona titular de la Fiscalía General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones».

De esta manera, el legislador ha querido que la necesaria actuación transversal de la Fiscalía esté presidida por un enfoque de derechos humanos, a través de la participación de esta Unidad siempre que la materia afecte interseccionalmente a aquéllos. Ello se ha traducido en la preparación de informes en los que se analizan periféricamente los estándares internacionales de derechos humanos sobre materias relacionadas con la actuación del Ministerio Fiscal. En cumplimiento de ello, la Unidad elaboró un informe sobre el tratamiento de la determinación de edad de menores extranjeros no acompañados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, analizando tanto los instrumentos del sistema universal como europeo. Es necesario destacar aquí la excelente colaboración mantenida con otras Unidades Especializadas, particularmente con la de Trata de Seres Humanos y Extranjería y con la de Menores.

Durante 2024 se han recibido nueve comunicaciones de la Abogacía del Estado, una de las cuales se refería a ejecución de sentencias condenatorias del TEDH y tres a procedimientos de comunicación individual tramitados ante los comités de Naciones Unidas. De ellas, una correspondía al Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad y dos al Comité de los Derechos del Niño, actuándose en coordinación con el resto de Unidades de la Fiscalía General del Estado concernidas en cada una de las materias abordadas.

### 11.2.5 Relaciones institucionales y actividad de representación institucional

Durante el año 2024 la Unidad ha mantenido fluidos contactos con aquellas instituciones cuyo marco de competencias está relacionado con su actividad, celebrándose diversas reuniones con la Secretaría de Estado de Memoria Democrática, la Dirección General de Atención a las Víctimas y Promoción de la Memoria Democrática y el Área de Derechos Humanos de la Abogacía General del Estado.

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, así como con víctimas particulares, cuyas aportaciones son del mayor interés para el mejor desempeño de nuestra función. Así, la Unidad ha mantenido

reuniones, entre otras, con Amnistía Internacional, la Plataforma DESC, la Coordinadora Andaluza de Memoria Histórica y Democrática, la Asociación para la Recuperación e Investigación contra el Olvido (ARICO), las Asociaciones de Familiares Pro Exhumación de los Republicanos del Valle de los Caídos (AFPERV), la Asociación Española Investigación para la Paz (AIPAZ), la Fundación Abogados de Atocha, la Asociación de Descendientes del Exilio Español, la Sociedad de Ciencias Aranzadi, la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica de Extremadura (ARMHEX), la Asociación Pro Derechos Humanos, el Observatorio de Derechos Humanos del País Vasco, la Asociación Sanfermines 78 Gogoan!, la Coordinadora Estatal de Apoyo a la Querella Argentina (CEAQUA), IRIDIA, la Asociación de Amigos de las Brigadas Internacionales (AABI), el Observatorio de Desapariciones Forzadas de Menores, Andalucía ACOGE, Red ACOGE, la Fundación CEPAIM o el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM).

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 17 actos institucionales relacionados con la materia de derechos humanos y memoria democrática, destacando el Premio de Derechos Humanos Rey de España, celebrado el 13 de marzo de 2024 en Alcalá de Henares bajo la presidencia de S. M. el Rey; el acto de homenaje a las víctimas españolas del nazismo el 19 de abril; el estreno del documental «La ciencia de las mujeres en África», presidido por S. M. la Reina; el acto de celebración del aniversario de la Constitución, celebrado en el Ateneo el 3 de diciembre; la entrega de la 42 edición de los premios Derechos Humanos de la APDH, celebrado el 9 de diciembre en el Instituto Cervantes; o los actos de conmemoración del Día de Recuerdo y Homenaje a todas las víctimas del golpe militar, la Guerra y la Dictadura, que se celebraron el 10 de diciembre en el Auditorio Nacional y el 16 de diciembre en el Congreso de los Diputados.

Ha de destacarse la visita realizada el 5 de marzo de 2024 por las integrantes de la Unidad Especializada, y por invitación de la Secretaría de Estado de Memoria Democrática, a los trabajos de exhumación que se están llevando a cabo en el Barranco de Víznar (Granada), en la que estuvieron acompañadas por la Fiscal Superior de Andalucía y el entonces Fiscal Jefe de Granada, y donde pudieron tomar conocimiento directo y sobre el terreno de la labor que allí viene desempeñando el equipo arqueoforense de la Universidad de Granada.

### 11.2.6 Formación

La actividad formativa presenta una importancia capital para la Unidad, pues resulta esencial promover tanto la sensibilización como la capacitación especializada en las materias de memoria democrática y de derechos humanos, constituyendo estos últimos, además, uno de los ejes estratégicos de la formación de los/as fiscales.

Dado que la Unidad entró en funcionamiento bien mediado 2023, no ha podido ser hasta el año 2024 que la formación especializada en derechos humanos y memoria democrática formara parte, por primera vez, del Plan de Formación de la Carrera Fiscal, tanto en formación inicial como continuada.

En este marco, el primer módulo de formación inicial de la especialidad se celebró en el Centro de Estudios Jurídicos el 20 de marzo de 2024.

Los días 20 y 21 de mayo tuvo lugar el primer curso de formación continuada, dirigido por la Fiscal de Sala, que versó sobre «La protección internacional de los derechos humanos» y que fue seleccionado por la Red Europea de Formación Judicial (EJTN) para su oferta a jueces y fiscales de distintos países europeos.

Asimismo, entre el 18 y el 21 de noviembre de 2024 se celebró, en modalidad *online*, el curso de especialización «El Ministerio Fiscal en la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática».

La Unidad también ha prestado su colaboración para la formación de otros operadores, así como para la divulgación y sensibilización en las materias objeto de la especialidad, interviniendo tanto la Fiscal de Sala como el resto de integrantes de la Unidad en diversos cursos, charlas y coloquios en el ámbito de diferentes instituciones, organismos y asociaciones, como por ejemplo la Universidad Carlos III, el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática o la Asociación Pro Derechos Humanos.

La Unidad también ha participado en los programas de visitas internacionales de fiscales europeos dando a conocer la actividad de la especialidad, a través del Programa AIAKOS o la EJTN.

### 11.2.7 Otras actividades

Con la efectiva puesta en funcionamiento de la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática y la correlativa creación de una nueva especialidad en la Fiscalía española, que –como ya hemos reiterado– cuenta ya con una verdadera red de fiscales especialistas en todo el territorio nacional, se ha evidenciado la necesidad de contar con

un instrumento doctrinal que concrete y desarrolle las previsiones legales del EOMF y de la LMD, impartiendo criterios unificados sobre el funcionamiento, competencias, estructura, organización y actuación del Ministerio Fiscal en la materia y, en concreto, del/de la Fiscal de Sala Coordinador/a y de las secciones especializadas de las fiscalías.

Para ello, la Unidad ha trabajado durante el año 2024 en un borrador de Instrucción cuya propuesta se elevó al Fiscal General del Estado, de conformidad con la competencia atribuida por el artículo 20.2 ter e) EOMF y la Instrucción FGE 1/2015, sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados, cuya publicación se prevé que se produzca en 2025, por lo que será objeto de análisis en la Memoria correspondiente a dicho ejercicio.

Por lo que respecta a la actividad internacional de la Unidad, no cabe duda de la singular relevancia que los organismos internacionales desempeñan a la hora de establecer estándares de actuación que garanticen el efectivo disfrute de los derechos humanos, así como de supervisar la actuación de los Estados al respecto. Por ello, la Unidad se propone potenciar las relaciones con dichos organismos.

Como ejemplo de ello, la Unidad ha participado en la Conferencia Internacional de Fiscales sobre Responsabilidad por Violencia Sexual en el contexto de Conflictos (CRSV), organizada por la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre Violencia en Conflictos de Naciones Unidas, a través de su Grupo de Expertos y del Gobierno de Países Bajos, celebrada en la sede de la Corte Penal Internacional en La Haya entre los días 26 a 28 de marzo. La misma tuvo por objeto compartir experiencias y buenas prácticas en la investigación y persecución de crímenes contra la humanidad, en su modalidad de violencia sexual y de género, así como crear una comunidad de profesionales expertos.

En otro orden de cosas, la Unidad ha dirigido, coordinado y participado en la publicación del número 13 de la Revista del Ministerio Fiscal, dedicado monográficamente a «La investigación de las violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario», con la pretensión de subrayar la importancia de trasladar la defensa de los derechos humanos al centro del debate público, visibilizar el compromiso de la institución del Ministerio Fiscal con su protección y garantía, y aproximar la materia desde una óptica jurídica, no solo a todos los integrantes de la carrera fiscal, sino también la propia ciudadanía.

La Unidad ha considerado imprescindible fomentar la comunicación sobre su actividad, en cumplimiento de la obligación de informar

a la opinión pública que le impone el artículo 4.5 EOMF, conscientes de que el acceso a una información veraz no solo promueve culturas cívicas y consolida los valores democráticos, sino que también resulta en sí mismo reparador para las víctimas. 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 y la Fiscal adscrita publicaron en el diario El País el 31 de octubre de 2024 –Día de recuerdo y homenaje a todas las víctimas del golpe militar, la Guerra y la Dictadura, así declarado por el artículo 7 LMD–, la tribuna titulada «La memoria democrática, deuda pendiente».

## 11.3 **Actividad de las fiscalías territoriales**

A fecha 31 de diciembre de 2024, la red de especialistas en Derechos Humanos y Memoria Democrática contaba con 39 fiscales delegados/as provinciales designados de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 62.2 RMF. Ello supuso un notable aumento, particularmente en el segundo semestre del año, de la actividad de las fiscalías territoriales, así como de la agilidad de los flujos de información y comunicación de estas con la Unidad.

### 11.3.1 Jurisdicción penal

En la jurisdicción penal destaca la intervención de los/as fiscales en los procedimientos incoados con ocasión de la interposición de querellas por particulares y asociaciones memorialistas por hechos como asesinatos, torturas, desapariciones forzadas, trabajos forzosos y otros similares, cometidos en el contexto de crímenes contra la humanidad contra víctimas del artículo 3 LMD.

Como ya se ha dicho, los/as fiscales delegados han velado por la aplicación en estos procedimientos de los criterios conformados por la Unidad Especializada, particularmente en la defensa del derecho de las víctimas a la investigación y la correlativa obligación de la administración de justicia de promover y llevar a cabo una investigación efectiva, sin perjuicio del resultado final del proceso, cuya finalidad última no sea la persecución penal sino la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. En atención a ello, el Ministerio Fiscal ha venido manteniendo la postura procesal de

informar favorablemente a la admisión de las querellas y combatir mediante recurso las resoluciones de inadmisión *a limine*.

A continuación, se recoge una síntesis de dicha actuación llevada a cabo en los procedimientos más relevantes durante el año 2024.

*Diligencias Previas n.º 416/2024 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Padrón.* La querella se presentó por un particular por un delito de lesa humanidad en concurso real con delito de lesiones y, subsidiariamente, por un delito de lesiones empleando torturas en el contexto de crímenes contra la humanidad. Los hechos denunciados ocurrieron durante sus detenciones por la llamada Brigada Político-Social en los meses de septiembre de 1975 y junio de 1976, las cuales traían causa de su actividad política como militante de Unión do Povo Galego (UPG), como forma de represión de la disidencia, relatándose episodios de malos tratos físicos y psíquicos dirigidos a obtener información sobre dicha actividad y la de sus compañeros y compañeras. El juzgado de instrucción acordó la incoación y, al tiempo, el sobreseimiento libre y archivo por prescripción por Auto de 12 de diciembre de 2024, que fue recurrido tanto por el Ministerio Fiscal como por el querellante, encontrándose los recursos pendientes de resolución.

*Diligencias Previas n.º 1380/2024 del Juzgado de Instrucción n.º 2 de A Coruña.* La querella fue presentada por un particular por hechos ocurridos durante su detención en agosto de 1975 motivada por su actividad política como militante de UPG, calificados como delito de lesa humanidad en concurso real con un delito de torturas. Por Auto de 29 de noviembre de 2024 se acordó la inadmisión de la querella y el sobreseimiento libre por prescripción, que fue objeto de recurso por el Ministerio Fiscal y por el querellante, estando los mismos pendientes de resolución.

*Diligencias Previas n.º 3242/2024 del Juzgado de Instrucción n.º 12 de Madrid.* El procedimiento se inició en virtud de querella de particular por un delito de lesa humanidad en concurso con un delito de homicidio por hechos ocurridos el día 30 de julio de 1975 durante una persecución policial. Por Auto de 30 de octubre de 2024 el Juzgado de Instrucción n.º 28 de Madrid se inhibió al Juzgado de Instrucción n.º 12 de dicha ciudad para su unión al Sumario 91/1975, encontrándose dicho órgano judicial practicando diligencias.

*Diligencias Previas n.º 713/2023 del Juzgado de Instrucción n.º 50 de Madrid.* Se trata de la primera querella por torturas en el contexto de crímenes contra la humanidad admitida a trámite tras la entrada en vigor de la LMD. El juzgado de instrucción practicó diversas diligen-

cias, entre ellas la declaración del querellante y la testigo el 15 de septiembre de 2023, con asistencia del Fiscal entonces encargado del asunto y la Fiscal adscrita a la Unidad. Tras acordarse la prórroga del plazo de instrucción solicitada por el Ministerio Fiscal conforme al artículo 324 LECrim, por Auto de 31 de julio de 2024 se acordó el archivo de la causa por prescripción, que fue recurrido por la parte querellante con la adhesión parcial del Ministerio Fiscal. El recurso se encuentra pendiente de resolución.

*Diligencias Previas n.º 284/2024 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Elda.* Incoadas como consecuencia de la querella presentada por un particular por la muerte de un trabajador por disparos de la policía franquista en el transcurso de una manifestación del sector del calzado, ocurrida en Petrer el 24 de febrero de 1976, se encuentran actualmente en tramitación.

### 11.3.2 Especial referencia a los hallazgos de restos humanos fruto de labores de búsqueda y localización de personas desaparecidas

Las secciones especializadas en derechos humanos y memoria democrática son las competentes para recibir las comunicaciones de hallazgos cursadas por las autoridades administrativas en cumplimiento del artículo 22.1 LMD y para intervenir 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.

Como ya se ha avanzado, las primeras diligencias de investigación preprocesal por estos hechos se incoaron por Decreto de 12 de abril de 2024 de la Fiscalía Provincial de Granada, actuando en coordinación con la Unidad Especializada. Las mismas tuvieron origen en la comunicación del responsable del equipo arqueoforense, que desde mediados de 2021 viene realizando el proyecto de localización, excavación y exhumación en el Parque Natural de la Sierra de Huétor, en el denominado Barranco de Víznar. Con ella se puso en conocimiento de la Unidad Especializada el hallazgo de 49 cuerpos –24 mujeres y 25 hombres– en siete fosas, todos ellos con signos de muerte violenta y, en la práctica totalidad de los casos, con evidencias de traumatismos por arma de fuego. De acuerdo con los distintos estudios históricos, antropológicos y sociológicos incluidos en las memorias científicas aportadas, los restos mortales presuntamente corresponderían a personas víctimas de desapariciones forzadas y asesinatos cometidos en el contexto de la represión sufrida por la población gra-

nadina como consecuencia del golpe de Estado, la guerra civil y la dictadura franquista.

A fecha de cierre de esta Memoria, continúan llevándose a cabo labores de excavación en nuevas fosas y se han localizado hasta el momento un total de 150 cuerpos –entre ellos, el de un menor de unos doce años de edad–, estándose a la espera de recibir los correspondientes informes forenses que se confeccionen.

Resulta también reseñable la actuación del Fiscal delegado de derechos humanos y memoria democrática de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Asturias en el procedimiento seguido en las labores de exhumación llevadas a cabo en diciembre de 2024 en el cementerio de La Caridad, en la localidad de El Franco. Dichas actuaciones tuvieron por objeto recuperar los restos de tres hermanas, de 18, 20 y 21 años, asesinadas –«paseadas por los nacionalistas»– en septiembre de 1936, acompañándose un importante estudio multidisciplinar de la fosa con relevantes fuentes sobre el carácter violento de la muerte de las hermanas en el contexto de la guerra civil. El delegado emitió informe al Juzgado de Instrucción de Castropol, el cual incoó las Diligencias Previas n.º 478/2024 acordando, entre otras, la continuación de las labores de localización, exhumación e identificación de otras posibles víctimas. El procedimiento continúa actualmente en tramitación.

Asimismo, el Fiscal delegado ha referido el proyectado inicio de las labores de exhumación de las fosas de Molín de Xilu y Santianes de Molenes.

La Fiscalía Provincial de Soria ha informado durante el año 2024 de la existencia de dos fosas en parajes naturales cercanos a los municipios de Adradas y de Villasayas, habiéndose incoado sendos procedimientos de diligencias previas ante el Juzgado de Instrucción n.º 1 de Almazán. Uno de ellos fue provisionalmente sobreseído, habiéndose interpuesto recurso de apelación por el Ministerio Fiscal que está pendiente de resolución, mientras que el otro se encuentra en tramitación a la espera de la realización de los correspondientes estudios genéticos y de identificación. La Fiscal Jefa de la Fiscalía Provincial y la fiscal adscrita al juzgado acudieron en fecha 15 de marzo de 2024 a las labores de exhumación de la fosa común de Adradas, en la que se hallaron los restos mortales de dos personas. Según los estudios presentados, más de 500 civiles fueron asesinados en Soria, desarmados, lejos del frente, sin resistencia y de manera sistemática y premeditada. Se constata en los mismos la existencia de campos de concentración en la capital, El Burgo de Osma, Medinaceli, La Rasa, Arcos de Jalón, Santa María de la Huerta, Agreda y Almazán, utilizándose para la

reclusión de las mujeres la plaza de toros de La Chata y el correccional del Calverón.

La delegada de la Fiscalía Provincial de A Coruña se encuentra realizando el seguimiento de los trabajos que se vienen desarrollando en las fosas de los cementerios de Santa María A Maior (O Val de Narón), Santa Eulalia de Vilacoba (Lousame), Capela y el cementerio del Divino Salvador de Transequelos (Oza-Cesuras), habiendo incoado ya en 2025 las correspondientes diligencias de investigación de la Fiscalía en los casos de hallazgos de restos humanos.

Por lo que respecta a la primera de ellas, en los meses de marzo y noviembre de 2024 se localizaron siete probables fosas en el muro oeste del cementerio, datadas entre 1936 y 1938, con diferentes restos óseos y un número estimado de 51 personas. Los restos hallados presentaban señales de muerte violenta compatibles con disparos de armas de fuego, encontrándose además una posible vaina disparada de Mauser de fusil, candados y tornillos en los pies que se interpretan como resultado del empleo de grilletes, fruto de las ejecuciones que, según consta en el informe, se llevaron a cabo en la pared de la iglesia en diferentes fechas de los años 1936, 1937 y 1938.

Por su parte, en San Salvador de Trasanquelos se encontraron tres fosas con diferentes restos óseos, de los cuales dos de los cráneos evidenciaban señales de muerte violenta compatible con disparos de arma de fuego y otro presentaba un estallido craneal con fragmentación occipitoparietal. Asimismo, los trabajos en la fosa de Lousame han dado lugar al hallazgo de los restos mortales de un varón con signos de muerte violenta por arma de fuego. Todos ellos pueden corresponder, tal y como se refiere en la documentación aportada, a personas víctimas de desapariciones forzadas y asesinatos perpetrados en el contexto de la represión ejercida en la zona contra la población civil con ocasión del golpe de Estado. Por último, la Fiscalía está a la espera de la comunicación de intervenciones futuras en la fosa de Capela, en la que se busca a seis hombres asesinados en el mes de agosto de 1936, al no haber sido por el momento hallados sus restos.

Se ha comunicado también por la Fiscalía Provincial de Valencia la intervención en tres procedimientos de diligencias previas seguidos ante distintos juzgados de instrucción de Paterna como consecuencia de las intervenciones desarrolladas en las fosas existentes en el cementerio de dicha localidad, denominada «el paredón de España» por el ingente número de víctimas que alberga, que según algunos estudios pueden superar las dos mil.

Por su parte, la Fiscalía Provincial de Teruel incoó el 12 de diciembre de 2024 diligencias preprocesales como consecuencia del hallazgo

de los restos mortales de 19 personas asesinadas el 25 de agosto de 1936 en la fosa 1 de Albarracín. Las labores fueron realizadas por parte del mismo equipo técnico que también trabajó en la fosa 4 para localizar los restos mortales de 13 mujeres y el marido de una de ellas, vecinos de la localidad de Cella y fusilados el 16 de septiembre de 1936 en Albarracín, hallándose dos esqueletos femeninos en un primer sondeo arqueológico. Asimismo, se ha comunicado la incoación de las Diligencias Previas n.º 910/2024 del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Alcañiz tras el hallazgo, en la fosa 1 de Aguaviva, de los restos mortales de un vecino de Teruel asesinado el 4 de noviembre de 1950. El cuerpo presentaba heridas traumáticas sobre el cráneo provocadas por un proyectil de arma de fuego, el cual fue también localizado.

En Sevilla, el Fiscal delegado visitó las labores que se vienen realizando en las fosas del antiguo cementerio de Cañada Real.

La Fiscalía Provincial de Las Palmas está informada de las distintas investigaciones y posteriores prospecciones llevadas a cabo por el Cabildo de Gran Canaria, reseñándose las siguientes fosas: Playa de la Laja («Mar Fea»), donde los cuerpos de los republicanos asesinados en los primeros meses del golpe militar fueron devueltos a tierra por las mareas tras ser arrojados al mar por los perpetradores y posteriormente enterrados en el cementerio de Las Palmas; fosa del Pozo del Llano de Las Brujas (Arauca), donde en marzo de 2010 se recuperaron y documentaron los restos óseos de 24 personas, de las que solo 9 pudieron ser identificados a través de las pruebas de ADN; Sima de Jinacar (Telde), en fase de prospección, donde se estima la posibilidad de hallar los restos de 19 hombres raptados por falangistas en el Valle del Agaete; cementerio de Vegueta (Las Palmas), en cuya fosa común fueron enterrados sesenta republicanos fusilados en Gran Canaria entre 1936 y 1938; Pozo del Barranco (Arucas), hasta el momento no intervenida; fosas comunes de El Cuartel n.º 5 (La Isleta), donde, si bien no han dado comienzo aun los trabajos, se cree que podrían encontrarse hasta 48 cuerpos; Pozo de los Betancores y Chuchanga (Firgas), pendiente de investigación; Pozo de la Vuelta del Francés (Arucas), no intervenida; Pozo del Tenoya o del Puente de Tenoya (Arucas), que se encuentra en fase de intervención arqueológica.

La Memoria de la Fiscal delegada de la Fiscalía Provincial de Tarragona recoge, por su parte, la localización de 31 nuevas fosas comunes en el área de Camp de Tarragona (concretamente en cuatro comarcas) datadas entre 1936 y 1945.

Por fin, la Fiscalía Provincial de Cáceres se encuentra realizando el seguimiento de los trabajos de exhumación que se vienen reali-

zando en las fosas de la Mina Terría y en La Paloma. En la primera de ellas, situada en la localidad de Valencia de Alcántara, se han identificado los restos mortales de varios vecinos de Alcántara, Cedillo, Membrío y Herrera de Alcántara que fueron represaliados. La segunda se encuentra en este momento suspendida debido a dificultades surgidas en las labores de excavación.

### 11.3.3 Jurisdicción civil

Los/as fiscales delegados/as han comunicado la incoación durante 2024 de once diligencias preprocesales en fiscalía dirigidas a la promover expedientes de jurisdicción voluntaria ante los órganos judiciales y que actualmente se encuentran en tramitación. En cada uno de estos procedimientos los/as fiscales vienen practicando todas aquellas diligencias tendentes a acreditar los hechos cuya declaración se pretende. Se lleva a cabo una verdadera investigación donde se toma declaración a los familiares de las víctimas, se incorpora documentación aportada por particulares o asociaciones, se libran oficios a diferentes archivos u organismos y, en definitiva, se hace acopio de todo el acervo probatorio preciso para disponer de un relato de hechos fundamentado que pueda satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas.

La delegada de la Fiscalía Provincial de A Coruña recoge el procedimiento de Jurisdicción Voluntaria 24/2023 del Juzgado de Primera Instancia n.º 3 de Ferrol al que ya se ha hecho referencia y en que la Fiscalía de Área, en coordinación y comunicación directa con la Unidad, mantuvo una actuación proactiva, informando en sentido favorable a la declaración. El procedimiento fue resuelto por Auto de 14 de marzo de 2024 en el que se declaró, acogiendo la petición del promotor, que la muerte del trabajador se produjo por herida de bala disparada por arma de fuego procedente de la policía del régimen franquista cuando participaba en una manifestación pacífica en reivindicación de sus derechos sociales.

El procedimiento de Jurisdicción Voluntaria 1490/2023 del Juzgado de Primera Instancia n.º 6 de Alicante, al que también se ha hecho referencia, fue resuelto por Auto de 13 de marzo de 2024. Con informe favorable del Ministerio Fiscal, se declara el carácter ilegal y nulo de la condena y sanciones impuestas en Consejo de Guerra, reconociendo a la víctima como consecuencia accesoria la graduación que ostentaba en el momento de la condena de la que fue injustamente privada.

Por su parte, en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 3 de Pozuelo de Alarcón se tramitó a instancia de un particular el procedimiento de Jurisdicción Voluntaria n.º 179/2023, que tuvo por objeto la obtención de la declaración judicial sobre la realidad y circunstancias de hechos ocurridos en fecha 14 de julio de 1939, consistentes en la entrega obligada de varias cantidades de dinero por parte de los familiares del actuante a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad en aplicación del Decreto de 27 de agosto de 1938 y la Orden de 5 de septiembre de 1938, relativos al «fondo de papel moneda puesto en circulación por el enemigo». Ha de destacarse aquí la participación activa del Ministerio Fiscal. Se planteó en el expediente la posible falta de competencia territorial, así como la propia naturaleza del procedimiento, que requirió incluso de la participación de la Abogacía del Estado como interesada. Tras dirimirse estas cuestiones en el sentido interesado por la Fiscalía, se dictó Auto el 13 de febrero de 2025 acogiendo la pretensión del solicitante.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por su parte, incoó en 2024 tres diligencias preprocesales dirigidas a la preparación de los correspondientes expedientes de jurisdicción voluntaria para declaración de hechos pasados relacionados con condenas impuestas por motivos políticos en juicios sumarísimos, habiéndose interpuesto escrito promoviendo el procedimiento en dos de ellas que, a la fecha de cierre de esta Memoria, están pendientes de celebración de vista oral.

También se han incoado diligencias preprocesales con este fin en otras fiscalías como las de Tarragona, Cádiz, Huesca o Álava.

### 11.3.4 Relaciones institucionales y actividades de representación institucional

El sucesivo nombramiento de fiscales delegados/as en las diferentes fiscalías provinciales a lo largo del año 2024 ha producido también un aumento exponencial de los actos de representación institucional de la Fiscalía, una mayor proximidad con las víctimas y las asociaciones memorialistas y de derechos humanos, así como una mejor coordinación con los órganos administrativos correspondientes.

Sin duda, la particular caracterización del Ministerio Fiscal como institución troncal que se vertebra por todo el Estado le otorga una privilegiada posición como garante del cumplimiento de la legalidad –y, en lo que aquí nos ocupa, de la LMD– en cualquier parte del territorio, asegurando de esta manera las condiciones de igualdad de todas las víctimas a fin de que sus derechos no se vean perjudicados por

razón de la existencia o no de normativa autonómica propia en materia de memoria democrática, sin perjuicio, por supuesto, de la aplicación de la misma cuando así proceda.

La práctica totalidad de los/as delegados/as han impulsado y mantenido reuniones con las asociaciones memorialistas de sus respectivos territorios con la finalidad de dar a conocer las funciones encomendadas al Ministerio Fiscal en la materia, así como para tomar conocimiento del trabajo que vienen desarrollando dichas asociaciones, sus principales necesidades y demandas y la particular situación de cada territorio. Estas reuniones han sido consideradas altamente fructíferas por los/as fiscales delegados/as, toda vez que han generado un canal de comunicación fluido y eficaz.

La implantación de las secciones especializadas en las distintas fiscalías y la participación activa de los/as fiscales a ellas adscritos han abierto una puerta a la reparación y el acceso a la justicia de numerosas víctimas, siendo meritorio destacar en el aspecto organizativo, por ejemplo, la fijación por parte de la sección especializada de la Fiscalía Provincial de Huelva de una jornada mensual específicamente dedicada a recibir a las víctimas, las cuales pueden acudir presencialmente o por vía telemática para ser asistidas.

Igualmente, los/as delegados/as han mantenido reuniones con los responsables de las administraciones públicas –ya sea a nivel local, provincial o autonómico– con competencias en memoria democrática en cada uno de los territorios. Con carácter general, estos contactos han tenido por objeto comunicar las atribuciones y competencias del Ministerio Fiscal en la materia, así como fortalecer las relaciones y la coordinación insterinstitucional a fin de establecer canales que garanticen una mayor eficacia y agilidad de las comunicaciones, particularmente aquellas referidas al hallazgo de restos humanos a que se refiere el artículo 22.1 LMD.

En el plano institucional, destaca la participación del Fiscal delegado de Asturias en el Comité Técnico para la recuperación e identificación de personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la Dictadura Franquista, cuya sesión constitutiva se celebró el 18 de octubre de 2024.

Se han reportado a esta Unidad por algunos fiscales delegados visitas a lugares emblemáticos de sus respectivas provincias relacionados con la memoria democrática, como el cementerio municipal de Huesca o el cementerio de Alicante. Muchos de ellos han acudido también a actos de homenaje a las víctimas y a las entregas de restos exhumados a sus familiares, participando con ello en el derecho a la reparación.

En cumplimiento del deber legal de informar impuesto por el artículo 4.5 EOMF, diversos delegados/as han ido dando a conocer su actividad a través de los medios de comunicación –bien concediendo en algunos casos entrevistas con un fin divulgativo, bien emitiendo notas de prensa, siempre en coordinación con la Unidad y el gabinete de prensa de la Fiscalía General del Estado–, al objeto de dar a conocer a la ciudadanía las funciones que la Fiscalía ostenta en la materia, visibilizar su actuación e informar de las acciones emprendidas. Todo ello de acuerdo con el criterio de la Unidad Especializada de que la comunicación es una faceta más del derecho a la verdad y a la reparación de unas víctimas que, en definitiva, son el eje central de nuestra actuación.

## 12. PROTECCIÓN Y TUTELA DE LAS VÍCTIMAS EN EL PROCESO PENAL

### 12.1 **Introducción**

La Memoria de este año ha de comenzar con la mención de un importante cambio respecto de la persona que se encontraba hasta la fecha al frente de la delegación, al haber cesado en la misma la Excma. Sra. Fiscal de Sala D.ª Pilar Fernández Valcarce por alcanzar la edad de jubilación, y tomado el relevo de aquella, ya en 2025 por designación del Fiscal General del Estado, la Excma. Sra. Fiscal de Sala D.ª Teresa Peramato Martín, quien al igual que la anterior, compatibilizará la coordinación de esta materia con la Jefatura de una de las Secciones de lo Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo. Desde estas líneas trasladamos nuestro agradecimiento por el trabajo desarrollado a la Fiscal cesante y el deseo de grandes aciertos a quien asume esta delegación.

La exposición de esta especialidad toma como punto de partida el imparable protagonismo alcanzado por la víctima en el proceso penal. Desde su marco integral de protección constituido por la Ley 4/2015, de 17 de abril, del Estatuto de la Víctima (en adelante EV), cada vez son más numerosas las normas que abordan tanto la situación de la víctima y sus diversas circunstancias como sus derechos y que, aun cuando se han ido incorporando con carácter fragmentario en nuestro ordenamiento jurídico, permiten su mayor visibilización y un mayor ejercicio de aquellos en sus distintas fases procesales. En este sentido obligada es la 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 discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica o 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.

Si bien no es posible trasladar individualizadamente el ingente trabajo desarrollado por todas las fiscalías territoriales, la lectura de sus memorias permite afirmar que, con carácter general, la actuación de los fiscales en esta materia ha sido de especial vigilancia en el efectivo cumplimiento de las garantías y del ejercicio de los derechos de las víctimas en el proceso penal, asumiendo y materializando el papel de garante que tenemos atribuido legalmente. Así, es casi unánime la referencia en todos los textos a que en el desarrollo de esta actividad hay un acomodo 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. En la mayoría de las exposiciones hay referencias como la realizada por el Fiscal Superior de Castilla-La Mancha relativa a que se ha fortalecido la labor de velar por el respeto a las víctimas, detallando posteriormente las diferentes actividades desarrolladas por los fiscales para hacer realidad el elenco de derechos que prevé el EV a lo largo del procedimiento.

Las siguientes páginas recogerán una síntesis del comprometido y extraordinario trabajo realizado por los compañeros de las fiscalías territoriales respecto de aspectos concretos competencia de la especialidad, así como de sus buenas prácticas, y se utilizarán las distintas fases procesales como eje vertebrador para exponer esa actividad, lo que permitirá tener una visión aproximada de la evolución de la materia. También habrá mención expresa a determinados extremos sin los que no es posible abordar de forma completa el quehacer de las delegaciones.

## 12.2 **Organización de las secciones de víctimas**

Es necesario contextualizar que esta especialidad organizada como delegación, estructura y desarrolla sus competencias de distinta forma según las características de cada fiscalía, concurriendo diferentes modelos en atención al tamaño y dotación de medios personales y

materiales, lo que hace que coexistan diversas formas de ejercer la protección de las víctimas. No obstante, en la medida que se ejerza la efectiva función de protección de las víctimas que corresponde al MF, cualquier organización es válida.

Mayoritariamente las secciones están integradas por un/a solo/a fiscal que asume la delegación y con ello la coordinación del trabajo de los demás compañeros en las distintas fases procesales, a los que proporciona pautas de actuación procesal y asume el seguimiento de la protección de las víctimas de las que tendrá conocimiento por los demás miembros de la plantilla. En muchas fiscalías, la delegación cuenta con el apoyo de fiscales de enlace que hacen de intermediarios en la coordinación y comunicación de la información sobre la víctima al/a la delegado/a (Cádiz, Almería, Gerona etc.).

En otros casos, los menos, el servicio está compuesto, además de por el/la delegado/a por otros compañeros dedicados a la materia, lo que posibilita que la sección realice el control directo de las víctimas en las distintas fases del proceso, asumiendo el conocimiento desde la instrucción de la causa, la asistencia al juicio y el control de la ejecución de las sentencias. Ejemplo de esa organización citaremos la Fiscalía de Tarragona en la cual la sección está conformada por un equipo de 12 fiscales de la fiscalía de la capital y las secciones territoriales, cuyo objetivo es tener un control de las causas con víctimas vulnerables, velar por el respeto durante todo el procedimiento de sus derechos, evitar las dilaciones, solicitar las medidas cautelares que se observen necesarias y hacer el seguimiento que evite de forma efectiva la revictimización.

Por tanto, hay secciones en las que la delegación realiza el seguimiento de las víctimas mediante la coordinación del trabajo que hacen los fiscales de la plantilla en los distintos momentos del proceso, y otras, en las que la delegación se dedica en exclusividad a la materia, coordinando a un grupo de fiscales que velan por la víctima desde el momento en que se tiene conocimiento de su existencia.

A su vez, gran parte de las secciones asumen la función de velar por la efectiva aplicación del EV sólo respecto de víctimas especialmente vulnerables cuando estas no lo sean de tipos delictivos asumidos por otra especialidad, y en otras, las menos, extienden la coordinación a todas las víctimas especialmente vulnerables. Ejemplo de lo anterior es la sección de Barcelona que desarrolla funciones de protección de todo tipo de víctimas a excepción de las de violencia de género, que le corresponde a la especialidad de violencia sobre la mujer. Con esta organización se posibilita una pronta y mayor detección y acompañamiento a las víctimas vulnerables.

En todo caso, mayoritariamente las secciones realizan el seguimiento de las víctimas a través de expedientes de seguimiento que se inician con carpetillas que individualizan con algún signo distintivo que posibilita su fácil reconocimiento. En estas carpetillas se van introduciendo los datos relativos a la concreta protección de la víctima concernida a lo largo del procedimiento. En relación a la materialización de estas carpetillas y su registro también son diversas las formas utilizadas. En A Coruña existe un fichero/carpeta digital donde se hacen constar los datos más importantes que permitan el seguimiento del asunto a lo largo del proceso. En Granada cada fiscal realiza el control y seguimiento de las víctimas vulnerables de sus respectivos procedimientos, y lo comunica a través de un formulario tipo al servicio de víctimas de la Fiscalía, donde se abre paralelamente una carpetilla con etiqueta visible que la identifica y a la que también se incorporan las actuaciones que se practican. En Sevilla los fiscales de víctimas son el punto de referencia cuando las necesidades de las víctimas excedan de las comunes, pues en general las víctimas serán atendidas por los distintos compañeros en su quehacer diario. En los supuestos en los que existen esas necesidades especiales de protección, los fiscales se comunican con la delegada por correo electrónico, remitiéndole una ficha tipo en la que se recogen los datos necesarios por los que requiere protección y las medidas solicitadas. Esta ficha es virtual registrándose informáticamente en un archivo básico.

Por su parte, las fiscalías vascas utilizan el registro informático de Víctimas Vulnerables, donde los compañeros dejan constancia de los datos de protección de las víctimas que comunican a la delegación a los efectos oportunos. La delegada de Álava se encarga personalmente de incorporar en el registro de víctimas vulnerables los datos que le proporcionan sus compañeros. Este año, también disponen de un Registro de órdenes de protección en materia de delitos cometidos en violencia sobre la mujer y doméstica, que completa la información de que disponen. En Orense comenzaron con el registro de víctimas vulnerables en el año 2023.

Fiscalías como la de Cantabria funciona con plantillas relativas a la situación de vulnerabilidad de las víctimas que se encuentran a disposición de los fiscales que las complementan dando posterior traslado a la delegación para el control y seguimiento. Albacete tiene un archivo de fichas y menciona en su memoria que los fiscales conocen su obligación de rellenar las mismas y la cumplen. Las fichas se integran en dos libros, uno relativo a las víctimas que comparecen en fiscalía a formular denuncia, pedir información o cualquier otra gestión y otro de control de los juzgados en los que se anotan las víctimas de

los delitos más graves y las medidas judiciales que se vayan adoptando.

La necesidad de mejora en la cumplimentación de las fichas y en la comunicación para un mejor ejercicio del control de coordinación es puesto de manifiesto por alguna delegación, como la de Toledo. También hay algunas –pocas– en las que no se dispone de fichero alguno, como León, Salamanca o Zamora sin que ello obste al seguimiento por sus delegaciones.

No faltan fiscalías, como la de Murcia, que traslada que los inconvenientes surgidos con la implantación del expediente digital han podido incidir en un cumplimiento desigual por parte de los compañeros encargados de los procedimientos en comunicar a la delegada toda la información sobre víctimas vulnerables, que ha determinado que el registro existente en el escritorio integrado todavía no se haya llevado a cabo.

Junto a lo anterior, hay que mencionar algunas buenas prácticas, como la recogida en la memoria de Ávila relativa a cómo la delegada atiende personalmente a todas las víctimas que quieren hablar con la fiscalía para comentar cualquier incidencia del procedimiento, incluso antes de haber interpuesto la denuncia. Otro ejemplo de cercanía e implicación con la materia lo proporciona Zamora que este año abrió un expediente de seguimiento porque una víctima no estaba conforme con las resoluciones que se iban dictando en las distintas causas que se seguían contra su agresor. Eso motivó que interpusiera una queja ante la Guardia Civil que provocó la apertura del expediente en la sección, donde se la escuchó e informó de sus derechos procesales aun cuando no era parte y se le invitó a acudir a la OAV. La víctima ha seguido acudiendo a la Fiscalía cuando necesita entender cualquier incidencia sobrevenida, siendo siempre atendida e informada sobre las cuestiones que plantea.

Hay también algún ejemplo de atención que difiere de lo acabado de exponer, como el que proporciona Teruel, que refiere que del tratamiento y comunicación con las víctimas se encargan directamente los funcionarios y solo en casos excepcionales y a petición de aquella se producen reuniones con el fiscal.

Se observa por tanto una variedad y flexibilidad en la forma de desarrollo del control de la actividad, aun cuando –con carácter general– las actuaciones para atender adecuadamente a las víctimas se concretan a través de expedientes gubernativos o diligencias preprocesales. El volumen de expedientes de seguimiento o diligencias que se reflejan en las memorias está en función del tamaño de las fiscalías y de las concretas circunstancias del territorio al que se contraen. Así, a

modo de ejemplo citaremos que concurren fiscalías como la de Madrid que ha abierto 175 expedientes registrados como diligencias preprocesales; otras como la de Huelva con 31 diligencias de investigación preprocesal y otras, como las de Córdoba con 3 diligencias.

En todo caso, las secciones de todas las fiscalías trasladan en sus memorias la necesaria comunicación y trasvase de información con otras especialidades, sobre todo con violencia de género, discapacidad y mayores, menores y vigilancia penitenciaria, canalizándose las relaciones y la comunicación entre las mismas a través de notas internas de jefatura (Almería, Cádiz, Huelva, León y Sevilla).

Esta colaboración y coordinación va más allá de las especialidades y se da igualmente entre diferentes secciones. Ejemplo de ello lo encontramos en la colaboración entre las fiscalías vascas, pues relata la memoria del Fiscal Superior de esa Comunidad Autónoma el supuesto de una mujer con discapacidad víctima desde 2018 de diversas agresiones sexuales en distintas localidades de la Comunidad y con distintas resoluciones y distinta respuesta penal, determinó que se acordara centralizar toda la información de la víctima en el marco de un único expediente de seguimiento que se lleva en Álava, en la medida que al exigir el Registro de Víctima, el hacerlo de manera individualizada por cada procedimiento, impide la visión de conjunto.

## 12.3 **Fase de instrucción**

En esta fase procesal la actividad de la sección se centra inicialmente en la comprobación de que se ha realizado correctamente la información a la víctima de los derechos que le confiere el EV a través del oportuno ofrecimiento de acciones. Posteriormente en la protección de su intimidad y en garantizar que su declaración judicial no constituya una nueva fuente de victimización.

Cuando la sección la compone una persona, con carácter general, este control del cumplimiento del preceptivo ofrecimiento de acciones e información de los derechos es controlada por el/la fiscal de guardia cuando la víctima es citada al mismo, quien lo traslada al compañero del juzgado de instrucción encargado de la investigación, y por este se notifica a la sección. Así lo refieren León, Lugo, Segovia, Huesca, Palencia o Soria, apuntando esta última que se hace un control efectivo sobre el ofrecimiento policial tanto de los derechos como de la evaluación de las necesidades de las víctimas. En línea con lo anterior, hay referencia expresa en otros textos a cómo las secciones velan por que la efectividad de los derechos reconocidos tenga

lugar desde el primer contacto con las autoridades, por lo que se comprueba que haya sido realizado por los cuerpos policiales o por los LAJ. Al respecto, Granada, Baleares, Málaga o Cádiz trasladan su preocupación por la forma impersonal con que se realiza esta información al tener lugar mediante la entrega de impresos, y alertan sobre la necesidad de que se traslade de forma que además de comprensible, sea más cercana.

Desde Baleares informan como buena práctica la realizada por los fiscales en servicio de guardia, pues a las víctimas de delitos de violencia sobre la mujer, violencia sexual o trata de seres humanos les proporcionan personalmente una información inicial de sus derechos, respecto a la ubicación y funciones de la oficina de asistencia a la víctima, servicio de orientación jurídica y servicios asistenciales.

Por su parte, Álava hace constar que existe la obligación cuando los compañeros en su deber de comprobar la correcta información de derechos (así como la notificación de las resoluciones), observaren la concurrencia de alguna omisión, de proceder subsanarla dando cuenta de ello a la sección cuando de víctimas vulnerables se trate. En los mismos términos se refieren a esta comunicación las delegaciones de León, Palencia o Granada, debiendo hacer constar en la carpetilla y en el extracto la existencia de cualquier incidencia respecto a las víctimas vulnerables. Por Granada se incide en cuanto a la comprobación efectiva del ofrecimiento de acciones, en la especial vigilancia que se realiza cuando la víctima no se ha personado en la causa.

Albacete, Cuenca o Ciudad Real, disponen de modelos de información de derechos adaptados a las exigencias contenidas en el EV. Se trata de modelos específicos para los diferentes supuestos en los que pueden encontrarse las víctimas, que contemplan desde la información general de ofrecimiento de acciones, a la específica para violencia de género, de trata, de terrorismo, de personas menores de edad… Estos modelos se encuentran a disposición de todos los fiscales de las plantillas por lo que serán utilizados cuando se tenga contacto con las víctimas.

De la disponibilidad de folletos explicativos de los derechos de las víctimas en la propia sede de fiscalía nos habla también Palencia mientras que Valladolid añade que, junto a la información de derechos que se hace a través de modelos normalizados, se les facilita también la de protección de datos. Los folletos incluyen información jurídica y procesal, teléfonos y direcciones de oficinas de asistencia y de centros asistenciales. Por su parte, en Toledo se han desarrollado nuevos modelos actualizados de información a las víctimas de los distintos delitos violentos.

Por la sección de Burgos se apunta que la Fiscalía constata que los formularios con el ofrecimiento de acciones tanto en sede policial como judicial se encuentran actualizados y completos y que son efectivamente entregados a las víctimas. La sección garantiza que la información que se proporciona sea comprensible para cada una de ellas, atendiendo a su edad, idioma, o concurrencia de una discapacidad sensorial o intelectual, con especial atención a las personas con discapacidad, con las que es necesario trabajar con la herramienta de lectura fácil que aún no se ha extendido. La delegación vela por que se designe un intérprete en lenguaje de signos cuando así lo requiera la situación de la víctima y constata que toda persona que lo solicita tanto en sede policial como judicial es acompañada por persona de su confianza.

La Fiscalía de Badajoz, consecuencia del lamentable caso de una víctima, no solo por los delitos cometidos contra ella sino también por las circunstancias concretas de su vulnerabilidad, prevé implantar en el presente año un servicio de entrevistas con la Fiscal delegada para explicarles con cercanía y sencillez sus derechos y las ayudas económicas que les corresponden, pedir su consentimiento para integrar sus datos en un registro especial de víctimas vulnerables así como dar traslado de los mismos a la OAV.

El fortalecimiento en la protección de las víctimas, que implica un refuerzo en el desarrollo de nuestras funciones tuitivas es puesto de manifiesto en la memoria de Toledo que se refiere a las garantías introducidas a favor de las vulnerables en las últimas normas, y cita las derivadas de la LO 8/21, de 4 de junio y de la Ley 8/21, de 2 de junio, mediante el control por parte de fiscalía en cuanto a la imposibilidad de los testigos de acogerse a su derecho a no declarar cuando la víctimas del delito es persona menor de edad o con discapacidad (art. 416 CP), o en relación con las visitas relativas a menores que han sufrido o convivido con violencia de género o la preconstitución de sus declaraciones. En el caso de delitos contra la libertad sexual, las previsiones de la LO 10/2022, de 6 de septiembre, en cuanto a la asistencia integral, especializada y accesible, recoge especial mención a sus derechos y orientación de las víctimas, atención médica y psicológica y de recuperación a largo plazo.

Desde Navarra se hace una seria reflexión respecto a la posible merma que puede suponer la nueva LO 1/2025 de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia en el servicio público de la justicia, al introducir como medida de agilización la consistente en que las víctimas, cuando ya han sido informadas de sus derechos por la policía, no sean citadas ante los LAJ para repetir el ofrecimiento de acciones, lo

que se sustituye por una comunicación telemática en la que se identifica el procedimiento y la forma de contactar con el juzgado (art. 771 y 776 LECrim). La sección no duda del carácter positivo de la medida pues evita que las víctimas acudan al juzgado, pero apunta también, que es desconocer que cuando alguien está ante la policía como víctima de un delito su situación anímica de perturbación y tensión van a limitar la comprensión de la totalidad de los derechos de los que se le informa, que hasta el momento se suplía con una nueva información por parte de los LAJ y la posterior comprobación de la comprensión realizada por las fiscalías. Por ello, esta sección propone utilizar la comunicación telemática que ha de realizarse por los LAJ para trasladar de nuevo la documentación que contiene los derechos de las víctimas para posibilitar en este segundo momento, una lectura más reflexiva de sus opciones.

La delegación de Salamanca cuenta que aun cuando la información de derechos se haya realizado por la policía o en las OAV, en el momento en el que se les toma declaración judicial y está presente en la misma el/la fiscal, se vuelve a proporcionar información sobre el proceso, y se da oportuna respuesta a la víctima de cuanto solicite sobre su situación, sus derechos y sobre la situación penitenciara del investigado.

Por su parte, Palencia hace una consistente aportación respecto a las víctimas de delitos contra la seguridad vial cuando son personas menores de edad en relación al ofrecimiento de acciones, alertando de que hay que estar vigilantes para el cumplimiento por parte de los juzgados de lo dispuesto en los artículo 166 y 1.810 del CC para proveer la necesaria autorización judicial, que requiere el previo informe del Ministerio Fiscal, para proceder por parte de los menores a la renuncia de la acción civil y penal.

Como se ha adelantado, otro aspecto fundamental en la protección a las víctimas por las que han de velar los fiscales en esta fase procesal se concreta en garantizar que sus declaraciones se desarrollen de manera que no supongan una revictimización. Las víctimas tienen derecho a oír y ser oídas y a comprender lo que se les explique por lo que habrá que adaptar la comunicación a las necesidades de estas. Al respecto, Guadalajara traslada que las declaraciones de víctimas vulnerables se hacen siempre a presencia de la funcionaria encargada de la OAV, cuya sede se encuentra junto a los juzgados de instrucción y que es llamada a estas declaraciones para acompañar, atender y asesorar a las víctimas en el momento y en su caso, buscarles plaza en el recurso social que necesiten. Por su parte, en Barcelona hay instaurado un servicio de acompañamiento a las víctimas y se intenta que

dispongan del mismo todas las víctimas vulnerables, y en Toledo se procura que las declaraciones de las víctimas vulnerables se realicen con el equipo psicosocial de Medicina legal.

Mención especial merece en este aspecto lo que cuenta la delegada de León que en su memoria cuando resalta cómo, a la vista de la nueva redacción del artículo 109 LECrim, dicha capital ha sido pionera en ofrecer la posibilidad de que las víctimas con dificultades graves auditivas y sensoriales sean informadas con un cuaderno de comunicación con pictogramas ante la policía, para que puedan entender el proceso y lograr la accesibilidad cognitiva, y se valora el hacer uso de este medio en las diligencias preprocesales y en los juzgados.

Además de velar por la forma en que se prestan las declaraciones y en el trato que se dispensa a las víctimas, los fiscales también hacen referencia en sus memorias a la importancia de velar porque aquella no coincida cuando va a prestar declaración, ya sea en instrucción o en el acto del juicio, con la persona investigada. Ejemplo de esta preocupación lo leemos en la memoria de la Rioja que refiere haber mantenido un asiduo contacto con la Dirección General de Justicia e Interior para mejorar la asistencia de las víctimas en el Palacio de Justicia, en la medida que la estructura del inmueble permite que se pueda evitar el contacto entre aquella y el acusado. También en este aspecto Navarra traslada que, pese a que el Palacio de Justicia tiene salas habilitadas para evitar los encuentros entre el investigado y la víctima, se procura en general citar a las mismas en diferentes días y horas. Cuando se produce esta citación durante el contexto de una guardia es más difícil que las partes no coincidan en el mismo espacio. No obstante, en los casos de violencia de género, libertad sexual y otros delitos graves, la policía cita a la víctima y al investigado con media hora de diferencia y una vez accede al inmueble la víctima, se le haya tomado o no declaración, se le traslada a una sala de modo que cuando llega el investigado ya se encuentra protegida de ese contacto visual.

En el marco de esta fase procesal, extraeremos de las memorias algunos contenidos relativos a la prueba preconstituida, a la figura del facilitador y a las oficinas de asistencia a las víctimas.

### 12.3.1 Prueba preconstituida

La posibilidad de preconstituir una declaración testifical a los efectos de reproducir la misma en el acto de juicio oral, prescindiendo de su presencia y declaración en el acto de la vista, tiene como finali-

dad evitar lo que conocemos como victimización secundaria y está prevista en el artículo 449 ter LECrim.

Son muchas las memorias que hacen referencia al aumento importante de la práctica de esta prueba consecuencia de la LO 8/2021, de 4 de junio, que ha incorporado los arts. 449 bis y 449 ter en la LECrim estableciendo el carácter obligatorio de su práctica cuando el testigo sea una persona menor de 14 años o se trate de personas con discapacidad necesitadas de especial protección, sean o no víctimas de un delito.

Este aumento en la práctica de declaraciones preconstituidas (a ello se refieren todas las fiscalías castellano leonesas y catalanas) a su vez está directamente relacionada con el abrumador incremento de víctimas menores de edad, sobre todo de delitos contra la libertad e indemnidad sexual, al ser concebida la preconstitución de sus declaraciones como una herramienta imprescindible para minimizar su revictimización, realizándose dicha declaración normalmente en la sala Gessel como señalan las secciones andaluzas. Así, en Granada se han preconstituido 36 declaraciones de menores, 88 en Jaén, en Córdoba 91, 27 en Burgos, 73 en Alicante, 44 en Tarragona o 31 en Huelva. En algunas memorias se incide en que se ha verificado por las secciones la especial sensibilidad de los órganos judiciales en este tema observándose muy buen acogimiento de las trascendentes modificaciones legislativas, orientadas sin duda a la protección de determinadas personas vulnerables frente a los perjuicios que conlleva el paso por nuestro sistema procesal.

Como buena práctica en este ámbito citaremos a la sección de Huelva, pues en esta localidad el servicio de asistencia a las víctimas de delito (en adelante, SAVA) para prestar una buena asistencia a los menores de cara a la preconstitución de sus declaraciones ha interesado un mecanismo de coordinación que les permita tener conocimiento de las actuaciones que se programen para poder asegurar su acompañamiento, por lo que ha solicitado que se recuerde a los órganos judiciales que les comuniquen las fechas en las que se va a preconstituir las declaraciones con suficiente antelación para poder gestionar con tiempo el acompañamiento, dándose traslado por la sección de dicha petición a todos los compañeros en orden a que se recuerde la necesaria comunicación entre los juzgados y el SAVA. Por esta Fiscalía también se informa que el SAVA les ha alertado de cierto retraso en la realización de las declaraciones preconstituidas en algunos partidos judiciales y que, para evitar los perjuicios que esto conlleva a las víctimas, se acordó que cuando el servicio de atención a la

víctima tenga conocimiento de ello lo comunicará a la sección, para que por esta se dé el impulso correspondiente al procedimiento.

Un problema abordado en distintas memorias es el de la práctica de estas declaraciones durante el servicio de guardia judicial debido a la escasez de recursos. En este sentido, Albacete pone de manifiesto la difícil solución que plantea la preconstitución de la declaración de los menores o personas con discapacidad cuando los hechos tienen lugar en fin de semana y han de realizarse ante el juzgado de guardia, pues no hay psicólogo y/o facilitador que cubra este espacio temporal. En la misma línea, la Fiscalía de Soria apunta que la prueba preconstituida no puede practicarse durante el servicio de guardia y que cuando solo se cuenta con la declaración del menor y no existen otras pruebas que corroboren su versión no se puede fundamentar la petición de una medida cautelar, sobre todo si se trata de prisión provisional. También la delegada de Huelva se refiere a este problema y afirma que la falta de medios personales en el Instituto de Medicina Legal impide tomar declaración preconstituida a los menores de 14 años o a las personas con discapacidad, siendo necesario en estos casos además del análisis y ponderación individualizada, la concurrencia de elementos y circunstancias concretas para la adopción de las medidas cautelares.

En todo caso, el buen hacer desplegado por los fiscales cuando de menores se trata se refleja en muchos de los textos, como el de Segovia donde se cuenta que cuando la víctima es menor de edad se cuida especialmente su situación, interesándose con carácter general la práctica de la pericial psicológica y se evita que declare en más de una ocasión, arbitrándose la puesta en marcha de los sistemas de protección, especialmente cuando la actuación delictiva se desarrolla en el ámbito familiar. Soria incide en que, aun cuando no haya obligación de preconstituir la declaración, se vela por evitar que los menores declaran una sola vez en aras a evitar la revictimización.

En el marco de la preconstitución, Palencia extiende su mención a su práctica cuando de personas extranjeras se trata, tanto si se encuentran en situación de vulnerabilidad como cuando, no concurriendo dicha situación, existe la posibilidad de no poder contar con su testimonio en el momento del juicio.

En relación con las personas menores de edad, Badajoz incorpora un nuevo aspecto y refiere que hay que protegerlas en el tratamiento informativo en los medios de comunicación, y pone en valor las recomendaciones del delgado de protección de datos en esta materia, respecto a la necesidad de limitar la información pública estrictamente a lo necesario. En esta línea, Pontevedra informa que ha abierto 7 expedientes gubernativos este año para contrastar el inadecuado trata-

miento informativo de determinadas noticias periodísticas sobre delitos contra la libertad sexual de menores. La delegación resolvió dirigir al periódico concernido una comunicación recordando la exigencia de cumplir con el deber de garantizar la indemnidad de la intimidad, imagen, dignidad y demás derechos de las víctimas, especialmente si estos son menores de edad.

Ciertamente la especial atención dispensada a las personas menores de edad tiene largo recorrido en la actividad de Ministerio Fiscal, lo que nos recuerda la sección de Navarra cuando dice que antes de la LO 8/2021, de 4 de junio, en este territorio ya se realizaba de forma generalizada la preconstitución de la prueba testifical de los menores de 12 años, por lo que la modificación legislativa solo ha afectado en cuanto al límite de edad, situado ahora en menores de 14 años.

También en positivo, Madrid informa que los problemas detectados otros años respecto a la demora de las exploraciones como prueba preconstituida y la emisión de informes periciales por parte de los psicólogos forenses adscritos al Instituto de Medina Legal se han solventado en la actualidad.

Ahondando en este aspecto de la materia, informa A Coruña sobre la firma este año de dos Protocolos, el «Protocolo de actuación y coordinación de delitos contra la libertad sexual» para conseguir una intervención coordinada y actuación integral a las víctimas de violencia sexual y el «Protocolo de coordinación entre el Instituto de Medicina Legal de Galicia y las OAV para la práctica de la prueba preconstituida».

Por su parte la Fiscalía de Granada aborda el problema del aumento progresivo de las pruebas preconstituidas, incidiendo en la participación en su práctica desde distintos ámbitos. Aporta para ello la cifra y la proporción de las realizadas desde el Programa Menores Víctimas de Violencia Sexual (36) y desde el Programa del Ministerio de Igualdad Avance hacia Barnahus en delitos de violencia filoparental y quebrantamiento de medidas de protección que afectan a menores (13), mientras que por su parte el SAVA ha participado en 82 declaraciones preconstituidas en supuestos de víctimas menores de 14 años o mayores de edad con alguna discapacidad.

Del carácter esencialmente vulnerable de los niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) y del incremento de delitos contra la libertad sexual contra los mismos, se hacen eco todas las memorias, lo que hace ineludible en esta síntesis la mención a los centros Barnahus o las casas amigables donde se les toma declaración y proporciona una atención integral.

La fiscalía pionera en esta materia fue la de Tarragona a cuyo extraordinario trabajo se ha hecho referencia en memorias anteriores. En la actualidad, este modelo se ha instaurado en las demás provincias de Cataluña, lo que ha supuesto un importante esfuerzo. El despliegue se centra no solo en la existencia de edificios amables, lejos de las instalaciones policiales y judiciales, sino por la atención dentro de cada centro de un equipo interdisciplinar que asegure la minimización de la victimización secundaria y la preconstitución de las declaraciones. Se han nombrado fiscales Barnahus en todas las fiscalías provinciales, de área y secciones territoriales y se está elaborando una Guía específica para los fiscales que han de intervenir en casos de violencia sexual con NNA. Se realizan reuniones de coordinación y se unifican criterios de actuación en la apertura de diligencias de investigación, en la reducción de tiempos de atención y en los criterios a aplicar para amparar el interés e indemnidad de NNA. A fecha de cierre de las memorias, además del Centro originario de Tarragona, existen en esta Comunidad Autónoma trece Barnahus más.

En este marco de concreta actuación Tarragona informa de la creación de un Registro Informático denominado SINIA para los casos de delitos contra la libertad sexual en los que las víctimas son menores que integra toda la información referente a los mismos y al que solamente los fiscales que conforman el equipo pueden acceder a través de un código personal.

Como se dijo al inicio de esta exposición, en Tarragona la sección de víctimas está integrada por 12 fiscales, grupo que es dirigido por la Fiscal Jefa de Tarragona que a su vez ha llevado a cabo los estudios para realizar 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. Esta Guía forma parte, como uno de los anexos, de la Guía elaborada por todos los servicios y operadores jurídicos que intervienen en este tipo de procedimientos, habiendo participado todos ellos en su elaboración. La Guía Barnahus de coordinación de los distintos operadores para casos de agresiones sexuales a menores en Tarragona, ha sido adoptada también en Barcelona y Lleida.

En otras memorias, como la de Almería se traslada que se han llevado a cabo diversas iniciativas para el conocimiento y difusión del programa «Avance hacia Barnahus» como la realizada por la sección en mayo de 2024 consistente en una importante actividad formativa en la Comisaría de Policía de Seguridad Ciudadana sobre este programa que nace en 2022, que desarrolla la Fundación Márgenes y Vínculos y que impulsa de forma decidida la Fiscalía.

De otro lado, en Navarra se ha creado el Centro de Atención Integral de Víctimas de violencia sexual (CAIVs) destinado a mujeres mayores de 16 años españolas o extranjeras que las atiende con independencia del lugar de comisión del delito. La pretensión última es la integración de este centro en el Barnahus, que está en fase de creación.

Este proyecto de casas amigables tiene vocación de extensión a todo el territorio nacional, si bien, en tanto no se ponen en marcha, coexiste con otras iniciativas desarrolladas para la protección de las víctimas de violencia sexual con las que trabajan los fiscales, como la de Extremadura que señala su participación en la elaboración del Protocolo de actuación interinstitucional de actuación en centros de atención integral 24 horas para víctimas de violencia sexual. Dentro de este servicio se crean los Centros de Crisis 24 horas, que brindan atención psicológica, jurídica y asistencia, de carácter permanente y urgente a estas víctimas en situaciones de crisis, con extensión a sus familiares. Se ubican en Badajoz, Cáceres, Mérida y Plasencia.

La memoria de Asturias dice que se inaugurará el Centro Barnahus en 2025.

### 12.3.2 Figura del facilitador

En relación con esta figura, introducida por la Ley 8/2021, de 2 de junio, en el artículo 7 bis LEC y reproducida en el artículo 109 LECrim por el Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, en esta anualidad el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas en Andalucía debatió entre otros temas sobre el proyecto de Decreto por el que se establece el servicio del experto facilitador.

La memoria de Almería da cuenta de importantes avances en esta materia y refiere que la delegada convocó una reunión el 15 de febrero de 2024 para abordar este tema con el Director General de Justicia de la Consejería de Justicia de la Junta de Andalucía a la que también fueron convocados representantes de personas con discapacidad, donde se expusieron los fundamentos y argumentos para la regulación legislativa de esta figura. Se solicitó el desarrollo de protocolos de actuación para hacer realidad lo dispuesto en el artículo 27 del RD 193/23, de 21 de marzo, que regula las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad; así como la necesidad de urgentes actuaciones formativas dirigidas a la atención de personas con discapacidad y a la formación de facilitadores, habiéndose avanzado pues a fecha actual la regulación legal se

encuentra en fase de exposición pública. También se trasladó la necesidad de poner a disposición de los órganos judiciales y de los cuerpos policiales los recursos necesarios para la efectividad de esta medida.

Por su parte, Madrid traslada que por Decreto 52/2024, de 8 de mayo, del Consejo del Gobierno de la Comunidad de Madrid se ha establecido el servicio y regulado la figura del experto facilitador para prestar apoyo a las personas con discapacidad cuando intervengan en los procedimientos judiciales. Desde su entrada en vigor, los integrantes de las OAV han realizado 31 actuaciones como facilitadores, aun cuando los facilitadores de la Fundación ALAPAR han seguido atendiendo a las víctimas con discapacidad cuando estas habían prestado declaración antes de la entrada en vigor de este Decreto y ya las habían asistido en las dependencias policiales.

También la memoria de Teruel refiere que en 2024 se está introduciendo en colaboración con UAVDI la figura del facilitador en los juzgados de la capital para atender a las víctimas que presenten alguna discapacidad intelectual o del desarrollo para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad previsto normativamente. También Navarra da cuenta de que en esta anualidad se ha creado la Unidad de Atención de Víctimas con discapacidad (UAVDI) con ocasión de la nueva redacción del artículo 109 LECrim, que prevé de forma expresa la participación de un profesional experto a modo de facilitador que realice tareas de adaptación y ajuste para que estas personas puedan entender y ser entendidas, con la importante repercusión que tiene de cara al acceso a la justicia.

Igualmente, la Comunidad de Aragón menciona el Convenio suscrito entre el Gobierno de Aragón y la asociación ATADES (asociación aragonesa para la atención de la discapacidad intelectual) para la asistencia a las víctimas de delitos en los que concurra dicha circunstancia.

### 12.3.3 Oficinas de Asistencia a Víctimas de delitos (OAV)

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. Este trabajo es puesto en valor en muchos de los textos como el de Badajoz o Valen-

cia, que además informa que las OAV ejercen el acompañamiento y apoyo emocional a todas las víctimas y no solo a las vulnerables.

La trascendencia de las funciones que desarrollan las oficinas es fundamental para poder hacer efectivas las previsiones legales, lo que determina la denuncia desde muchas fiscalías respecto a la escasez de personal del que están dotadas (entre ellas, todas las castellanoleonesas). Existe incluso alguna Comunidad Autónoma, como Canarias, que carece de tan relevante servicio desde 2022, con el enorme perjuicio para las víctimas que esto supone, además de la situación objetiva de desigualdad en que se las coloca.

Aun cuando las formas de relacionarse las distintas delegaciones con las OAV son variadas, se puede sostener como la más generalizada la que se refleja en la memoria de León, que refiere que se mantiene el acuerdo de que la OAV comunica al delegado de víctimas la existencia de aquellas que considere de especial seguimiento de forma que este se lo traslade al/a la fiscal del asunto para la oportuna vigilancia a lo largo del proceso. En la memoria del Fiscal Superior de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León deja constancia de que las relaciones de todas las fiscalías territoriales con las OAV son fluidas y bidireccionales, lo que redunda en la calidad del servicio y por ende en la atención a las víctimas. Las memorias de las fiscalías andaluzas hacen referencia a reuniones periódicas con las OAV por parte de las delegaciones, fomentando una comunicación en tiempo inmediato que posibilita conocer en todo momento la situación real de las víctimas.

Si bien es mayoritaria la afirmación de las fiscalías en cuanto a la fluidez de sus relaciones con las OAV, la necesidad de gestionar un mecanismo de coordinación entre la fiscalía, juzgados y OAV para ofrecer de manera efectiva los servicios y recabar el consentimiento expreso de la víctima para hacerlos efectivos es demandado por algunas secciones como las castellanomanchegas. El consentimiento expreso de la víctima para trasladar sus datos a las OAV es imprescindible conforme al artículo 24 EV, como así recuerda en su exposición la sección de Lugo.

En este sentido se menciona lo resaltado por las tres fiscalías vascas en cuanto a que en las mismas se respeta en todo momento el criterio del delegado de protección de datos, de manera que, antes de comunicar al Servicio de atención de víctimas datos personales de cualquiera de ellas cuando son mayores de edad (directa o indirecta), los fiscales se cercioran de que esa comunicación se produzca con la existencia del consentimiento expreso, y cuando el mismo no conste, la víctima es citada en Fiscalía para recabarlo. Este buen hacer tam-

bién es seguido en otras fiscalías, por ejemplo, en Alicante. Al respecto Bizkaia dice que, en ocasiones, y pese a los esfuerzos desplegados por la Fiscalía, ese consentimiento informado de la víctima no ha podido ser obtenido cuando se trata de personas que residen en localidades alejadas de la capital y no quieren desplazarse hasta la misma para prestarlo.

A este respecto, Albacete refiere que ha incorporado junto a los modelos de derechos a las víctimas, un modelo de consentimiento informado para que la fiscalía pueda facilitar sus datos a OAV. También Cuenca dispone de un modelo como Diligencia de Consentimiento de la víctima para poder remitir sus datos a la OAV y que este servicio especializado pueda proporcionarle asesoramiento de sus derechos y prestarle la asistencia que precise.

En este contexto, desde el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas del Ministerio de Justicia se ha dado traslado de un consentimiento informado de la víctima para la realización del informe de evaluación individualizada y/o remisión de la evaluación a la autoridad judicial o fiscal. Se trata de un modelo de ámbito interno puesto a disposición de las fiscalías.

Como novedad positiva, la delegada de Segovia informa del traslado de la OAV al edificio donde se encuentran los juzgados y la Fiscalía, inmueble donde existen dependencias específicas para la espera y la atención a las víctimas y en particular de los menores, que están estratégicamente situadas junto al juzgado con competencias en violencia sobre la mujer, anexo a su vez a la OAV que supone un espacio más amable y seguro para la realización de los trámites procesales. También Ávila refiere que la OAV está en la misma sede que la Fiscalía, igual que en Valencia, Zaragoza, Badajoz, Segovia o Soria, lo que permite la solución de problemas concretos que pueden ser solventados en muy poco espacio temporal.

Lo que continúa siendo una realidad constatable, siguiendo lo ya mencionado en ediciones memoriales precedentes es que, con carácter general, y más allá de las cifras de asistencia de cada OAV, mayoritariamente las víctimas atendidas siguen siendo de violencia de género. También es una realidad el que han aumentado las asistencias a víctimas de violencia sexual, incrementándose como ya se ha mencionado estos delitos con víctimas menores de edad, siendo abrumadoramente atendidas víctimas femeninas. Así se recoge en la memoria de la Comunidad del Principado de Asturias que señala que, si bien en años anteriores el trabajo de las OAV se focalizaba exclusivamente en violencia sobre la mujer, en la actualidad ha ido incrementando su protección a víctimas de otros delitos, principalmente delitos de violencia sexual, lo

que desarrolla junto a otras instituciones dotadas de personal especializado (Centro de Crisis y Centro Asesor de la mujer). Como excepción citaremos el dato aportado por la Fiscalía de Murcia que cuenta que, a diferencia de otros años, el mayor número de personas atendidas lo han sido por delitos contra la libertad sexual (231) frente a las de violencia de género (61) tendencia que se invierte –como en el resto del territorio nacional– en Cartagena, donde se asistió a 167 personas víctimas de violencia de género y a 51 por delitos contra la libertad sexual.

Una preocupación distinta se vierte por Alicante, relativa a la actuación de los juzgados, pues traslada que estos solo remiten a las OAV a las víctimas de violencia de género, pero no al resto de las personas víctimas de un delito. La delegación cuenta que están trabajando en ello, habiéndose acordado entre la Fiscalía y la coordinadora de las OAV que esta pasaría a diario por las fiscalías de guardia, para poder tener conocimiento de las víctimas vulnerables que pudieran existir y de esta forma poder prestarle la asistencia necesaria. También Soria señala que sería oportuno solventar la existencia de la práctica desigual por parte de los juzgados en cuanto a las notificaciones y derivaciones a la OAV.

De otro lado, Madrid pone el acento en que han aumentado los delitos cometidos contra las personas de edad avanzada, sobre todo maltrato en el ámbito familiar. Destaca que en muchas ocasiones estas personas no se sienten víctimas al tener naturalizada su situación y que, en ocasiones, cuando sí son conscientes de su condición, no quieren declarar contra los agresores al ser los propios hijos o nietos. La delegada pone los hechos en conocimiento de la OAV a efectos de contactar con los servicios sociales para que les sean ofrecidos los recursos de que se disponen. Reseña esta Fiscalía que ha sido fundamental la actividad desarrollada durante la prestación de los servicios de guardia, al derivar a las personas mayores víctimas de maltrato familiar a la OAV con sede en el mismo inmueble que los juzgados de instrucción donde han sido asistidas, informadas y en su caso, derivadas a servicios sociales.

La delegada de Córdoba traslada que la labor del SAVA es de vital interés en orden a la atención y existencia de cualquier delito, si bien mayoritariamente las víctimas atendidas son las de violencia de género, agresiones sexuales y violencia familiar, lo que determina que la relación también sea constante con el Instituto de la Mujer y con la Unidad de Valoración Integral de Violencia de Género. En esta memoria y en relación a la importante función que desarrollan las oficinas de víctimas, se aporta información sobre la existencia de un Equipo itinerante del Servicio de Atención a las Víctimas formado por una

jurista, dos psicólogos y un trabajador social que actúa en distintos partidos judiciales de la provincia, lo que proporciona un soporte a los servicios fijos en lugares más alejados de la capital. También a este servicio itinerante del SAVA se hace referencia por la delegada de Jaén, contando que se desplazan periódicamente a todos los partidos judiciales de la provincia y que colaboran en la práctica de las pruebas preconstituidas, lo que ha permitido esta anualidad que en total el SAVA haya participado en 88 pruebas preconstituidas. Resalta que pese a lo limitado de su plantilla –dos asesores jurídicos, dos trabajadores sociales y cuatro psicólogos–, la función que realizan es encomiable al asistir a víctimas que de otro modo no contarían con esa ayuda tan necesaria.

Como novedades aportadas por las delegaciones destacaremos la recogida por Sevilla que traslada que este año, entre la Fiscalía y SAVA se han elaborado unas pautas para la asistencia en el juzgado de guardia de aquellas víctimas de delitos graves que se encuentren solas en la ciudad y sean personas vulnerables. Se trata de una actuación especialmente orientada a la asistencia de extranjeros, estudiantes o turistas sin apoyo familiar.

Proporciona la memoria de Almería un importante dato que, aun cuando no se refiere a víctimas en sentido estricto, lo cierto es que completa la realidad de los menores, y es el relativo al recurso de reciente creación «Programa intervención social y terapéutica con menores que ejercen violencia física, psicológica y/o sexual» dirigido a niños, niñas y adolescentes entre 10 y 17 años, que muestren comportamientos violentos de carácter físico, psicológico o sexual en la Comunidad Andaluza y a sus familias, programa que la delegada ha dado a conocer a los operadores jurídicos.

La actividad desarrollada por los fiscales en orden a hacer efectiva la protección a las víctimas de los delitos se extiende a distintos ámbitos y se interrelaciona con numerosos operadores con los que se mantienen objetivos comunes en la materia, lo que se refleja en las memorias. Así, por Castellón se informa que se afianza el funcionamiento de la Oficina de Denuncias de la Policía Local Autonómica adscrita a la Policía Nacional, al concentrar en dicha sede no solo la denuncia policial, sino la valoración forense, acceso a base de datos, información sobre las ayudas asistenciales y se evitan múltiples desplazamientos a las víctimas. Esta oficina ofrece sus servicios los 365 días del año y está integrada por letrados de la red de oficinas de víctimas, red de psicólogos y trabajadores sociales cuya finalidad es trabajar coordinadamente en la evaluación individualizada de estas para valorar sus necesidades específicas. La existencia de esta oficina exige

en todo caso una coordinación con la OAV y con la Oficina de Denuncias de la Policía Autonómica adscrita a la Policía Nacional.

Recuerda la memoria de La Rioja, al haberlo ya mencionado en ediciones anteriores, que la labor asistencial y psicológica que ofrece el Gobierno de la Rioja es mucho más amplia que el servicio prestado por las OAV, pues ofrece a través del concierto con otras entidades ayudas especializadas para determinadas víctimas como el Programa Apóyame dirigido a menores entre 6 y 17 años que han vivido en un ambiente de violencia de género y que viven separados del agresor, el Servicio de tratamiento psicológico a mujeres víctimas de violencia de género o el Programa Reset Menores Víctimas de Violencia Sexual dirigido a menores entre 6 y 17 años. También Guadalajara menciona en relación con delitos de libertad sexual el recurso Revelas que proporciona atención personal y telefónica a todo tipo de consultas que puedan plantearse a lo largo del procedimiento.

Complementario del escenario anterior, por A Coruña se comenta la existencia de campañas de difusión y publicidad del servicio de las oficinas de víctimas mediante carteles y dípticos destinados a todos los órganos judiciales gallegos, fiscalía, fuerzas y cuerpos de seguridad de Estado, escuelas, institutos, universidades, residencias estudiantiles y centros.

Por Huesca se informa como novedad de la apertura en esta ciudad de un Centro de Atención a Víctimas de Violencias Sexuales (CAIVIS) dependiente de la Consejería de Justicia del Gobierno de Aragón, que ofrece atención personal y especializada a mujeres mayores y menores de más de 12 años que hayan sufrido esta violencia incluyendo servicios psicológicos, jurídicos, educativos y sociales.

De otro lado, la memoria de Las Palmas de Gran Canarias continúa proporcionando información sobre el Juzgado de Violencia contra la Infancia y Adolescencia de este partido judicial, que se creó con ocasión de la entrada en vigor de la LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia. Este juzgado empezó a funcionar como experiencia piloto en el año 2021 y se encarga de la instrucción de los procedimientos de violencia doméstica y sexual cuando las víctimas son menores de edad. Coincide en la misma fiscal ambas funciones, como delegada de víctimas y como fiscal encargada de la llevanza de los asuntos de este órgano judicial, lo que sin duda facilita mucho la existencia de un contacto directo e inmediato entre la fiscal y las víctimas, realizándose el contacto en las instalaciones del juzgado, normalmente tras su exploración con auxilio de la psicopedagoga adscrita al juzgado (recordemos que no hay oficinas de asistencia a la víctima en esta comunidad).

## 12.4 **Fase intermedia**

La función de protección ejercida por los fiscales en esta fase procesal se concreta en las peticiones realizadas al órgano judicial para salvaguardar los derechos de información de la víctima y las medidas solicitadas para proteger a esta en el momento de su declaración para evitar su revictimización.

Existe práctica uniformidad en las memorias de las fiscalías en orden a solicitar expresamente en los escritos de conclusiones provisionales mediante otrosí la notificación a las víctimas de la fecha y lugar del juicio y de la sentencia que se dicte (Jaén, Cádiz, Burgos o Soria). Incide especialmente la delegación de Cantabria y todas las castellanas leonesas en la petición de dichas notificaciones cuando la víctima no está personada formalmente como parte procesal, señalando Navarra que, con carácter previo se garantiza asimismo mediante la oportuna comprobación la notificación de los sobreseimientos en instrucción. Por su parte, Zamora refiere que, también mediante otrosí, solicita en los escritos de acusación provisional que se notifique a la víctima junto a la sentencia sobre su derecho de intervenir en la fase de ejecución de la pena.

Por la delegación de Córdoba se explicita que la utilización de otrosí en los escritos provisionales de acusación es la forma de impedir lo que denomina «bolsas temporales de desprotección», es decir, periodos de tiempo coincidentes con tramos procesales de inactividad en los que la víctima puede resultar desprotegida. De esta forma, al solicitar el mantenimiento de las medidas de protección adoptadas durante la instrucción se evita la desprotección en el periodo de tiempo que va desde que acaba la instrucción y el Ministerio Fiscal presenta su acusación provisional hasta la celebración del juicio y el dictado de la sentencia. También es la fórmula utilizada para interesar la adopción de las medidas de salvaguarda de la intimidad de la víctima que se considere necesario utilizar de cara a la celebración del juicio, como se pone de manifiesto por la delegada de Navarra.

La delegada de Madrid traslada cómo se ha generalizado en esa Fiscalía interesar por otrosí en los escritos de acusación el acompañamiento de las víctimas vulnerables al acto de juicio oral por profesionales de la OAV o por facilitadores cuando de una persona con discapacidad se trata, constatándose una mejora en la atención a las víctimas al aplicarse paulatinamente las pautas incorporadas en la Guía de Protección de Víctimas de la Fiscalía Provincial de Madrid, publicada en el mes de febrero de 2024.

Al margen del uso de la fórmula otrosí en los escritos de acusación, la delegada de Huelva cuenta en su exposición que la sección mantiene la intención de solicitar en esta fase intermedia un informe de vulnerabilidad de la víctima menor –cualquiera que fuera su edad– una vez que se les comunica la fecha de celebración del juicio. El objetivo que se pretende es disponer de un informe actualizado de vulnerabilidad con el fin de evitar la declaración de la persona menor de edad en el acto del juicio, pues al amparo de este se podrán prever los efectos negativos que, en su caso, dicha declaración puede suponer en su proceso de recuperación.

En línea con lo anterior, en la memoria de Granada encontramos un ejemplo de la relevancia que tiene la actividad extraprocesal propia del Ministerio Fiscal con relación a la apertura de unas diligencias de investigación auxiliar, que se incoaron al tener conocimiento de la inadmisión por parte de la Audiencia Provincial de la reproducción en el juicio de la declaración preconstituida de la víctima, un menor de 6 años, a quien se citó para ser oído en el acto del juicio. La delegada acordó la apertura de las diligencias e interesó del Servicio de Asistencia de Protección a las Víctimas la elaboración de un informe pericial de vulnerabilidad que pusiera en valor el perjuicio que la declaración podría tener en el niño y cuáles eran las medidas de protección que habrían de adoptarse y los riesgos de victimización secundaria. Elaborado dicho informe, la delegada se lo trasladó al fiscal encargado de acudir al acto de la vista quien lo presentó con carácter previo al juicio ante el órgano de enjuiciamiento, reiterando a su amparo la reproducción de la prueba preconstituida. Culminado el objeto por el que se iniciaron las diligencias de investigación auxiliar, estas se archivaron, si bien, y como consecuencia de este informe, la Audiencia modificó su decisión, y acordó reproducir la declaración preconstituida, evitando de este modo la presencia en el juicio del menor.

## 12.5 **Fase de juicio oral**

La actividad tuitiva en esta parte del proceso se focaliza básicamente evitar la revictimización que puede ocasionar la práctica de su declaración en el acto de la vista, y se extiende a cómo se ha de prestar esta declaración y cómo ha de desarrollarse el interrogatorio de la víctima y a la salvaguarda de su identidad e intimidad.

Muchas son las fiscalías que hacen referencia al derecho de acompañamiento que tienen todas las víctimas. Así, por la sección de Girona se informa que el servicio de acompañamiento a la víctima

(SAVD), que está integrado en la OAV, se encarga de preparar en diferentes fases a la víctima para encarar el momento del juicio y la sentencia, y que siempre que tenga lugar un acompañamiento la OAV lo comunica a la delegación, quien se lo traslada al compañero/a que vaya a asistir al juicio.

También Valencia aporta como muestra de buenas prácticas que se desarrollan en su marco de actuación, el que cuando los tribunales estiman necesario el acompañamiento al juicio oral, hayan o no sido solicitado por las partes, se contacta con la OAV para que se personen en el juzgado de guardia, donde existen unas dependencias en las que se recibe a las víctimas y se las acompaña por unos pasillos interiores hasta la sala donde se celebra el juicio y prestará declaración.

Por otra parte, fiscalías como las de Ávila o Segovia informan que siempre que hay una víctima vulnerable se interesa el acompañamiento a la misma al acto del juicio por la psicóloga de la OAV, y en ocasiones también por el psicólogo del equipo psicosocial.

De otro lado, Guadalajara refleja en su texto que todas las declaraciones a lo largo del proceso se realizan evitando que coincidan la víctima, sus familiares o amigos con la persona investigada, utilizándose en la vista cualquier sistema de protección orientado a ello, como el biombo, siendo cada vez más utilizados el sistema de videoconferencia para evitar los desplazamientos. La delegada informa que el/la fiscal de enjuiciamiento siempre le comunica con antelación cuando se va a celebrar un juicio en el que la víctima es una persona menor de edad o con discapacidad a los efectos de desarrollar la oportuna intervención coordinada de protección.

Otra de las buenas prácticas recogida de las memorias es la realizada por Toledo, que consiste en que cuando se produce la suspensión del juicio la fiscalía procura informar a la víctima sobre la causa de la suspensión al igual que lo hace de las conformidades. En esto incide también la sección de Palencia, que interesa mediante otrosí que se informe a la víctima de su derecho a que se le abonen los gastos de desplazamiento en estos casos igualmente.

La experiencia de las secciones en cuanto a la práctica de la protección de las víctimas en esta fase procesal no difiere mucho unas de otras. La delegada de Madrid cuenta que la Audiencia Provincial y los juzgados de lo penal han acordado regularmente el acompañamiento al juicio oral por los psicólogos de la OAV en casos de personas menores de edad (cuando han de asistir al juicio) o con discapacidad intelectual y de otras víctimas vulnerables, y que estas víctimas han prestado su testimonio en el juicio por videoconferencia, fuera de la sala de vistas desde otras dependencias de edificios policiales.

La necesidad de evitar las coincidencias físicas entre la víctima y la persona acusada es abordada como objetivo fundamental por muchas secciones. Zamora insiste que ha de velarse por hacer efectiva dicha no coincidencia tanto en las declaraciones en instrucción como en el juicio oral, y tanto en el acceso a las instalaciones como en el lugar concreto donde se presta la declaración, proponiendo el uso de biombos, reproducción de la prueba preconstituida o el uso de medios tecnológicos. La delegada informa que siempre que lo considera necesario hace comparecer a las víctimas ante el/la fiscal que va a ir a juicio con carácter previo al mismo, y este compañero/a les informa de lo que va a suceder a continuación. Sevilla hace un llamamiento respecto a la inidoneidad de las infraestructuras judiciales para preservar este derecho de las víctimas al no poder evitar la coincidencia con los infractores, por lo que, mientras no existan esos espacios habilitados para evitar los encuentros se potencia uso de videoconferencia para las declaraciones.

Por su parte, y ante la necesidad de que los diferentes órganos judiciales actúen de las misma manera, informa Navarra que en febrero de este año memorial tuvo lugar una reunión en la que además de la Fiscalía participó la Decana, Magistrada del Juzgado de Violencia de género, un médico forense y una psicóloga del Instituto de Medicina legal, acordándose en la misma que en tanto no hubiera jurisprudencia del Tribunal Supremo, las personas mayores de 14 años, aun cuando la declaración en instrucción estuviere preconstitutida, deberán declarar en el acto del juicio, sin perjuicio de la valoración que se dé a la declaración preconstituida en caso de contradicciones entre ambas.

También menciona esta Comunidad que en su ámbito territorial la Sección de Asistencia a las Víctimas tiene entre sus funciones ser Punto de Coordinación de las órdenes de protección, lo que facilita en gran medida conocer cuáles sean aquellas que deben solicitarse para evitar la victimización secundaria.

## 12.6 **Conformidades**

Los acuerdos a los que pueden llegar las partes, que suponen el reconocimiento de los hechos y la conformidad con la pena a imponer, y que conllevan la terminación del procedimiento sin necesidad de la celebración del juicio, es muy positivo para las víctimas desde la perspectiva de que evita su declaración en este momento procesal y, por ende, limita el riesgo de revictimización.

Ahora bien, la preocupación por proporcionar a las víctimas información sobre el contenido de esos acuerdos es algo que se ha ido introduciendo en la práctica posteriormente. Sin duda se ha evolucionado mucho en este aspecto pues de prescindir inicialmente de la víctima, se ha pasado en un primer momento a proporcionar información sobre los términos del acuerdo y/o sus consecuencias legales, a un posterior avance cifrado en informar con el objetivo de conocer el sentir de las víctimas y su opinión respecto a los términos de esos acuerdos (aun cuando esta opinión no fuere vinculante) hasta el punto de, a fecha actual, haberse recogido por el legislador que lo ha plasmado expresamente en la nueva redacción de las conformidades en la LECrim incorporada con la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de Justicia de eficiencia.

No obstante, Baleares traslada 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. Soria cuenta que se informa a la víctima sobre el acuerdo alcanzado, así como de las consecuencias jurídicas del mismo. A ello se refieren también las fiscalías aragonesas, Comunidad donde se informa siempre a las víctimas sobre los extremos de la conformidad, aportando Huesca que se les informa de los términos del acuerdo alcanzado en cuanto a la pena, la responsabilidad civil, las medidas adoptadas y en su caso sobre la suspensión de la ejecución. También se procura que la autoridad judicial sentenciadora haga pasar a los perjudicados y demás testigos a la sala de vistas para darles información.

Por su parte, Tarragona señala que desde la Nota de servicio 3/2022, los fiscales tienen la obligación de oír a las víctimas en los casos de delitos contra la libertad sexual antes de llegar a una conformidad con las partes, y en Cáceres se han emitido dos Notas de servicio, una relativa a la obligación de los fiscales de asegurar el resarcimiento y reparación de las víctimas, sobre todo si son menores de edad y víctimas de delitos contra la libertad sexual y la otra para garantizar la audiencia de las víctimas en los supuestos de conformidad.

También la Fiscalía de la Rioja refiere que una de las funciones del Ministerio Fiscal es hablar con las víctimas en los casos relevantes para conocer su opinión en relación con el acuerdo que se pretende alcanzar y cual sea su estado emocional ante los hechos, reseñando que esta toma de contacto es especialmente importante en los delitos contra la libertad sexual.

Como una práctica habitual identifica Navarra, el que en las conformidades alcanzadas en el momento previo al juicio los magistrados hacen pasar a todos los testigos para agradecerles su asistencia y a la víctima se le explica pormenorizadamente los términos del acuerdo alcanzado, y con especial detalle en lo que afecta a la misma. A su vez, en la memoria del Principado de Asturias se incide en que, en los casos de conformidad, se cuida de dar traslado previo a las víctimas de los acuerdos que conlleven la suspensión de la pena privativa de libertad.

La memoria de la Fiscalía de Zaragoza detalla en esta materia que se refuerza la información cuando hay una víctima con medidas de prohibición de comunicación o de aproximación, y que se le informa de los extremos del acuerdo alcanzado, explicándoles que en caso de medida cautelar anterior a sentencia el tiempo transcurrido se descuenta de la pena total impuesta a fin de que comprendan adecuadamente la pena, y se procura que la víctima esté presente en sala cuando se dicta la sentencia *in voce*.

En las fiscalías vascas, tal y como ahora aparece recogido en la LO 1/2025, de 2 de enero, y en el marco de un expediente gubernativo, se le da audiencia a la víctima con carácter previo para facilitarle información cuando se trata de delitos violentos con víctima vulnerable y hay posibilidad de llegar a un acuerdo con la defensa.

## 12.7 **Fase de ejecución**

La participación de la víctima en la fase de ejecución de sentencia se recoge expresamente en el artículo 7 y 13 del Estatuto de la Víctima. Es ineludible para posibilitar dicha participación que se produzca la notificación de la sentencia que ponga fin al procedimiento. Sobre este extremo ya se ha hecho referencia a cómo los fiscales lo solicitan mediante otrosí en los escritos de conclusiones provisionales, que posteriormente eleva a definitivas. En esta fase procesal se trata de comprobar que efectivamente se ha realizado dicha notificación.

Ejemplo de lo anterior lo encontramos en la memoria de Albacete que incide en que se vela porque el órgano sentenciador comunique a la víctima la sentencia lo cual no solo es solicitado por otrosí, sino que es comprobado posteriormente y caso contrario se insta expresamente al cumplimiento de lo establecido en el artículo 5.1.m), 7.1.e) y 13.1 y 2 EV.

En el texto de Huesca se menciona que, alcanzada la conformidad y sin perjuicio de la información que proporciona el órgano sentenciador a la víctima respecto a los términos del acuerdo y sus consecuencias, es la oficina judicial la que realiza las oportunas informaciones del artículo 7 EV sobre la participación en la ejecución y la devolución de bienes.

En este concreto aspecto de la materia, la Fiscalía de Murcia constata que la notificación a las víctimas de las sentencias dictadas, que se lleva a efecto por las Unidades de Apoyo directo a Magistrados, se produce siempre cuando los ofendidos han ejercitado la acción penal y/o civil y cuando se trata de delitos de violencia de género, impago de pensiones o contra la libertad sexual. En relación con otros delitos, se observa un desigual cumplimiento en cuanto a la notificación de las resoluciones. También refiere que es desigual el cumplimiento por parte de los órganos judiciales respecto al deber de escuchar a la víctima en materia de ejecución de penas y en la concesión de beneficios penitenciarios respecto a delitos en los que la víctima puede estar necesitada de protección. Refiere que el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria sí comunica a las víctimas las situaciones penitenciarias de los acusados que prevé la ley, pero únicamente cuando aquellas lo han reclamado expresamente.

Asimismo, Las Palmas informa que desde los juzgados de vigilancia penitenciaria se comunica a la Fiscalía la notificación personal que se hace desde estos juzgados a las víctimas del derecho a recibir información.

A la consolidación en el año 2024 de la labor de control respecto a la efectiva notificación a las víctimas y perjudicados de la sentencia se refiere la memoria de Castilla-La Mancha. Dice por ejemplo Toledo, que hay un minucioso control de estas notificaciones de manera que hay oposición al archivo de la causa cuando ha recaído sentencia absolutoria mientras no quede constancia de la notificación.

Por parte de Salamanca se alude a que cuentan con un registro de víctimas que permite un adecuado seguimiento de la situación penitenciaria del agresor y que la sección comunica al Centro Penitenciario la existencia de los expedientes de Fiscalía con víctimas vulnerables con la finalidad de tener conocimiento de los permisos penitenciarios que se otorguen o cualquier variación de su situación penitenciaria que afecte a su seguridad. Cuando se reciben las comunicaciones del Centro Penitenciario la Fiscalía lo pone en conocimiento de la OAV siendo esta quien traslada la comunicación a la víctima, siendo informada la delegación de este traslado a la víctima.

Cobra aquí especial importancia la cooperación entre las especialidades, señalando las fiscalías, como la de Toledo, que hay una fluida comunicación con el delegado de vigilancia penitenciaria que informa sobre las incidencias de los internos en los Centros Penitenciarios en materia de seguridad de las víctimas. También hay constancia de problemas existentes por otras fiscalías, como en la de León, que alude a las dificultades del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria para realizar las notificaciones previstas en el EV, por lo que en coordinación con la delegada de vigilancia penitenciaria se está preparando una nota de servicio sobre este tema para intentar solventarlo.

Ahondando en las comunicaciones, la delegación de Soria traslada que para hacer efectiva la comunicación a las víctimas de las fechas de los permisos de salida de los internos, de la libertad condicional y/o de cualquier variación de su situación penitenciaria, se mantiene una buena coordinación con la policía nacional y la guardia civil y con el centro penitenciario, llevándose en la Fiscalía un Registro Personal de Víctimas tanto en papel, en las carpetillas como en soporte informático. El/la fiscal pregunta a la víctima si desea o no recibir información del Centro Penitenciario y en caso afirmativo, la Fiscalía solicita al Centro Penitenciario que notifique las salidas del interno al menos con 72 horas de antelación, notificándoselo personalmente a la víctima.

Por su parte, las fiscalías vascas comunican que en esta comunidad son los servicios de atención a las víctimas (SAV) lo encargados de informar a estas de las situaciones penitenciarias de los penados.

En otro orden de cosas, el efectivo cumplimiento de las responsabilidades civiles fijadas en la sentencia son objeto de la actividad de control que deben tener los fiscales. Se pone de manifiesto en muchos de los textos, como el de Palencia, en el cuidado especial que se realiza respecto a dicho cumplimiento comprobando el estado de las piezas separadas, oponiéndose a la concesión de la suspensión de la pena privativa de libertad en los supuestos en los que no se haya hecho efectiva la responsabilidad civil, tramitando de forma escrupulosa las declaraciones de insolvencia y la investigación de los bienes del condenado. En el mismo sentido se pueden citar las memorias de Segovia y Soria, añadiendo esta última que, cuando está declarada judicialmente la insolvencia del condenado, se opone al archivo definitivo de la ejecutoria en tanto no abone dicha indemnización. Como ejemplo de participación de la víctima en la ejecución de sentencias Valladolid informa de un caso en que la víctima-perjudicada puso en conocimiento de la Fiscalía que el condenado –quien había sido declarado

insolvente– había adquirido un inmueble por herencia, lo que determinó que el fiscal instara del juzgado las diligencias oportunas y el embargo de los bienes a fin de satisfacer la responsabilidad civil a que había sido condenado.

Orense informa de 7 expedientes en los que se ha impulsado la actividad tuitiva durante la tramitación de las piezas de ejecución en la Audiencia Provincial relativa a hechos violentos, en las que se ha garantizado la información de derechos a las víctimas en casos de condenados declarados insolventes. En uno de los expedientes se informó personalmente a la víctima vulnerable, afectada por una discapacidad intelectual y menor de edad cuando ocurrieron los hechos sobre su derecho a reclamar una indemnización conforme a esta Ley 35/1995.

Ejemplo de coordinación de la sección de víctimas, la de violencia de género y la de vigilancia penitenciaria lo proporciona la memoria de Pontevedra que refiere cómo en un expediente gubernativo se coordinó con el Centro Penitenciario en el que cumplía condena un interno respecto al control de su localización durante los permisos de salida para que, supervisado por violencia de género, se revisaran las medidas respecto a la víctima y el agresor en las causas en trámite y en régimen penitenciario, modificándose el *ratio* de control telemático de localización del preso durante sus permisos para prevenir el acercamiento al domicilio de la víctima y de su hija.

Otra forma de actuar se recoge en la memoria de Alicante que cuenta que una vez notificada la sentencia incoan un expediente gubernativo e interesan del tribunal sentenciador que informe a la víctima y lo haga en una comparecencia de la que dan cuenta a la Fiscalía. Una vez es comunicada dicha comparecencia se archiva el expediente al entender que corresponde al tribunal sentenciador o a instituciones penitenciarias la comunicación a la víctima de las incidencias penitenciarias.

De otro lado, hay fiscalías que extreman más allá del procedimiento la protección a la víctima. Así se refleja en la memoria de Barcelona donde recoge que la sección lleva un control de las excarcelaciones de presos por delitos violentos cuya libertad pueda comportar una cierta situación de peligro para la víctima. Por ello, la Dirección General de servicios penitenciarios y rehabilitación comunica con cierta antelación a las fiscalías provinciales la salida de presos que presentan un riesgo de reincidir en la comisión de delitos de naturaleza violenta, comunicando dicha información a la Policía Autonómica a fin de que se realicen las actuaciones pertinentes en orden a la protección de las víctimas.

## 12.8 **Las Relaciones Institucionales**

En este ámbito destacamos la unanimidad que se constata en las memorias sobre las buenas y fluidas relaciones de las fiscalías con todos los órganos y entidades que abordan y gestionan toda la materia relativa a las víctimas en sus respectivos ámbitos territoriales.

Estas relaciones se mantienen no solo con las OAV, sino también con Consejerías, Ayuntamientos y tercer sector. También existe buena coordinación con los Institutos de Medicina Legal y con los equipos psicosociales de los juzgados, así como con las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Así, por citar un ejemplo, la delegada de Granada traslada que las reuniones periódicas para facilitar el efectivo seguimiento de las víctimas en todas las fases procesales se realizan no solo con el SAVA pues es necesario coordinar su actuación con otros organismos implicados como el Servicio de Atención y Apoyo a la Familia, Servicio de Protección de Menores, Unidad de Atención a la Familia y a la Mujer de la Policía Nacional, Equipos de la Mujer y Menores de la Guardia Civil, Instituto de Medicina Legal y Forense, Unidad de Salud Mental Infantil Juvenil, Programa de evaluación, diagnóstico y tratamiento de menores víctimas de violencia sexual.

En este contexto, memorias como la de León menciona el programa de la Junta de Castilla y León llamado «Objetivo Violencia Cero» que aborda la información de las órdenes de protección y medidas cautelares a las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales, siendo estos los puntos de coordinación de las órdenes de protección.

Por su parte, desde Almería se refieren múltiples reuniones con Márgenes y Vínculos.

Destacaremos por su importancia la participación de la Fiscalía Provincial de Zaragoza en el grupo de trabajo de Prevención del Maltrato y Abuso Económico del Mayor en coordinación con la Dirección General de Mayores del Departamento de Bienestar Social y Asuntos Sociales del Gobierno de Aragón con el fin de buscar medidas eficaces ante situaciones de soledad no deseadas y dotarles de herramientas suficientes que permitan evitar engaños y estafas surgidos por situaciones de dependencia afectiva y soledad

La memoria de Teruel pone en valor la toma de contacto este año con ACCEM asociación que trabaja en favor de personas vulnerables, refugiadas y migrantes, para establecer pautas conjuntas y protocolos de actuación sobre cómo afrontar el tratamiento de las víctimas.

## 12.9 **Informes de los fiscales**

Respecto al uso de la LO 19/1994, de 23 de diciembre, de protección de testigos y peritos en causas criminales, Madrid aporta sus datos al respecto, siendo 101 los testigos que obtuvieron dicha condición en 2024, frente a los 27 de 2023, lo que tiene su origen una mejor coordinación con la sección de extranjería. También la memoria de Almería se refiere a esta materia, habiéndose dispensado en esta anualidad la condición de testigo protegido a 59 personas, al ser esta provincia uno de los principales puntos de inmigración clandestina y víctimas de una tipología delictiva muy específica como es la trata de seres humanos y de delitos contra los trabajadores.

Mayoritariamente las fiscalías dejan constancia en sus textos de la ausencia en esta anualidad de la elaboración de informes de la Ley 35/1995, de Ayuda a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. Como excepción se ha emitido uno por la Fiscalía de Pontevedra al que hemos aludido con anterioridad.

Sin embargo, Orense aporta detallada información sobre un caso especial gestionado por la delegada de violencia de género al ser la víctima mujer que interesaba la certificación de la condición de víctima de violencia de género por parte de una mujer afgana, magistrada en su país hasta la instauración del régimen talibán, que tenía la condición de refugiada y acreedora del derecho al asilo y que sufrió por el régimen, como otras compañeras, la exclusión social, económica y profesional así como amenazas materializadas en su esposo e hijos. La delegada recabó todo tipo de documentación y, tras un minucioso estudio, acordó expedir la certificación solicitada por la interesada acreditativa de su condición de víctima de violencia de género, con carácter social, económico y laboral.

## 12.10 **Justicia Restaurativa y Mediación**

Esta materia ha sido abordada por algunas de las secciones de víctimas, como la realizada en la memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía que informa que en julio de 2024 se convocó el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas en Andalucía en el que se debatió, además de sobre el proyecto de Decreto por el que se establece el servicio del experto facilitador al que ya se ha hecho referencia, la colaboración del Servicio de Asistencia a las Víctimas en Andalucía y el Servicio de Mediación en esta comunidad. Se ha ido implantando en las fiscalías territoriales de esta Comunidad desde 2019, la justicia restaurativa entre presos privados de libertad y

víctimas, reseñando la memoria de Córdoba que, en todo caso, se recaba el previo consentimiento de la víctima. La sección de Almería destaca el programa piloto en el Centro Penitencio de dicha provincia sobre justicia restaurativa en penados por delitos de violencia de género donde ha intervenido como garante de la legalidad. De igual forma, traslada el éxito de los primeros talleres que además han contado con el apoyo del Defensor del Pueblo Andaluz que participó en la entrega de los diplomas a los internos que superaron los mismos. Añade que la Consejería de Justicia de Andalucía ha institucionalizado el servicio de mediación penal intrajudicial, servicio que ha comenzado a funcionar en septiembre de 2024, y que se ha elaborado un Protocolo de actuación que ha sido actualizado en enero de 2025. También Córdoba refiere que ha comenzado en su ámbito territorial el impulso a la justicia restaurativa respecto de algunos penados cuando los delitos cometidos son aptos para este tipo de actuación y tras contar con el interés de este y el consentimiento de la víctima. Asimismo, Cádiz hace mención a este nuevo servicio de mediación penal intrajudicial y traslada que se han conseguido 4 acuerdos de mediación. Explica cómo tras ser comunicados los acuerdos en el procedimiento abreviado, se incoa un expediente acordando convocar a los letrados de las partes. Se elabora un escrito conjunto en Fiscalía que recoge el acuerdo de mediación, presentándose ese escrito conjunto en el acto de la vista en el que se ratifica por el acusado y en la que el perjudicado manifiesta la satisfacción de la responsabilidad civil.

## 13. VIGILANCIA PENITENCIARIA

### 13.1 **Actividad de Vigilancia Penitenciaria**

#### 13.1.1 Jornadas de especialistas

Las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria que se celebraron en Valladolid los días 5 y 6 de junio de 2023 fueron muy exhaustivas, pues tuvieron por principal objetivo la sistematización y actualización de las Conclusiones de las jornadas celebradas entre los años 2011 a 2023, lo que dio lugar a la presentación de un libro que recoge toda esa doctrina. En ausencia en 2024 de reformas legales significativas se estimó por el Fiscal de Sala que era procedente señalar las siguientes jornadas para 2025 (se celebrarán en Segovia en mayo de 2025 y se dará cuenta en la siguiente Memoria).

#### 13.1.2 Formación inicial en el centro de estudios jurídicos

El curso de formación inicial para los fiscales de la última promoción en el CEJ ha sido impartido en materia de vigilancia penitenciaria por cuatro fiscales con una amplia experiencia profesional en este campo. El curso concluye con una actividad que cada año se revela más interesante para los alumnos, cual es la visita, divididos en grupos pequeños, a cuatro Centros Penitenciarios de la Comunidad de Madrid.

Es de destacar la evaluación excelente de todo el programa por los alumnos fiscales: todos los parámetros de una extensa encuesta que se les pasa se sitúan por encima de 9.

### 13.2 Actividad del Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria

#### 13.2.1 Asuntos de mayor relevancia doctrinal en el Tribunal Supremo

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 2024 el Tribunal Supremo ha sentado jurisprudencia sobre varias importantes cuestiones:

a) En la STS 159/2024, de 22 de febrero, se resuelve el recurso de casación para unificación de doctrina contra la resolución de la Audiencia Provincial de Palencia que acuerda desestimar la queja formulada por un interno en el Centro Penitenciario La Moraleja-Dueñas, frente a la denegación de comunicación especial vis a vis que le fue concedida por trabajos realizados durante el 4.º trimestre de 2021 y suspendidas como consecuencia del COVID−19. Presupuesto de este recurso son las recompensas concedidas al interno recurrente que se concretaron en comunicaciones vis a vis y que fueron suspendidas como consecuencia del COVID−19. El Centro de Palencia le comunica al interno que no cabe disfrutar, pese al levantamiento de las restricciones del COVID, de vis a vis anteriores obtenidos como recompensa.

Siguiendo el informe del Ministerio Fiscal recoge la sentencia que: «este recurso de casación para unificación de doctrina –que como ya hemos dicho no es una tercera instancia–, no permite que sea objeto ahora de esta casación entrar a valorar el fondo del informe de la Dirección del Centro de Palencia (sobre la imposibilidad material y organizativa de recuperar esas comunicaciones). No es objeto de este recurso valorar si el mismo está ajustado o no a la realidad. Tampoco cabe considerar la alegación del recurrente de la ausencia de prueba –un contrainforme interesado por el interno– en apelación. Todo ello son cuestiones, atinentes a la prueba, ajenas a la naturaleza de este recurso de unificación de doctrina. Es más, por haberse tenido por acreditado el contenido de tal informe por los órganos judiciales (JVP y AP) que resolvieron la cuestión en ambas instancias, debe partirse del contenido del informe de la Administración expresando las dificultades materiales para recuperar todas las visitas y comunicaciones que quedaron suspendidas en el período de pandemia, desde febrero 2020 hasta que se levantan las restricciones en marzo de 2022.

Sigue diciendo la sentencia: «La cuestión única que puede ser objeto de este recurso es si el interno, aun existiendo esas dificultades referidas en el Informe, tiene derecho a que las recompensas obtenidas y concedidas en forma de vis a vis, no se le anulen, sino que se le abonen en otra forma distinta o en vis a vis cuando fuere ello posible. Es cierto, como indica el recurrente, que no es equiparable a efectos de recuperación tras la suspensión producida por la pandemia, el derecho de un interno a una visita o comunicación vis a vis ordinaria, la que periódicamente le corresponde, a la que fruto de una recompensa por trabajos realizados se le otorga añadida a las anteriores ordinarias. Parece lógico sostener que las ordinarias que se han suspendido por la imposibilidad de realización en pandemia se pierden, pero que las obtenidas como recompensas no necesariamente deben perderse en la medida, al menos (si es que no pueden disfrutarse en otro momento) en que cabe que sean sustituidas por otro tipo de recompensa de naturaleza diferente.

Expuesto lo anterior, el recurrente, sin embargo, no aporta resolución válida de contraste. Cita un auto de la Audiencia Nacional, que no guarda relación, y otro del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria que sí le concede razón. Pero, es sabido, que los autos de los JVP no son válidos como resoluciones de contraste.

En todo caso, queda a salvo el derecho del interno a reproducir la solicitud –que no ha tenido respuesta en la resolución recurrida– de que la recompensa ganada y no disfrutada por carencia de medios y

posibilidades sea sustituida por otra de las contempladas en el artículo 263 del Reglamento Penitenciario.

Las limitaciones señaladas para el desarrollo de la recuperación de vis a vis pendientes no impiden que, dejado sin efecto ese tipo de recompensa por razones ajenas al interno, pueda/deba concedérsele la posibilidad de sustituir la recompensa por otra a la que por el sistema de puntos ganados alcance».

b) El criterio alcanzado en la Conclusión 7.ª de las «Conclusiones vigentes sistematizadas de Encuentros de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria 2011 a 2023», se ha visto refrendado por la STS 330/2024, de 18 de abril.

Señala la citada Conclusión: «Concepto de «delito grave» en relación con el efecto suspensivo del recurso del MF previsto en la D. A. 5.ª, apartado 5 LOPJ: Para la aplicación del efecto suspensivo que deriva de la doctrina establecida por la Sala 2.ª del Tribunal Supremo en sus dos sentencias de unificación de doctrina de 15 de diciembre de 2022 habrá que estar no a la pena impuesta al interno en el caso concreto sino a la pena en abstracto que corresponde al delito por el que fue condenado».

En el caso sometido a examen del TS el interno fue propuesto para progresar a tercer grado penitenciario mediante Acuerdo de la Dirección General de asuntos penitenciarios. El Ministerio Fiscal recurrió la progresión a tercer grado.

El Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria por auto de 9 de mayo de 2023 acordó, conforme a la petición del MF, la suspensión de la ejecución de la progresión de grado hasta tanto no se resolviera el recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía o se dictara resolución por la Sala de la Audiencia Nacional.

Frente a la decisión de suspensión, interpuso recurso de apelación el recurrente que fue desestimado por el auto de la Sala de la Audiencia Nacional de 16 de junio de 2023, que constituye el objeto del recurso.

El recurrente señala que no procede el efecto suspensivo del recurso en tanto no ha sido condenado por ningún delito grave, aunque la suma de las penas de sus tres delitos resulte ser de cinco años y seis meses, que rebasan el límite de pena grave situado en los 5 años de prisión (arts. 13 y 33 CP).

El Ministerio Fiscal en su informe señaló, tras contacto directo con la Fiscalía italiana, que los tribunales italianos habían condenado por tres delitos contra la salud pública en tres sentencias, una primera a dos años de prisión, una segunda a tres años de prisión y una tercera a seis meses de prisión.

Ello abre interrogantes: si alguno de tales delitos pudiera ser considerado grave; si esa consideración de la gravedad del delito debe ser valorada con arreglo a la norma penal española o a la italiana; y, finalmente, en el plano procesal, si es posible en casación establecer esos datos en forma distinta de cómo se fijaron en la instancia donde se ha partido de que se trataba de tres delitos ninguno de ellos con constancia de naturaleza de delito grave.

Ahora bien, lo cierto es que tanto el JVP como la AN en sus respectivos autos, no han señalado que alguno de esos tres delitos pudiera ser grave, sino que –como razón para decidir la aplicación del efecto suspensivo– han acudido a la errónea solución de sumar las penas concretas para rebasar el límite de pena de 5 años ya señalado. Esa es la razón jurídica que se combate en este recurso.

El Ministerio Fiscal ha recabado las tres sentencias, tanto del Ministerio Público italiano, como del Centro Penitenciario Mas Enric, adjuntándolas al informe dirigido al Tribunal Supremo. Es importante reparar en que los tres casos no se consideraron «delitos graves» en Italia.

Coincide pues esa calificación de delitos menos graves con la consideración que de tales delitos se ha partido en el auto que se recurre.

En definitiva, el efecto interruptivo del recurso del Ministerio Fiscal frente a la progresión de grado no cabe: ninguno de los delitos es grave y no cabe sumar las penas de diferentes delitos menos graves o leves para entender cubierto el requisito de haber sido condenado por delito grave que exige la DT 5.ª, apdo. 5, de la LOPJ para anudar dicho efecto al recurso del MF.

En ese sentido, el Fiscal interesó la estimación del recurso y que se procediera a fijar, lo que se hace en el fallo de la STS, como doctrina legal unificada la siguiente: «Para la aplicación del efecto suspensivo que deriva de la Disposición Adicional Quinta, apartado 5, de la LOPJ y la doctrina establecida por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en sus sentencias de unificación de doctrina 965 y 966/2023, de 15 de diciembre de 2022, no habrá de estarse a la pena impuesta al interno en el caso concreto, sino a la pena en abstracto que corresponda al delito por el que fue condenado; sin que quepa entender cubierto el requisito de que se trate de un condenado por delito grave mediante la suma de las penas de delitos menos graves o leves para rebasar el límite de los 5 años de prisión».

c) Una interesante casación para unificación de doctrina ha sido resuelta mediante la STS 680/2024, de 27 de junio.

La representación de un interno en el Centro Penitenciario de Oviedo interesó la suspensión de la ejecución de la pena para pasar a

recibir tratamiento psiquiátrico continuado fuera de prisión bajo la tutela de su padre. La solicitada aplicación del artículo 60 CP fue denegada mediante auto del JVP que fue confirmado en apelación por la Audiencia Provincial.

Lo que el recurrente cuestiona es el procedimiento seguido para la resolución del expediente del artículo 60 CP.

Sostiene, en primer lugar, que existe vulneración del procedimiento establecido por conculcación del trámite previsto en el artículo 39 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, y concretamente, por la inexistencia de un informe emitido por un Médico Psiquiatra que forme parte del Equipo Técnico.

En segundo lugar, denuncia que no se ha llevado a cabo la comparecencia prevista en el artículo 994 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, pese a que existía oposición entre la denegación de la adopción de la medida por el Ministerio Fiscal y la solicitud de la defensa; concretamente la celebración de un juicio contradictorio con exposición y ratificación de los dictámenes por los peritos intervinientes.

El Fiscal en su informe de casación hizo una matización previa: la casación para unificación de doctrina tiene por objeto analizar cuestiones no solo sustantivas sino también procedimentales. No cabe inadmitir la unificación por tratarse de cuestiones de procedimiento. Basta acudir a las resoluciones de esa Sala unificando doctrina en los últimos años para comprobar cómo muchas de ellas se refieren a cuestiones de orden procesal. Así, por solo citar un ejemplo, las SSTS 965/2022 y 966/2022, ambas de 15 de diciembre, clarificaron el efecto suspensivo de la interposición de recurso por el Ministerio Fiscal contra decisiones de clasificación en tercer grado.

El objeto del recurso no es declarar la nulidad de la resolución (que podría pasado un tiempo ser replanteada por la representación del interno) sino de establecer para este –y por extensión jurisprudencial para otros expedientes del artículo 60 CP– cuál sea el mínimo trámite procesal exigido.

Es de señalar que la competencia para la decisión del expediente pasó, tras la reforma del CP operada por la LO 15/2003, de 25 de noviembre, del órgano judicial sentenciador a ser competencia del JVP. Los arts. 993 y siguientes de la LECrim se referían al trámite cuando este era de la competencia del sentenciador.

No existe una regulación unitaria y expresa del procedimiento ante los JVP.

En las Conclusiones sistematizadas de 2011 a 2023 de los Encuentros de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria se recoge la «Conclusión 170.– Necesidad de reforma de LOGP, RP y DA 5.ª LOPJ.-: La

entrada en vigor de las reformas introducidas por Ley 23/2014, Ley Orgánica 1/2015, y de la LO 4/2015 determinan la urgente necesidad de una modificación de la LOGP, RP y DA 5.ª LOPJ».

El Fiscal rechazó los dos defectos procedimentales suscitados por la defensa, no solo ante la inexistencia de resolución válida de contraste, sino por entender que el informe de psiquiatra estaba cubierto con los tres informes aportados y que, respecto de la comparecencia, la contradicción si existió. La emisión de informes periciales y su traslado para sucesivas alegaciones da cumplimiento al principio de contradicción. Otra cosa es que no haya existido concentración por no haberse desarrollado ello en un solo acto o comparecencia o vista; pero la exigencia de esta, predicable ante el sentenciador, no lo es ante el JVP que no tiene un precepto que exija la celebración de un juicio o vista para resolver oralmente y no por escrito el expediente del artículo 60 CP.

Ahora bien, suscitó el Fiscal una cuestión más: si era o no obligada la audiencia personal del propio interno por el JVP.

El su informe señalaba: Cabe en analogía invocar el artículo 763 LEC en casos de internamientos forzosos, que reclama que «… el tribunal deberá examinar por sí mismo a la persona de cuyo internamiento se trate…». Ahora bien, en tal supuesto se trata de internar a quien no lo estaba, a quien se hallaba libre. En el caso del artículo 60 la situación es distinta: el afectado está privado de libertad, interno, y se trata de lo contrario, de suspender la ejecución de la pena de prisión.

Asimismo cabe invocar la Conclusión 115.ª de las Conclusiones sistematizadas 2011 a 2023 de los Encuentros de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria, que se refiere al *t*ratamiento médico inconsentido de internos con enfermedad mental; y esencialmente, la Conclusión 118.ª relativa a la aplicación del artículo 60 CP, que señala que:

«En el procedimiento debe garantizarse la contradicción, con audiencia del sujeto y nombramiento de letrado para su defensa. Además del informe médico del centro, se interesará el del médico forense sobre la concurrencia de los presupuestos del artículo 60 CP y la necesidad y tipo de medida de seguridad aplicable para garantizar la asistencia médica de la persona con trastorno mental sobrevenido. Debe hacerse una interpretación amplia, incluyendo no solo los trastornos sobrevenidos, sino también los inadvertidos en fases procesales anteriores, y no solo los que anulan la «capacidad de conocer el sentido de la pena», sino también de aquéllos que la comprometen de forma notable, como en los casos en que, enlazada la medida en ejecución, el

cumplimiento de la pena supondría la desestabilización del enfermo, con retroceso en lo conseguido.»

En parecidos términos se expresa el Acuerdo 112 bis de 2022 adoptado por los JVP en su Jornada anual. En el mismo se indica, tras resaltar la necesidad de letrado, de informe del psiquiatra y del Médico Forense y del traslado al Ministerio Fiscal, que «El penado podrá ser examinado por el Juez de Vigilancia Penitenciaria (art. 993 LECrim)».

En apoyo legal de la necesidad, no solo facultad, de esa audiencia personal cabe finalmente citar el artículo 98.3 CP, respecto del sentenciador, que contempla esa audiencia en la adopción de las medidas privativas de libertad o de una medida de libertad vigilada que deba ejecutarse después del cumplimiento de una pena privativa de libertad.

Por ello, cuando el JVP, en cumplimiento del artículo 60 CP, acuerde la suspensión de la ejecución de la pena de prisión y decrete la imposición de una medida de seguridad privativa de libertad, la audiencia del interno, que es sujeto y no objeto del procedimiento, parece obligada antes de la adopción de la medida.

Concluyó el Ministerio Fiscal interesando que se estableciera por esa Sala como doctrina legal unificada que: en los expedientes del artículo 60 CP será necesario, además de la asistencia letrada del interno, que se proceda a la audiencia o examen personal del interno por el JVP.

La STS 680/24 es acorde con el dictamen del Fiscal y recoge que «La cuestión controvertida no es tanto el diagnóstico del penado por referencia a la constatación de un padecimiento mental grave con carácter de permanencia –esquizofrenia paranoide– sino a la necesaria consecuencia del padecimiento, a modo de obstáculo que le impida conocer el sentido de la pena, y así del conjunto de los informes obrantes en las actuaciones no cabe inferir que el penado desconozca la realidad en la que está inmerso, fuera de los periodos de descompensación, que una vez superados, a través de la asistencia necesaria determinaría la capacidad, para comprender la ley». Se queja el recurrente de que no hubo informe de psiquiatra *ex* artículo 39 de la LOGP, pero se desestima de forma acertada porque para la desestimación en el expediente han informado, aparte del psiquiatra designado de modo particular por la representación del interno, otros profesionales.

En segundo lugar, se queja de una pretendida ausencia de un juicio contradictorio a modo de comparecencia o vista y de aplicar los arts. 993 y 994 LECrim.

La contradicción se garantiza mediante –como se hizo– el traslado sucesivo al Ministerio Fiscal y a la representación letrada del interno para que formularan sus peticiones o aportaciones de prueba y sus

respectivas alegaciones a la vista de los informes. La emisión de informes periciales y su traslado para sucesivas alegaciones da cumplimiento al principio de contradicción.

Sin embargo, tal y como propone el Fiscal de Sala delegado de Vigilancia Penitenciaria, se debía adoptar el criterio (ya propuesto en diferentes seminarios de expertos en VP) de que: En los expedientes del artículo 60 CP será necesario, además de la asistencia letrada del interno, que se proceda a la audiencia o examen personal del interno por el JVP.

d) En la casación para unificación de doctrina 8/20391/24, viene el interno a reiterar lo ya suscitado en apelación, consistente en que fue trasladado desde una Comunidad Autónoma a otra, y en la primera ya se le concedieron varios permisos, que no tuvieron en su disfrute incidencia negativa alguna, sin que ahora ese factor haya determinado el mantenimiento de la línea de permisos iniciada.

En definitiva, lo que se plantea es que por dos Audiencias Provinciales distintas se ha venido a establecer un criterio diferente sobre la concesión/denegación de permisos ordinarios al mismo interno. La Audiencia Provincial de Madrid –contra el criterio de la Junta y del JVP de Madrid–, concedió permisos. Posteriormente la Audiencia Provincial de Barcelona –siguiendo el criterio de la Junta de tratamiento y del JVP de Barcelona– y valorando, sin omitirlo, que el penado ya había disfrutado de permisos, procedió a desestimar la apelación del interno y a mantener la denegación de los permisos.

La cuestión ha sido analizada en la jurisprudencia de esa Sala en supuestos en los que ha sido incluso el mismo órgano judicial –la misma AP– la que ha variado de criterio. Ese supuesto ha llegado en casación para unificación de doctrina en varias ocasiones ante esa Sala. Así:

– En el recurso 8/20578/2015, resuelto mediante auto de 7 de octubre de 2016; el Ministerio Fiscal interesó que se fijara como doctrina legal la siguiente: «que se vulnera el derecho a un tratamiento penitenciario continuado y adecuado cuando se adoptan decisiones que vienen a denegar los beneficios de reinserción que previamente se habían concedido al interno, sin que conste la pérdida de los requisitos objetivos o la concurrencia de variables de riesgo bien sobrevenidas o incluso anteriores no valoradas o desconocidas, circunstancias negativas que aconsejan el cambio de criterio, que, en todo caso, habrá de motivarse». La Sala inadmitió el recurso por considerar que el cauce procesal no era el adecuado.

– En el recurso n.º 8/20937/2016 resuelto por auto de 23 de noviembre de 2017, al igual que el caso anterior, inadmite la casación y señala: «La cuestión que motiva este recurso es la denegación de un permiso ordinario de salida del Centro Penitenciario por la misma Audiencia Provincial en relación con el mismo interno, cuando en un auto anterior, en un breve espacio de tiempo, había estimado el recurso de apelación concediendo el permiso de salida. La pretensión debe ser desestimada. Como esta Sala ya ha señalado, la cuestión deducida no es la propia de un recurso de unificación de doctrina, pues no es un problema de contradicción entre diversas interpretaciones de la norma».

– Un tercer precedente, recurso 8/20571/17, fue igualmente desestimado mediante el auto 492/2018, de 15 de marzo, siguiendo la línea de los anteriores.

– Un supuesto similar (aunque en dicho asunto los permisos concedidos con anterioridad eran cinco) se suscita en el recurso n.º 8/20475/23, informado por el MF el pasado 9 de octubre de 2023 y pendiente de resolución de la Sala.

– Y un quinto recurso 8/20816/23, igualmente pendiente de resolución y ya informado por la fiscalía, el 4 de diciembre de 2023.

Se hace más fácil de comprender esa disparidad de criterio cuando son distintos los órganos judiciales que abordan sucesivamente la valoración de las circunstancias del interno. Cabe entender que un órgano sea más severo que otro. Incluso la AP de Barcelona ha valorado la previa existencia de permisos. Pero a ello añade razones de peso, fundamentalmente la no asunción del delito y no finalización de programas.

La materia objeto de este recurso es propia de un recurso de amparo y previamente de un incidente de nulidad de actuaciones.

El TS mediante auto de 12 de septiembre de 2024, inadmite a trámite el recurso, invocando la STS 407/2024, de 16 de mayo que resuelve esta misma cuestión respecto de este mismo interno en relación con otros permisos. En el mismo sentido invoca la STS 405/2024, de 16 de mayo, en un supuesto en el que se alegaba contradicción de las decisiones de una misma sección ante un interno a la hora de la concesión de permisos de salida. Falta para la procedencia de la unificación de doctrina el requisito de la contradicción entre las diversas interpretaciones de la norma. Es decir, no estamos ante una resolución judicial –la recurrida en cada caso– que venga a interpretar de modo distinto la norma que se solicita que se establezca como correcta por el TS en casación, sino ante una resolución que sencillamente valora

en modo distinto que una previa resolución anterior, la procedencia de concesión de permiso al mismo interno.

e) De acuerdo con el criterio de la Fiscalía, la STS 866/2024, de 16 de octubre, resuelve que no cabe en la liquidación de condena excluir el tiempo pasado en libertad condicional por hechos anteriores a la LO 1/2015: todo ello pese a que al interno se le revocó la libertad condicional y antes se le notificó que caso de revocación no se descontaría el tiempo y a que no recurrió tal auto. La Sala orilla y matiza en ese caso la «cosa juzgada» e incluso la ausencia de cita por el recurrente de sentencias de contraste y, con invocación de la libertad como principio fundamental y al señalar que se trata de una cuestión de orden público, resuelve –conforme a doctrina consolidada– que el régimen de la libertad condicional debe atender a la fecha de los hechos y por ello no cabe –en hechos anteriores a la LO 1/2015– excluir del cómputo de la liquidación de condena el tiempo pasado en LC hasta su revocación.

En fin, salva varias cuestiones «formales» para terminar reformando una liquidación de condena de modo más favorable al reo y conforme a las normas de derecho transitorio en libertad condicional.

### 13.2.2 Nota de servicio 1/2024 del Fiscal de Sala, de 19 de marzo de 2024: «sobre la consecuencia de incumplimiento de TBC o localización permanente como forma de cumplimiento de la RPS por impago de multa del artículo 53 CP»

La Nota aborda los supuestos en los que el incumplimiento de los Trabajos en Beneficio de la Comunidad puede constituir delito de quebrantamiento de condena y cuando no dará lugar a este delito, y lo relaciona con el contenido de la comunicación mandada a los FVP en julio de 2022 en el que se distinguen los diferentes efectos del incumplimiento de los TBC en función de: que se impongan por ser la pena que corresponde al delito, por sustitución obligatoria de la pena de prisión; por aplicación de la sustitución que preveía el derogado artículo 88 CP, por aplicación de la suspensión de la pena de los arts. 84 y 80.3 CP, o que se impongan como forma de cumplimiento de la responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa del artículo 53 CP.

Respecto de este último supuesto la Sentencia del Pleno 603/2018, de 28 de noviembre, en relación con el incumplimiento de la pena de TBC impuesta como forma de cumplimiento de la responsabilidad

personal subsidiaria, estableció que no concurría un delito de quebrantamiento de condena, ni de desobediencia, y que solo se comete delito de quebrantamiento conforme al artículo 49.6 CP si dicha pena se impuso como principal.

Para llegar a esta conclusión, la Sala parte de la base de considerar que los TBC impuestos *ex* art. 53 CP constituyen una condición de la suspensión, de tal forma que su incumplimiento tendrá las consecuencias previstas en el artículo 86 CP, es decir, provocar la revocación de la suspensión y la ejecución la pena suspendida –si el incumplimiento es grave y reiterado–, o bien –si el incumplimiento no es grave o reiterado– el juez podrá imponer nuevas prohibiciones o deberes, modificar los ya impuestos o prorrogar el plazo de suspensión hasta el límite de la mitad del plazo inicialmente impuesto.

Consecuencia de lo anterior y hasta ahora, entendimos que no debía darse distinto tratamiento al incumplimiento de la responsabilidad personal subsidiaria según se cumpla mediante TBC o localización permanente, debiendo en ambos casos entenderse que no cabe deducir testimonio por un presunto delito de quebrantamiento de condena, sino que las consecuencias del incumplimiento deben ser las previstas en el artículo 86 CP.

No obstante, pese a la STS del Pleno 603/2018 citada, en casos de localización permanente el TS ha dictado sentencias, como la núm. 263/2023, de 19 de abril y la núm. 135/2024, en las que entiende que el incumplimiento de localización permanente *ex* artículo 53 por impago de multa supone un delito de quebrantamiento de condena.

La STS 135/2024, de 14 de febrero, viene a clarificar esta cuestión al abordar un supuesto de TBC impuesto como forma de cumplimiento de la responsabilidad penal subsidiaria por impago de la pena de multa, y dice:

«Esta doctrina ha sido recordada en la reciente STS 263/2023, de 19 de abril, en la que se hace una importante precisión. En caso de impago de multa si se acuerda que la responsabilidad penal subsidiaria se cumpla mediante "localización permanente", conforme a lo previsto en el artículo 53.1 CP, ya no se estará en un supuesto de suspensión de esa responsabilidad personal subsidiaria sino en una modalidad de cumplimiento privativa de libertad, que dará lugar al delito de quebrantamiento de condena en caso de incumplimiento. Se trata de un supuesto diferente del contemplado en la STS 603/2018. Señala la STS 263/2023 que la localización permanente no se impone en régimen de suspensión de la pena privativa de libertad, no es una condición de la suspensión, sino una modalidad de cumplimiento

directa que es en sí privativa de libertad, a tenor de lo previsto en el artículo 35 CP».

### 13.2.3 Actuaciones en relación con el Defensor del Pueblo

En este año 2024 se han recibido 8 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.

### 13.2.4 Comunicación a la Fiscal Jefa de área de Algeciras

En noviembre de 2024, tras recibirse información del Secretario General de IIPP, se dio traslado a la Fiscal Jefa de Área de Algeciras, con comunicación paralela al Fiscal Jefe Provincial de Cádiz, exponiendo que determinados detenidos relacionados con el tráfico de drogas son ingresados como presos preventivos en el Centro Penitenciario de Algeciras en calidad de miembros de organización criminal dedicada al tráfico de drogas y que, respecto de ellos, la Administración Penitenciaria acuerda su inclusión en el fichero FIES en orden, principalmente, a que se pueda evitar que desde prisión continúen participando en la ilícita actividad, para lo cual la inclusión en dicho fichero permite que se intervengan las llamadas telefónicas oficiales y la correspondencia escrita que efectúen desde el Centro; medidas éstas que se comunican al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 1 de Andalucía con sede en Algeciras.

Los referidos internos formulan frente a esto queja ante el Juzgado de Vigilancia, lo que da lugar a la tramitación del correspondiente expediente del JVP, en el que consta que el Ministerio Fiscal, en su informe, se opone a la estimación de la queja e interesa el mantenimiento de la medida.

No obstante, tales expedientes suelen finalizar con un auto estereotipo (se adjuntaban al oficio seis autos de este tipo para que pueda verse de modo gráfico el problema) en el que se invoca por la JVP como única razón para el levantamiento de la inclusión en FIES y de las citadas medidas, el derecho de tales internos a la presunción de inocencia.

Ante dicha situación y ante la improcedente invocación de la presunción de inocencia –que opera en otro ámbito– cuando se trata de

decidir sobre el mantenimiento de medidas cautelares, se sugirió de la Fiscalía que se fundamentara dicha improcedencia mediante los oportunos recursos de apelación.

### 13.2.5 Propuestas e informes de méritos

El Fiscal de Sala informó favorablemente los nombramientos como fiscales delegados de Vigilancia Penitenciaria, los de los compañeros de la Fiscalía Provincial de Granada y de la Fiscalía Provincial de Álava.

## 13.3 **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 2024.

La disminución de la población reclusa, iniciada en el año 2013, se ha visto estancada en los cuatro años de 2017 a 2020, en el año 2021 vuelve a experimentar una notable bajada y en 2022 se observa un pequeño repunte, que continúa hasta el momento actual como se observa en el siguiente cuadro adjunto.

| | |
|---|---|
| 2013 | 66.765 |
| 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 |

La población reclusa por sexo se divide del siguiente modo:

| | | |
|---|---|---|
| Hombres | 55.103 | 93 % |
| Mujeres | 4.123 | 7 % |
| Total | 59.226 | 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 estos suponen en la cifra global:

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2012 | 68.597 | 22.893 | 33,37 % |
| 2013 | 66.765 | 21.116 | 31,62 % |
| 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 % |

Se adjunta cuadro distributivo de la población reclusa a 31 de diciembre de 2024 por sexo y condición procesal:

Situación procesal-penal:

| Situación | Hombres | Mujeres | Total |
|---|---|---|---|
| Preventivos | 9.733 | 739 | 10.472 |
| Penados | 43.963 | 3.294 | 47.257 |
| Medidas de Seguridad | 501 | 53 | 554 |
| Penados con Preventivas | 906 | 37 | 943 |
| Totales | 55.103 | 4.123 | 59.226 |

En cuanto a la distribución por grados a 31 de diciembre de 2024 de los penados:

| Grados | Hombres | Mujeres | Total |
|---|---|---|---|
| Primer Grado | 542 | 21 | 563 |
| Segundo Grado. | 33.295 | 2.022 | 35.317 |
| Tercer Grado | 5.864 | 840 | 6.704 |
| Sin Clasificar | 2.000 | 168 | 2.168 |
| Totales | 42.247 | 3.314 | 45.561 |

La distribución de la población reclusa por Comunidades Autónomas es la siguiente:

| CC.AA. | Hombres | Mujeres | Total |
|---|---|---|---|
| Andalucía | 12.304 | 824 | 13.128 |
| Aragón | 1.561 | 80 | 1.641 |
| Asturias | 987 | 87 | 1.074 |
| Baleares | 1.424 | 107 | 1.531 |
| C.A. Ceuta | 256 | 8 | 264 |
| C.A. Melilla | 161 | 7 | 168 |
| Canarias | 3.503 | 217 | 3.720 |
| Cantabria | 338 | 34 | 372 |
| Castilla La Mancha | 1.646 | 45 | 1.691 |
| Castilla y León | 4.217 | 242 | 4.459 |
| Cataluña | 8.100 | 492 | 8.592 |
| Extremadura | 901 | 77 | 978 |
| Galicia | 2.962 | 225 | 3.187 |
| La Rioja | 369 | 24 | 393 |
| Madrid | 6.790 | 822 | 7.612 |
| Murcia | 1.609 | 98 | 1.707 |
| Navarra | 391 | 23 | 414 |
| País Vasco | 1.548 | 139 | 1.687 |
| Valencia | 6.036 | 572 | 6.608 |
| Totales | 55.103 | 4.123 | 59.226 |

Respecto de la distribución por edades, adjuntamos dos cuadros representativos de la situación a 31 de diciembre de 2024, respecto de penados y preventivos:

| Edades | Hombres | Mujeres | Total |
|---|---|---|---|
| De 18 a 20 años (Penados) | 295 | 14 | 309 |
| De 21 a 25 años (Penados) | 3.369 | 148 | 3.517 |
| De 26 a 30 años (Penados) | 5.103 | 304 | 5.407 |
| De 31 a 40 años (Penados) | 13.119 | 945 | 14.064 |
| De 41 a 50 años (Penados) | 12.505 | 1.119 | 13.624 |
| De 51 a 60 años (Penados) | 7.026 | 577 | 7.603 |
| De 61 a 70 años (Penados) | 2.149 | 152 | 2.301 |
| Más de 70 años (Penados) | 578 | 42 | 620 |
| Totales | 44.144 | 3.301 | 47.445 |

| Edades | Hombres | Mujeres | Total |
|---|---|---|---|
| De 18 a 20 años (Preventivos) . . . . | 466 | 17 | 483 |
| De 21 a 25 años (Preventivos) . . . . | 1.429 | 92 | 1.521 |
| De 26 a 30 años (Preventivos) . . . . | 1.412 | 108 | 1.520 |
| De 31 a 40 años (Preventivos) . . . . | 2.824 | 200 | 3.024 |
| De 41 a 50 años (Preventivos) . . . . | 2.184 | 204 | 2.388 |
| De 51 a 60 años (Preventivos) . . . . | 1.035 | 93 | 1.128 |
| De 61 a 70 años (Preventivos) . . . . | 298 | 25 | 323 |
| Más de 70 años (Preventivos) . . . . | 85 | 0 | 85 |
| Totales . . . . . | 9.733 | 739 | 10.472 |

En cuanto a la tipología delictiva de la población reclusa:

| Ley Orgánica | Hombres | Mujeres | Total |
|---|---|---|---|
| Homicidio y sus formas . . . . . | 3.046 | 298 | 3.344 |
| Lesiones . . . . . | 1.861 | 138 | 1.999 |
| Contra la Libertad . . . . . | 572 | 49 | 621 |
| Contra la Libertad Sexual . . . . . | 4.126 | 64 | 4.190 |
| Contra el Honor . . . . . | | 0 | |
| Delitos y Faltas de Violencia de Género . . . . . | 5.497 | 0 | 5.497 |
| Contra las Relaciones Familiares. . . . . | 128 | 13 | 141 |
| Contra el Patrimonio y el Orden Socioeconómico. . . . . | 16.660 | 1.394 | 18.054 |
| Contra la Salud Pública . . . . . | 6.707 | 824 | 7.531 |
| Contra la Seguridad del Tráfico . . . . . | 1.477 | 46 | 1.523 |
| Falsedades . . . . . | 382 | 66 | 448 |
| Contra la Administración y Hacienda Pública. | 182 | 18 | 200 |
| Contra la Administración de Justicia . . . . . | 971 | 154 | 1.125 |
| Contra el Orden Público. . . . . | 1.321 | 111 | 1.432 |
| Resto de Delitos . . . . . | 957 | 110 | 1.067 |
| Por Faltas . . . . . | 17 | 1 | 18 |
| No consta Delito . . . . . | 166 | 10 | 176 |
| Totales . . . . . | 44.071 | 3.296 | 47.367 |

## 13.4 **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 sino solamente a las que acumulan mayor carga de preocupación y comentario.

La Fiscalía de Madrid, trabaja con los seis juzgados de vigilancia penitenciaria de la Comunidad, que extienden su competencia sobre las personas internas en los siete centros penitenciarios, así como sobre los internos en los tres centros de inserción social, y los liberados condicionales que no han extinguido aún la pena. Se han emitido un total de 58.041 dictámenes durante 2024. Se han realizado 20 visitas presenciales a los centros penitenciarios y centros de inserción social, en las que han sido oídos 663 reclusos, tramitándose posteriormente las solicitudes que en ellas pudieran realizar los mismos.

La Memoria de la Fiscalía Provincial de Barcelona da cuenta de que, de los 29.263 dictámenes realizados en el año 2023, se han pasado a realizar 32.221 dictámenes, es decir 2.958 más (de estos 7.256 son de TBC). Indica también que la Comunidad Autónoma catalana durante el año pasado se ha convertido por primera vez en la comunidad española con más internos extranjeros que nacionales, situación que este año se mantiene.

Señala como cuestión relevante durante el año 2024, que en enero la Generalidad de Catalunya presentó el «Plan de Obertabilitat» que tiene el propósito de acelerar la clasificación en tercer grado y en libertad condicional, agilizando igualmente la concesión de permisos. Considera en la Memoria que dicho plan parte de un discutible concepto de que si estadísticamente está demostrado que los reclusos que terminan su condena en tercer grado o libertad condicional reinciden en menor medida que los que termina la condena clasificados en segundo o en primer grado, lo que hay que hacer es clasificar cuanto antes y al mayor número de penados en tercer grado, consiguiendo así una menor reincidencia. Y entiende que, si los internos que terminan la pena clasificados en tercer grado reinciden menos, no es por el simple hecho de estar clasificados en tercer grado sino porque están clasificados en tercer grado precisamente por ser los internos de mejor pronóstico. Ello se ha traducido en un espectacular aumento del trabajo del servicio de Fiscalía con un importante aumento de los recursos interpuestos contra clasificación en tercer grado que ha pasado de 446 recursos, a interponer 562 recursos durante el año 2024, es decir un aumento de 116 recursos en un solo año.

Se han despacho por la Fiscal integrada en esta sección y delegada de cooperación internacional, 11 expedientes de reconocimiento mutuo activo, que tenían por objeto bien la transmisión del cumplimiento de condena o bien la transmisión de la libertad condicional a otros Estados de la Unión Europea. En aquellos expedientes en que la información facilitada por el Centro Penitenciario se consideraba insuficiente, se ha recurrido al mecanismo previsto en el artículo 68 de

la LRM, entablando consultas previas con la autoridad de ejecución. Dicho mecanismo ha funcionado de forma óptima, ya que en todos los casos se ha recibido cumplida respuesta y en plazo razonable la consulta efectuada, lo que ha permitido dictaminar de forma fundada.

La Fiscalía Provincial de Lleida, a través de la Fiscal especialista, emite los dictámenes en los expedientes del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Catalunya n.º 3 con jurisdicción sobre las prisiones de Ponent (Lleida), Mas Enric (Tarragona), Centre Obert (Lleida) y Centre Obert (Tarragona), estas dos últimas destinadas al cumplimiento de penas en tercer grado penitenciario. Se han recibido durante el año 2024, 175 comunicaciones a través del Punto Neutro Judicial de resoluciones de la Direcció General d'Afers Penitenciaris, comunicaciones referidas a clasificaciones iniciales en tercer grado, progresiones a tercer grado y aplicaciones del artículo 86.4 R. P. Sin embargo, este alto número se produce porque las mismas no se limitan únicamente a las progresiones o clasificaciones iniciales en tercer grado de condenados a penas superiores a 5 años, sino que se refieren a las resoluciones administrativas en su totalidad. Durante el año 2024 se han interpuesto 11 recursos contra dichas clasificaciones en tercer grado, todos ellos estimados por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria.

En la Memoria de la Fiscalía Provincial de Alicante, el Fiscal del servicio de vigilancia penitenciaria recoge que, de los 16.853 dictámenes, el mayor número se corresponde con los TBC, 5.902, siguiendo la tendencia de recuperación tras la paralización sufrida en 2020. Siguen –en número de dictámenes– los emitidos en quejas genéricas y en permisos, a propuesta del centro o por queja del interno.

Informa que en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario a fecha 31 de diciembre de 2023 había 241 internos, de los que 207 eran hombres, y que a fecha 31 de diciembre de 2024 hay 248 internos, de los que 224 son hombres. En relación con la asistencia psiquiátrica refiere, que la misma se ve lastrada, entre otras causas, por el insuficiente número de psiquiatras en comparación con la relación de puestos de trabajo del centro (RPT). Se dio cuenta en la memoria anterior, de la constatación de esas carencias en la visita al centro en marzo de 2023 por el Defensor del Pueblo, que comunicó a la FGE las Recomendaciones realizadas a la SGIIPP, entre las que se destacaba la necesidad de medidas urgentes para mejorar la disponibilidad de personal sanitario hasta que se complete la RPT. El problema persiste, informándonos el Director de la dificultad para el reclutamiento de facultativos, lo que es común a los otros centros.

También se dio cuenta en anterior informe de las deficiencias en el Centro de Fontcalent, que dio lugar a una exposición razonada del

artículo 77 LOGP, reconociendo en su respuesta la SGIIPP la necesidad de incorporación de nuevos facultativos y la problemática derivada de la cobertura de próximas jubilaciones, constatando, en todo caso, que parte de la oferta quedaba tradicionalmente sin cubrir, produciéndose incluso renuncias, al parecer porque la remuneración en IIPP es más baja que en otros sectores de la asistencia sanitaria, habiendo tenido que recurrir a consultas no presenciales, por telemedicina.

Incide, el Fiscal especialista en la dificultad de externalizar internos respecto de los que la atención médica podría prestarse en recurso de internamiento comunitario, por falta de centros, produciéndose situaciones difícilmente aceptables. Entre otras, destaca la de un interno de 75 años, susceptible de cumplir el resto del internamiento en una residencia de tercera edad, y que se encuentra en lista de espera en su Comunidad Autónoma de procedencia para poder acceder a un recurso público, situación que persiste a fecha de este informe.

Los problemas en la ejecución de medida de libertad vigilada postpenal, siguen presentándose en la práctica. Continúa sin clarificarse cuándo tiene que intervenir la Administración Penitenciaria, que en principio se muestra reacia a hacerlo cuando la libertad vigilada es posterior a una pena no privativa de libertad o a una de prisión suspendida. En este último caso, es más sencilla su implicación si en la suspensión se acordó la imposición de los programas por violencia de género o libertad sexual como reglas de conducta, ejecutados conforme al RD 840/11 por la Administración. El problema surge fundamentalmente cuando no se fijaron referidas reglas y se trata de valorar la necesidad de esos programas tras la remisión definitiva. El JVP ha asumido la postura de la Fiscalía (conclusión refundida 122 de 2023), estimando que el control directo y exclusivo de la libertad vigilada posterior a la remisión definitiva de la pena suspendida corresponde al sentenciador, sin intermediación del JVP. Las secciones penales de la Audiencia Provincial de Alicante han acordado dirigirse a la Sala de Gobierno exponiendo la imposibilidad de ejecución de la LV en supuestos en que tanto IIPP como la Administración de la CCAA se declaran incompetentes (programas formativos de educación sexual o similares) cuando el penado no ha estado interno en centro penitenciario, instando a dicha Sala de Gobierno a dar traslado a las administraciones implicadas para que se adopte una solución urgente al problema que se plantea.

Reitera las carencias observadas en los programas específicos de rehabilitación relacionados con delitos contra la libertad sexual (PCAS) o violencia de género (PRIA) en los centros ordinarios, por el

escaso número de plazas ofrecidas, lo que incide negativamente en el proceso de reinserción.

Indica la Fiscalía de Valencia, a través de la delegada, que el número de informes en los expedientes tramitados en vigilancia penitenciaria alcanza los 16.853, el mayor número se corresponde con los TBC, 5.902, siguiendo la tendencia de recuperación tras la paralización sufrida en 2020.

Reitera que la sanidad penitenciaria viene sufriendo durante lustros el incumplimiento de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del sistema nacional de salud, que preveía la integración de aquella en este. Deficiencias que afectan a los 3 centros del territorio.

Refiere igualmente –en coincidencia con otras memorias– los problemas en la ejecución de medidas de libertad vigilada postpenal.

La Fiscalía de Baleares informa, a través de la delegada, del carácter urgente en adoptar cuantas medidas sean precisas para conseguir que se doten, cubran y amplíen, si es necesario, las plazas de médicos en los centros penitenciarios. Por otra parte, se hace eco de la preocupación que supone la proliferación de drones que se utilizan para introducir en el Centro Penitenciario de Palma, móviles y sustancias estupefacientes destinadas a los residentes. En materia de limitaciones de comunicaciones indica, que se han realizado algunas reuniones con la Dirección del Centro Penitenciario y con la Magistrada de Vigilancia, estableciéndose una serie de conclusiones generales: si el perro detector de drogas marca a un visitante, esa persona no accederá a la comunicación ese día; las limitaciones como consecuencia de hallazgo de sustancias tras el vis a vis, como regla general serán de un año, y afectaran únicamente al familiar que haya comunicado con el penado y no a toda la familia. De otra parte, respecto de la aplicación del artículo 86.4 RP señala, que la Audiencia Provincial hace suyos los argumentos de la Fiscalía que alegaba la excepcionalidad del mencionado artículo al normal cumplimiento del régimen abierto, y que debe estar fundamentado en causas justificadas, en aras a evitar la conversión de dicha excepción en una libertad condicional encubierta. Se mantiene por la Sala que es necesario que se justifiquen las dificultades del penado para permitirle la no pernocta en el centro, sin que, la genérica alusión a su buena evolución o sus circunstancias familiares, sean suficientes para eximirle del régimen ordinario. Se matiza que dichas circunstancias ya se tuvieron en cuenta para otorgarle el tercer grado, advirtiendo del peligro de la aplicación indiscriminada de este privilegio.

El Fiscal delegado de A Coruña indica, que durante el año 2023 por acuerdo con el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria se adoptó un sistema mixto en cuanto a la entrada en funcionamiento del expe-

diente digital. El sistema consiste en dar traslado al expediente físico a Fiscalía, recibiéndose el expediente digital en el sistema *Fortuny*. La solución consensuada ha funcionado correctamente, aunque no deja de ser una primera fase.

Durante el año 2024 se registraron 244 diligencias para notificación al Ministerio Fiscal (art. 107 RP) de clasificaciones en tercer grado, siendo recurridas 8 de ellas por el MF. Se mantiene el sistema implantado en el pasado año para la notificación de estas resoluciones a través de una red de correos electrónicos.

Por el Teniente Fiscal de Lugo se informa, que la sección de vigilancia penitenciaria ha funcionado correctamente con gran esfuerzo y dedicación de los fiscales y de los funcionarios encargados de esta materia, consiguiendo no sólo un adecuado estudio sobre el fondo de los asuntos sino también el dictamen de estos en plazos más que razonables. Actualmente todos los expedientes son digitales. Durante el año a que se refiere la memoria, el Juzgado de Vigilancia registró un total de 3.100 asuntos. Según datos de la Fiscalía, la sección emitió un total de 5.215 informes durante el año. En 2024 se han realizado por la Fiscalía 3 visitas a los establecimientos penitenciarios dependientes del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Lugo, una visita a los centros de Bonxe (Lugo), Monterroso (Lugo) y Pereiro de Aguiar (Ourense) realizadas de forma presencial.

La Fiscalía de Pontevedra, a través del delegado, hace constar la entrada de 4.356 expedientes (417 menos que en 2023) remitidos por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria 2 de Galicia, con sede en esa provincia. Se incoaron 200 diligencias en la Fiscalía para el registro de resoluciones de progresión a tercer grado o bien de clasificación inicial en tercer grado por acuerdo unánime de la Junta de Tratamiento en los supuestos de condenados con penas de hasta un año de prisión, lo que supone un aumento del 36,98%, pues se tramitaron 146 diligencias en 2023. Los dictámenes emitidos por los fiscales en expedientes remitidos por el JVP ascendieron a un total de 10.036, muy por encima de los 6.664 computados en 2023. El 18 de octubre de 2024, se desarrolló una visita al Centro Penitenciario de A Lama coordinada por el Fiscal Jefe Provincial y la Directora del Centro Penitenciario, en la que participaron 17 fiscales. La aplicación temporal del régimen de aislamiento o imposición de medidas coercitivas del artículo 72 RP ha disminuido de modo muy destacado, ya que se contabilizaron 373 expedientes, frente a los 559 de 2023.

La Fiscalía de Sevilla informa, por medio del Fiscal delegado, de la emisión de un total de 29.820 dictámenes de los fiscales (28.560 en 2023). En materia de clasificación de grado se advierte un incremento

de recursos, 625 en este periodo memorial frente a 513 en el de 2023, advirtiéndose la tendencia del Centro Directivo a la concesión de terceros grados en ocasiones contra el criterio del propio Equipo Técnico, lo cual ha determinado la interposición de los correspondientes recursos contra dichas clasificaciones por parte de la Fiscalía. Respecto de la libertad vigilada postpenitenciaria el número de penados con este tipo de medida sigue creciendo; 57, frente a los 40 de 2023 y 32 de 2022. En materia de visitas a los centros penitenciarios se han incrementado las visitas presenciales, estableciendo un turno voluntario de visitas extraordinarias que han posibilitado duplicar el número de las inicialmente previstas: 48 visitas, llegando a cubrir un total de 720 entrevistas con los internos.

En los expedientes de acumulación jurídica de condenas, aparte de los iniciados a instancia de los interesados, se evalúan directamente de oficio, contando para ello con la estrecha colaboración de los Centros Penitenciarios y la habilitación del acceso a la plataforma digital SIIPP. Así, se han promovido durante el año 2024 un total de 285 expedientes gubernativos (225 en 2023) para el estudio de la eventual activación del incidente procesal; de los 285 casos estudiados, 213 han concluido con presentación de dictamen ante el Juzgado o Tribunal competente, acompañando toda la documentación adverativa. Desde 2020 se han promovido de oficio un total de 713 expedientes. Es de elogiar la actuación de la Fiscalía para detectar aquellos casos en los que la acumulación hecha en su día no responde a los criterios jurisprudenciales actualizados, lo que ha supuesto el ajuste de las acumulaciones en favor de reo en muchas ocasiones.

Es necesario aludir a la creación de una unidad de mujeres en Sevilla 1, tras el cierre del Centro Penitenciario de Alcalá de Guadaira para su reconversión en Hospital Psiquiátrico Penitenciario. Únicamente fue trasladada a Sevilla una de las internas que tenía arraigo familiar en la provincia, en tanto que las restantes fueron reubicadas en otras prisiones.

La Fiscalía de Almería indica, a través de la Fiscal delegada, que el Programa de Atención Integral de Enfermos Mentales (PAIEM) implantado desde el mes de abril de 2011 se está desarrollando con normalidad sin ninguna incidencia reseñable. Se encuentran incluidos en tal programa 37 internos, de ellos 35 hombres y 2 mujeres. La atención a drogodependientes se desarrolla a través del Grupo de Atención al Drogodependiente formado por profesionales del Centro Penitenciario y por un psicólogo perteneciente al Servicio Provincial de Drogodependencia, con dos parcelas de actuación: internos ingresados en la Unidad Terapéutica Educativa y la intervención con grupos de tra-

bajo en usuarios de drogas no incluidos en la Unidad. Hay que destacar la continuidad de actividades habituales de rehabilitación, con salidas terapéuticas programadas tras una evaluación individualizada del interno y con el debido seguimiento a los efectos de propiciar, en su caso, futuros beneficios penitenciarios.

La mayoría de las clasificaciones en tercer grado recurridas afectan a internos condenados por delito contra la salud pública o por delitos de especial gravedad habiéndose recurrido también, clasificaciones de internos extranjeros por motivo de la aplicación del artículo 89.5 CP (anterior a la reforma operada por L. O 1/2015), al entender la Fiscalía que la posibilidad de expulsión sustitutiva no puede ser un criterio de clasificación, sino una consecuencia tras la clasificación.

Preocupa la ejecución de penas de realización de trabajo en beneficio de la comunidad, pues se aprecia un aumento de los supuestos en los que se aporta por el penado a través de los Servicios Sociales Penitenciarios una documentación médica alegando su incapacidad para el cumplimiento de la pena impuesta, lo que se traduce, en la solicitud judicial de reconocimiento médico forense que determinará la compatibilidad o incompatibilidad del estado de salud del penado para la ejecución de la referida pena.

La Fiscalía de Jaén destaca, a través del Fiscal delegado, las incidencias en la ejecución de la libertad vigilada postpenal. Reseña un grave problema: no hay administración que se responsabilice de la ejecución de la libertad vigilada cuando se trata de una libertad postpenitenciaria de alguien que no haya cumplido pena privativa de libertad. En concreto, la Administración autonómica en Andalucía niega su competencia, que atribuye al Estado y, por otra parte, IIPP reitera que conforme al art. 23 RD 840/21 solo le competen aquellos que hayan estado en prisión previamente. La consecuencia es que no se están ejecutando. En el informe que emitió la Comunidad Autónoma se sugiere que es la Administración de Estado la que debe hacer convenios para llevar a cabo la medida.

Teniendo en cuenta lo anterior, el SGPMA de Jaén, respecto a internos que sí han cumplido penas privativas de libertad interviene con los penados en varios apartados, destacando el establecimiento e impartición de programas de tratamiento del artículo 106 j y 106 k del Código Penal.

En este caso el programa de tratamiento que se lleva a efecto es el programa PCAS destinado a agresores sexuales. Dicho programa consta de 32 sesiones de cadencia semanal en donde se hace un seguimiento por parte del profesional psicólogo. Es un programa dirigido tanto a agresores sexuales como a penados condenados por delitos de

difusión y/o posesión de pornografía infantil. Consta de sesiones en grupo y sesiones individuales a cada penado.

Durante el año 2024 se comenzó un programa PCAS dirigido a penados con medida de seguridad libertad vigilada, comenzando el día 7 de marzo de 2024.

Dependiendo de la duración de cada libertad vigilada, una vez terminado el programa, hay que hacer un seguimiento hasta que se cumpla el plazo establecido en sentencia. El SGPYMA notificó al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria que se le hacía al penado un seguimiento bimensual y el Juzgado dio el visto bueno a este seguimiento. No obstante, en casos particulares en el que a través del psicólogo o en la entrevista bimensual estiman que el seguimiento debe ser con una cadencia menor, lo comunican al Juez de Vigilancia Penitenciaria para su conocimiento y aprobación.

En esta situación del año 2024 se llevó el seguimiento de 9 penados.

La Fiscalía Provincial de Huelva constata, a través de la Fiscal delegada, un aumento de procedimientos y dictámenes, ya que a lo largo del año fueron despachados un total de 7.164 dictámenes (6.893 el año anterior). En cuanto a los recursos que fueron interpuestos por el MF contra resoluciones de clasificación o progresión a tercer grado penitenciario de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social, existe un aumento en relación con años anteriores, siendo 14 (4 el año anterior); 9 de ellos relativos a la clasificación inicial en tercer grado, y 5 respecto a la progresión a tercer grado, correspondiendo a delitos graves, y por tanto el recurso del MF tiene efectos suspensivos. La mayoría de los casos recurridos se trata de clasificaciones iniciales en tercer grado, por delitos contra la salud pública agravados. Cabe destacar en este punto el buen funcionamiento del correo electrónico operativo desde marzo de 2023 a efectos de recibir la notificación de resoluciones de clasificación o progresión a tercer grado penitenciario, siendo la comunicación por el CP y CIS al MF inmediata, lo que ha dado lugar a una mayor celeridad a las tramitaciones en esta materia.

Señala que, en relación con los problemas que plantea la libertad vigilada postpenitenciaria sería conveniente que se llevara a cabo una expresa regulación de esta materia en las futuras reformas penales y procesales.

Da cuenta el Fiscal delegado de Granada del total de informes emitidos que suma 4.451, cifra similar a la correspondiente al año 2023, que fue de 4.100, lo que supone un aumento en 351 asuntos. Es significativa la variación en las siguientes materias registradas: recursos de clasificación de grado: 540 frente a 250, más del doble; quejas contra limitacio-

nes por intervención de las comunicaciones: 30 frente a 13; medidas coercitivas del artículo 72 RP: 338 frente a 286; y trabajos en beneficio de la comunidad, registrados 644, pendientes 186, frente a 476.

El Teniente Fiscal, encargado del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 8 de Andalucía con sede en Córdoba informa, que durante el ejercicio 2024 se han despachado un total de 5.223 expedientes.

La Fiscalía de Cádiz señala, a través del delegado de vigilancia penitenciaria, que el régimen de libertad condicional establecido por La Ley Orgánica 1/2015 es de escasa aplicación pues la mayor parte de los internos opta por continuar en tercer grado hasta la extinción de sus condenas.

Informa igualmente, que por el JVP n.º 1 Andalucía, con sede en Algeciras, se estimaron varias quejas de internos presos preventivos del CP Algeciras-Botafuegos por su inclusión en el fichero de delincuencia organizada FIES 2, acordando el cese de aquellos en dichos ficheros. Se trataba en todos los casos de internos vinculados a organizaciones criminales dedicadas al tráfico de droga con respecto a los cuales se intentaba evitar por la Administración Penitenciaria que desde prisión continuaran participando en esta actividad delictiva. Tales quejas fueron estimadas por el JVP basándose en que se trataba de presos preventivos amparados por la presunción de inocencia, indicándose que la posible vinculación al crimen organizado en que se basaba su inclusión en el fichero FIES 2, se fundamentaba únicamente en las imputaciones realizadas por el órgano judicial instructor. Al ser consideradas por la Fiscalía erróneas tales resoluciones, y al objeto de armonizar los recursos de apelación que se hubieren de interponer contra las resoluciones del JVP en ese sentido, la Fiscalía de Área de Algeciras elaboró una Nota de Servicio con fecha de 20 de noviembre de 2024, haciendo un detallado estudio de la argumentación que ha de ofrecerse a la Sala de apelación en los recursos que se interpongan.

Refleja finalmente en su memoria, el deterioro que año tras año sufre la sanidad penitenciaria por falta de facultativos. El delegado viene manteniendo entrevistas periódicas con los responsables de los servicios médicos de los Centros Penitenciarios Puerto I, Puerto II y Puerto III, conociendo de primera mano la angustiosa situación que vive la sanidad penitenciaria, que se encuentra generalizada en todo el territorio nacional, con excepción de aquellas comunidades autónomas en que se ha producido la transferencia de la competencia.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco existe un único Juzgado de Vigilancia Penitenciaria que despliega su jurisdicción sobre los tres territorios vascos, en los que están ubicados los centros penitenciarios de Araba/Álava (Zaballa), Bizkaia (Basauri) y Gipuzkoa

(Martutene). Destaca la labor de asociaciones como Berritzu en su acompañamiento a los internos tanto durante el cumplimiento de la pena como a posteriori, fomentando junto con el Gobierno Vasco la ejecución de propuestas tendentes a favorecer la justicia restaurativa con víctima y victimario.

La Fiscalía de Navarra informa, a través de la Fiscal delegada, de la realización conjunta con el JVP de las visitas de inspección al Centro Penitenciario de Pamplona, único existente en esta Comunidad Foral. Las visitas de 2024 han sido mensuales y por módulos. Este año se han realizado 9 visitas de un día, todas presenciales. En cuanto a la tipología delictiva, se siguen produciendo ingresos de reos con penas de prisión de corta duración, tanto por delitos relacionados con la violencia de género y doméstica, como por delitos contra la seguridad vial, manteniéndose las cifras en los delitos contra salud pública y contra la propiedad, que siguen siendo mayoritarios. Y, un año más, siguen aumentando los delitos contra la libertad sexual.

En materia disciplinaria refiere que el elenco de faltas recogidas en el Reglamento Penitenciario debería ser objeto de reforma y nueva redacción, ya que las conductas han cambiado y algunas de las faltas contempladas en el año 1981 resultan ahora absolutamente obsoletas, al tiempo que otras muchas conductas están quedando impunes por no estar contempladas en el Reglamento.

La Fiscalía de La Rioja apunta, por medio de la Fiscal delegada, que en el año 2024 el Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas de La Rioja –equipo multidisciplinar y que tiene encomendado el cumplimiento de las penas y medidas alternativas a la privación de libertad– recibió un total de 983 mandamientos a fin de ejecutar trabajos en benéfico de la comunidad. En concreto, 479 mandamientos para la ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad como pena directa, 250 impuestos como pena sustitutiva y 254 como condición a la suspensión de la pena de prisión. Con relación a la tipología delictual, se aprecia que el porcentaje principal de mandamientos recibidos con imposición de la pena de trabajos como pena principal lo han sido por los delitos de violencia de género (35%) seguido por los de seguridad vial (22%) los delitos contra el patrimonio (13%) delito de lesiones (14%) y otros delitos (16%). Se observa una ligera disminución, en comparación con los datos del año 2023, en relación con la imposición de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad en los delitos de violencia de género y los de seguridad vial.

En torno a la ejecución de la libertad vigilada postpenitenciaria, a lo largo del año 2024 se han tramitado 49 expedientes imponiendo la libertad vigilada postpenitenciaria, esto es, un 444,4% de incremento

en relación al año 2023, lo que aparece principalmente vinculado al incremento de condenas relativas a delitos contra la libertad sexual.

Destaca la existencia de un retraso importante en la gestión de los programas para condenados por violencia de género (PRIA-MA) debido, en principio, al elevado número de sentencias que imponen como condición de la suspensión de la ejecución de la pena de prisión este tipo de programas y la disponibilidad de tiempo de la Psicóloga del Servicio (Técnico superior de IIPP) quien es la que los imparte.

La Memoria de Toledo refiere que son tres las materias en las que la actuación del Ministerio Fiscal es más intensa: trabajos en beneficio de la comunidad (con 747 asuntos de entrada y 935 dictámenes, sin contar los vistos y notificaciones), permisos de salida (con 742 asuntos y 714 dictámenes, sin incluir los vistos y notificaciones), y grados (con 248 entradas, entre Centro Directivo y Juzgado, y más de 188 dictámenes sin incluir los vistos y notificaciones). Se mantiene tanto por las Juntas de Tratamiento, como de Centro Directivo, un criterio de flexibilización en la concesión de tercer grado, manteniendo el Fiscal encargado de estos asuntos el criterio de recurrir las concesiones en materia de tercer grado en aquellos casos en que no se ve una clara voluntad y esfuerzo en reparar los daños causados a la víctima, llevando a cabo el estudio de la capacidad económica y movimientos del peculio orientados a resarcir a las víctimas.

En la Fiscalía de Badajoz, el Fiscal delegado de la sección estima necesario que los fiscales de esta Fiscalía que despachan asuntos referentes a vigilancia penitenciaria tengan acceso telemático a los Juzgados de lo Penal y a la Audiencia Provincial de Cáceres, en los cuales se tramitan ejecutorias referentes a internos de los Centros Penitenciarios de Cáceres y Badajoz, pues únicamente tienen acceso a los órganos judiciales con sede en Badajoz.

Añade que se ha mejorado en 2024 el funcionamiento de la fiscalía digital, aunque el sistema sigue presentando deficiencias, e incompatibilidades entre los sistemas del Juzgado y la Fiscalía, siendo deseable que, en un futuro, sea el mismo sistema informático para ambas instituciones.

La Fiscal delegada de la Fiscalía de Valladolid, que extiende su intervención a los Centros Penitenciarios de Valladolid, Segovia y Ávila, en coincidencia con la competencia territorial del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 1 de Castilla y León con sede en Valladolid, atiende las incidencias de todos los reclusos en las cuestiones penitenciarias que plantean pues no todos son penados.

La Fiscalía Provincial de Palencia atiende un solo Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, el n.º 4 de Castilla-León. La Fiscal delegada

informa que el citado Centro tiene una capacidad para 1.300 internos. El 31 de diciembre de 2024 contaba con un total de 968, habiéndose cerrado en marzo del 2011 el módulo de mujeres de dicho Centro. Se observa un ligero aumento en el número de internos debido a diferentes factores, uno de ellos las obras en el CP de Zuera que ha propiciado el traslado de algunos de los internos. No obstante, el Centro sigue con su capacidad por debajo de la máxima.

La Fiscal de Las Palmas informa de la incorporación de varios fiscales nuevos al servicio de vigilancia penitenciaria, por la instauración del sistema telemático desde abril de 2024. El total de dictámenes emitidos por la Fiscalía en asuntos procedentes de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria ascendió el pasado año a 4.953.

La Fiscalía de Zaragoza informa que el total de dictámenes realizados por los fiscales durante el año 2024 ha sido de 7.566. Refiere que los permisos de salida concedidos esta anualidad han sido un total de 180, 161 ordinarios, 8 extraordinarios y 11 de fines de semana; internos no reingresados de permiso han sido 3, suponiendo ello un porcentaje del 1,67%. Indica a propósito de la libertad vigilada que procede un breve comentario, habida cuenta de las dificultades encontradas en su ejecución, ya que, partiendo de la distinta naturaleza de las limitaciones, restricciones, obligaciones, deberes, condiciones o reglas de conducta recogidas en el artículo 106 del Código Penal, según se trate de medidas de seguridad de carácter «postpenitenciario», o de aquellas aplicables a inimputables o semiinimputables, y de las que se vienen a denominar «postpenales» (cuando se aplican tras haber transcurrido el periodo de la suspensión de la condena), la Administración Penitenciaria solo tiene competencia para asumir la ejecución de las primeras (las postpenitenciarias), de manera que las últimas no se pueden ejecutar al existir un déficit de organismos que se puedan hacer cargo de ello, o una indeterminación de las competencias al respecto. Por ello, resulta imprescindible la implicación en esta responsabilidad de las Comunidades Autónomas, a través de los servicios correspondientes, en los programas formativos, laborales, culturales, de educación sexual, u otros similares, así como de los Entes Locales que tienen competencias en materias de servicios sociales y cuestiones relacionadas con la violencia de género, y Entidades colaboradoras del Tercer Sector (ONGs) que dispongan de medios para llevar a cabo esta actividad y mantengan los pertinentes Convenios con las Administraciones Públicas correspondientes.

# 14. DELITOS ECONÓMICOS

## 14.1 **Introducción. Consideraciones de carácter general**

Como en años anteriores es obligado comenzar este apartado de la Memoria subrayando dos aspectos. Por un lado, la importancia y complejidad de la materia sobre la que extiende su competencia la especialidad. Y por otro, la extraordinaria labor que desde hace años vienen desempeñando los/las fiscales delegados/as y de enlace, así como el resto de los/las fiscales que forman parte de las secciones de nuestras fiscalías provinciales y de área.

La especialidad recae sobre una materia de singular relevancia que incluye 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. Son tipos penales esenciales en un Estado como el nuestro que se define como social y democrático de derecho (art. 1.1 CE). Estos tipos penales protegen los recursos públicos tanto en la vertiente de ingresos como en la de gastos y el correcto funcionamiento de la economía en general, y conectando con los principios y valores constitucionales consagrados en los arts. 31, 41 y 50 CE.

Se trata de una materia técnicamente compleja y exigente. La mayor parte de los delitos están configurados como tipos penales en blanco que, por tanto, exigen un conocimiento no solo de la norma penal, sino también de la norma administrativa o mercantil que los complementa. Así mismo, 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 de especial dedicación y seguimiento.

En el año 2024 se ha producido un hito de singular relevancia para la especialidad. El Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre, ha creado la plaza de Fiscal de Sala Coordinador de Delitos Económicos y la de dos fiscales adscritos, dando lugar, así, a la Unidad especializada de Delitos Económicos. La exposición de motivos de la norma da cuenta, sintéticamente, de las razones de su creación:

«Es, por tanto, imprescindible continuar con la necesaria especialización de la Carrera Fiscal con el fin de mejorar la eficacia en la respuesta penal frente a hechos delictivos que socavan el patrimonio público y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones democráticas, principalmente frente al fraude a la Hacienda Pública y a la corrupción pública.

Para lograr una verdadera y efectiva lucha contra la corrupción y los delitos en los que existe menoscabo del erario, es preciso ampliar a toda la estructura territorial de la Carrera Fiscal la especialización en estas materias, así como crear dos nuevas unidades en la Fiscalía General del Estado dedicadas a su coordinación en todo el territorio nacional.

En este sentido, procede la creación de una plaza de Fiscal de Sala de Delitos Económicos y una plaza de Fiscal de Sala de Delitos contra la Administración Pública. Cada una de estas nuevas Fiscalías de Sala contará con dos plazas de fiscales adscritos de la segunda categoría para su adecuado funcionamiento.»

Hasta ahora, la especialidad se concretaba orgánica y funcionalmente en la existencia de secciones especializadas en las fiscalías territoriales y en la de un Fiscal de Sala con funciones delegadas del Fiscal General del Estado al amparo de lo dispuesto del artículo 22.3 EOMF. Esta estructura resultaba ya insuficiente. El Fiscal de Sala delegado no dispone de dedicación exclusiva, fiscales de apoyo ni oficina auxiliar, sus funciones dependen del concreto acto de delegación que dicte el FGE y cesa en sus funciones cuando se produce el cese del FGE. Por su parte, las secciones de delitos económicos de las fiscalías territoriales tienen una configuración y funciones que no es homogénea.

La creación de la Unidad especializada culmina el reconocimiento formal y orgánico de la especialidad, situando la materia de delitos económicos al mismo nivel que el de otras especialidades. De este modo, se podrá profundizar en la tarea de coordinación, unificación de criterios y, sobre todo, de apoyo a los y las fiscales encargados del despacho de estos procedimientos.

## 14.2 **Fiscal de Sala Delegado. Actividad de la Delegación**

En la Delegación se han tramitado un total de 9 expedientes gubernativos de muy variado contenido: informes sobre propuestas de nombramiento de delegados de fiscalías provinciales (Teruel, Palencia y Cáceres); oficios remitidos a unidades policiales; informe propuesta de mención extraordinaria; comunicaciones con la AEAT; y tramitación y remisión de denuncias presentadas ante la Delegación.

Cabe destacar el expediente gubernativo 4/2024 en el que se informó favorablemente a la propuesta de concesión de Mención Extraordinaria en favor de la Ilma. Sra. D..ª Virna Alonso Fernández, Fiscal decana/delegada de la sección de Delitos Económicos de la Fis-

calía Provincial de Madrid, que formuló la Fiscal Superior de Madrid. De esta manera, se reconoce públicamente la meritoria y extraordinaria labor que desde hace años viene desempeñando esta delegada de la especialidad, reconocimiento que en el informe también se hace extensivo a todos los fiscales que integran la sección.

El Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 18 de enero de 2023 atribuyó 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. Durante el año 2024 el número de expedientes de esta naturaleza incoados en la Delegación ascendió a 14.

Por parte de la Sección de Investigación de la Seguridad Social (UDEF-CNP) se remitieron a la Delegación copia de un total de 122 atestados. De estos, 111 lo fueron por delito de fraude de cuotas de la Seguridad Social (arts. 307 y 307 bis CP); 6 por delito de fraude de prestaciones de la Seguridad Social (art. 307 ter CP); y 26 por delito de frustración de la ejecución sobre crédito de la Seguridad Social (art. 257 CP) –un mismo atestado puede tener por objeto dos de estos delitos–. Estos atestados fueron analizados y registrados en la Delegación y, seguidamente, remitidos a la fiscalía provincial o de área competente.

### 14.2.1 Refuerzo y apoyo a la actividad de las secciones territoriales

En la tarea de apoyo a la actividad de los/las fiscales de delitos económicos, desde la Delegación se remiten puntualmente todas las sentencias que, con incidencia en la materia, se dictan, principalmente, por las Salas II y III del Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En el año 2024 se remitieron a las secciones territoriales un total de 20 sentencias dictadas por el Tribunal Supremo (16 de la Sala Segunda y 4 de la Sala Tercera) con interés en la materia, acompañadas cada una de ellas de una nota doctrinal explicativa que se elabora en la Delegación.

Como complemento a lo anterior, también se remiten periódicamente los trabajos doctrinales que se publican sobre las materias competencia de la especialidad.

Con ello se facilita que todos los/las fiscales de delitos económicos, con ahorro de tiempo y esfuerzo, puedan tener un conocimiento

actualizado de todas las novedades doctrinales y jurisprudenciales que se van sucediendo.

Por otro lado, derivado del oficio de fecha 7 de junio de 2023 que el Fiscal de Sala Delegado remitió a la Brigada Central de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF-CNP) y a la Sección de Investigación de la Seguridad Social (SISS-UDEF-CNP), en la Delegación se reciben copia de la totalidad de los atestados que esta unidad policial elabora y presenta en los juzgados de instrucción de todo el país por delitos de su competencia. Hay que recordar que la SISS es una unidad policial que actúa en todo el territorio nacional en coordinación con distintos organismos de la Seguridad Social y está especializada, principalmente, en investigaciones por delitos de fraude de cuotas y prestaciones de la Seguridad Social (arts. 307, 307 bis y 307 ter CP). Los atestados así recibidos son analizados y archivados en la Delegación y, al mismo tiempo, se remiten inmediatamente al/a la fiscal jefe y al/a la fiscal delegado/a de la fiscalía provincial o de área competente. De esta manera, en la Fiscalía General se puede conocer y supervisar la actuación de la unidad policial y, por su parte, en las fiscalías territoriales se tiene conocimiento puntual de estos atestados y se puede localizar con prontitud el procedimiento que se incoa a fin de que los/las fiscales especialistas puedan intervenir en el mismo desde su inicio.

En el ámbito de los delitos fiscales y de las insolvencias punibles y en el marco de la estrecha relación que se mantiene con el Servicio Jurídico de la Agencia Tributaria, se remite cada dos meses a todas las fiscalías territoriales un listado de todos los procedimientos en tramitación que se siguen en sus respectivos juzgados y tribunales por delitos contra la Hacienda Pública, delito de contrabando y delitos de alzamientos o insolvencias punibles en los que figura la AEAT como acreedora. En el listado, además de identificarse el procedimiento y el órgano judicial, se indica el estado en que se encuentra el mismo y la última actuación procesal que se ha producido. De esta forma se pueden identificar y localizar fácilmente aquellos procedimientos que se encuentran paralizados o sufren retrasos injustificados para promover su impulso procesal.

### 14.2.2 Relaciones y colaboración interinstitucional

Uno de los rasgos que definen la especialidad es la colaboración interinstitucional entre el Ministerio Fiscal y las administraciones que resultan afectadas por los delitos competencia del Fiscal de Sala delegado.

En este sentido, la especialidad ya viene manteniendo una inmejorable relación de colaboración con los órganos competentes de la AEAT (Servicio Jurídico, Departamento de Inspección Financiera y Tributaria y Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales). La comunicación e intercambio de información es permanente y fluida, tanto a nivel de órganos centrales como territoriales, y se extiende a cuestiones técnico-jurídicas, formativas o de análisis de casos y procedimientos.

Otro tanto ocurre con la Abogacía del Estado, que se encuentra personada como acusación particular en los procedimientos que se siguen por delitos contra la Hacienda Pública, contrabando, fraude de prestaciones por desempleo, fraude de subvenciones de administraciones estatales o alzamientos e insolvencias en perjuicio de créditos de la Agencia Tributaria.

Este acreditado modelo de colaboración interinstitucional se está trasladando al ámbito de los delitos de fraude de cuotas y prestaciones de la Seguridad Social. A tal efecto, desde la Delegación se mantienen contactos con la Tesorería General de la Seguridad Social, Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude (Ministerio de Trabajo y Economía Social) y Unidad Especial de Apoyo a Jueces y Tribunales y a la Fiscalía General del Estado (Dirección Especial de Inspección de Trabajo y Seguridad Social). En paralelo, los/las fiscales delegados/as mantienen este mismo tipo de relación con los responsables territoriales de los referidos órganos.

Igualmente, el Fiscal de Sala Delegado mantiene 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.

### 14.2.3 Observatorio del Delito Fiscal

El denominado «Observatorio del Delito Fiscal», creado en el año 2005 por la AEAT y la Secretaría de Estado de Justicia, se ocupa del delito fiscal, contrabando, insolvencias punibles y demás modalidades delictivas que perjudican el sistema tributario y aduanero estatal. En síntesis, sus funciones consisten en analizar la evolución de estos delitos, estudiar las denuncias y querellas que se presentan, evaluar la eficacia de los procedimientos penales que se tramitan y propo-

ner reformas legislativas u organizativas para mejorar la respuesta a esta realidad delictiva.

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, también, del Ministerio Fiscal. Constituye una valiosísima herramienta de análisis y valoración de la respuesta que en la jurisdicción penal se está dando a estos delitos y un ejemplo de la mejor colaboración interinstitucional.

El seminario anual correspondiente al año 2024 tuvo lugar el día 24 de abril. En representación del Ministerio Fiscal participaron el Fiscal de Sala Delegado, la Fiscal Superior de Madrid, una fiscal de la Fiscalía Anticorrupción y los/las 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 están suscitando en la práctica. Fueron los siguientes: 1. Determinación de la cuota defraudada en los supuestos de simulación; 2. Aplicación del principio de regularización íntegra del IVA en el delito contra la Hacienda Pública; 3. Actuaciones de cobro preventivo en los primeros estadios procesales del delito fiscal y la detección temprana del fraude: cobro cautelar con liquidación vinculada a delito (en adelante LVD) y sin LVD; 4. Ejecución de sentencias condenatorias por delito contra la Hacienda Pública: cobro de las responsabilidades pecuniarias y suspensión de la pena privativa de libertad; 5. Imputabilidad de la persona jurídica, análisis jurisprudencial; 6. Aspectos concursales entre el delito de estafa y la infracción tributaria en los casos de devoluciones indebidas de impuestos, evolución jurisprudencial y últimos pronunciamientos; 7. La prueba del derecho extranjero y el análisis de la eficacia probatoria de los certificados de residencia fiscal emitidos por Estados extranjeros en los delitos fiscales; y 8. Análisis y valoración de los datos sobre procedimientos y sentencias por delito fiscal ya disponibles y correspondientes al año 2023.

## 14.3 **Formación**

### 14.3.1 Fiscalía General del Estado-AEAT

En materia de formación es obligado reseñar el Convenio entre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Fiscalía General del Estado en materia de Formación, Investigación y Publicaciones suscrito en fecha 16 de junio de 2023. Este convenio da continuidad a

la excelente colaboración que en este ámbito de la formación ya se mantenía entre ambas instituciones. El convenio institucionaliza y formaliza esta colaboración, pero va más allá y la extiende, muy resumidamente, a las siguientes actividades:

1. Organización conjunta de seminarios, jornadas y cursos de formación con asistencia de fiscales y de técnicos del grupo A1 de la AEAT.
2. Participación de cada uno de los dos colectivos en las actividades formativas del otro.
3. Celebración de jornadas o encuentros sobre asuntos a judicializar por iniciativa de la AEAT o del Ministerio Fiscal en materias que afectan a esta.
5. Realización conjunta de investigaciones y publicaciones en estas materias.

Además, hay que destacar que el Convenio no solo se refiere al delito contra la Hacienda Pública, sino también a otras materias relacionadas con otros delitos de contenido económico como son los delitos de frustración de la ejecución, insolvencia punible, estafa, apropiación indebida y administración desleal, contra la propiedad industrial, contrabando y blanqueo de capitales. Su vigencia temporal es de dos años prorrogables por otros dos adicionales.

Al amparo de este Convenio 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. Se desarrolló en Madrid los días 12 y 13 de junio de 2024 en dependencias de la Agencia Tributaria. Las materias tratadas en las distintas ponencias fueron: 1. Particularidades de la responsabilidad civil derivada del delito: personas responsables penales y civiles; compatibilidad de la legislación procesal y penal con la administrativa de la LGT; 2. Delitos de frustración de la ejecución; 3. El delito de contrabando; 4. Delito fiscal: deslocalización; y 5. Delito fiscal: investigación y denuncia temprana.

### 14.3.2 Formación inicial y continuada

Respecto a la formación inicial, el Plan de Formación de la Carrera Fiscal del año 2024 contenía un módulo específico de Delitos Económicos inserto en el Módulo 11 correspondiente a «Especialidades». La formación se impartió en el CEJ los días 29 de abril y 3 de mayo con la participaron del Fiscal de Sala Delegado, de las Fiscales dele-

gadas de las Fiscalías Provinciales de Madrid y Barcelona, así como de otros/as fiscales pertenecientes a las secciones especializadas de estas 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 que son competencia de la especialidad.

Ya en el ámbito de la formación continuada y conforme a lo previsto en el eje 6 del Plan, Formación para la especialización, se impartieron dos cursos.

En primer lugar, el Curso de iniciación a la especialidad de Delitos Económicos, celebrado los días 15 y 16 de abril en la sede central del Banco de España en Madrid y dirigido por el Fiscal de Sala delegado. 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. Se impartieron las siguientes ponencias: 1. Sistema financiero español y europeo; 2. Conceptos de derecho tributario; 3. Actuaciones de la Inspección de Tributos; conformación del expediente que se remite al Ministerio Fiscal; 3. Principales modalidades defraudatorias en el delito fiscal; 4. El delito contra la Hacienda Pública de los arts. 305 y 305 bis del Código Penal; 5. Conceptos básicos en materia de cotizaciones a la Seguridad Social en relación con el delito de fraude de cuotas: actuaciones administrativas y policiales y remisión a la jurisdicción penal; 6. Delito de fraude de cuotas a la Seguridad Social de los arts. 307 y 307 bis del Código Penal; 7. Delito de fraude prestaciones de la Seguridad Social del artículo 307 ter del Código Penal; y 8. Delito de fraude de subvenciones del artículo 308 del Código Penal.

Y el Curso de defraudación de cuotas y prestaciones de la Seguridad Social y delito de fraude de subvenciones, dirigido por la Fiscal delegada de la especialidad de la Fiscalía Provincial de Madrid y desarrollado *online* durante los días 27 a 30 de mayo, en el que se abordó el estudio de estos tipos delictivos con un enfoque eminentemente práctico y participativo.

## 14.4 **Datos estadísticos sobre la actividad jurisdiccional y del Ministerio Fiscal en delitos competencia de la especialidad**

### 14.4.1 Datos generales

Resulta muy complicado proporcionar cifras exactas sobre la actividad jurisdiccional del Ministerio Fiscal en la materia. Por un lado, persisten las deficiencias y falta de uniformidad de los registros infor-

máticos. Y por otro, las competencias por delito de las distintas secciones no están todavía del todo unificadas.

Los datos que seguidamente se proporcionan se han extraído de la información contenida en las Memorias de las distintas Fiscalías Superiores y Provinciales.

| | | Total |
|---|---|---|
| Art. 305-305 bis Delitos contra la Hacienda Pública | Diligencias investigación | 143 |
| | Querellas-denuncias | 121 |
| | Escritos acusación | 119 |
| Art. 306 Delito de fraude presupuestos generales UE | Diligencias investigación | |
| | Querellas-denuncias | |
| | Escritos acusación | 2 |
| Art. 307, 307 bis, 307 ter Delitos contra la Seguridad Social | Diligencias investigación | 59 |
| | Querellas-denuncias | 25 |
| | Escritos acusación | 101 |
| Art. 308 Delito fraude de subvenciones | Diligencias investigación | 39 |
| | Querellas-denuncias | 12 |
| | Escritos acusación | 18 |
| Delitos de contrabando | Diligencias investigación | 14 |
| | Querellas-denuncias | 1 |
| | Escritos acusación | 20 |
| Delitos societarios | Diligencias investigación | 6 |
| | Querellas-denuncias | 4 |
| | Escritos acusación | 25 |
| Insolvencia punible/ frustración de la ejecución | Diligencias investigación | 45 |
| | Querellas-denuncias | 37 |
| | Escritos acusación | 106 |

### 14.4.2 Datos en delitos contra la Hacienda Pública

Dado el indudable protagonismo que tienen los delitos contra la Hacienda Pública en la especialidad, se van a proporcionar algunos de los datos más relevantes y que mejor reflejan el volumen y eficacia de la actividad del Ministerio Fiscal en la materia. Los datos proceden de la información que facilitan el Servicio Jurídico de la AEAT y los/las fiscales delegados/as en sus Memorias.

El número total de expedientes por delito fiscal remitidos por la AEAT al Ministerio Fiscal y Juzgados ha sido 155 (127 procedentes de actas de inspección; 21 como denuncias tempranas no finalizadas en actas; y 7 con origen en actuaciones de órganos externos a la AEAT

como juzgados, fiscalías y otros). Este volumen de expedientes-procedimientos se sitúa en un nivel muy similar al registrado en los cinco años anteriores.

Tan solo un expediente de los remitidos a fiscalía no ha sido judicializado.

La cuantía total de la deuda denunciada –defraudada– en esos expedientes asciende a 643.439.551,87 €. En los años precedentes fue la siguiente: 2023: 846.123.918,08 € [19]; 2022: 618.910.624,16 €; 2021: 235.544.136,81 €.

El número de sentencias firmes dictadas en el año 2024 por delitos contra la Hacienda Pública asciende a 148. De ellas, las condenatorias han sido 124, lo que representa un 83,79% del total.

La mayor parte de los pronunciamientos absolutorios están vinculados a aspectos probatorios y a cuestiones relacionadas con la prescripción penal y administrativa.

De las sentencias condenatorias, el 39,52% lo han sido de conformidad.

Del total de expedientes por delito fiscal remitidos por la AEAT, el 85,83% lo ha sido con liquidación vinculada a delito (LVD).

Analizando los datos proporcionados por la AEAT correspondientes a los años 2019 a 2024, ambos inclusive, se comprueba que, en relación a las cuantías de las cuotas defraudadas reconocidas en las sentencias condenatorias, las cantidades que han sido efectivamente ingresadas y cobradas por la AEAT han sido:

1. En expedientes con responsabilidad civil (no LVD), el 19,14%.
2. Expedientes con LVD, el 71,71%.

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 una horquilla del 40-60%.

## 14.5 **Valoraciones**

El número de expedientes remitidos por la AEAT y, por tanto, de procedimientos penales que se inician por delito contra la Hacienda Pública en los últimos años se mantiene estable. Según el año, oscila en torno a 140-170 procedimientos.

---

[19] La variación de esta cifra en relación a la publicada en la edición pasada respecto del mismo periodo temporal obedece al cómputo que la AEAT realiza de los expedientes remitidos a final de año que, en ocasiones, se computan en el mismo periodo o en el siguiente.

Respecto del total de sentencias dictadas por delito fiscal, el porcentaje de condenatorias, que en 2024 es del 83,79%, resulta satisfactorio y es similar al que se registra en el resto de los delitos. El dato refleja la solidez de las acusaciones que se formulan.

El porcentaje de sentencias de conformidad (39,52%) es significativo. En su mayor parte, la conformidad va acompañada del pago total o parcial de la cuota defraudada obteniendo, de esta manera, no solo el reconocimiento del delito por los acusados 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.

Hay que destacar, igualmente, los datos relativos a los expedientes con LVD. En los procedimientos con responsabilidad civil sin LDV el porcentaje de deuda defraudada que la AEAT consigue cobrar es del 19,14%. Cuando el expediente incorpora LVD, lo ejecutado y cobrado se eleva al 71,71%. Por tanto, al margen de las peculiaridades y problemas 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 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 que se produce en el resto de los delitos. En los últimos años se mueve en torno al 40-60%. En Memorias de años anteriores ya se ha hecho referencia a esta problemática. Los procedimientos por estos delitos sufren con demasiada frecuencia retraso y dilación en su tramitación lo que, por un lado, compromete el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y, por otro, debilita la respuesta penal que se está dando en esta materia.

Y contrastando estos datos con la foto fija que ofrece el estado de procedimientos en tramitación, se comprueba que las paralizaciones se producen, fundamentalmente, en los que podríamos denominar como momentos decisionales del proceso, es decir, cuando se deben adoptar por el juzgado o tribunal 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, impugnación de este 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, sino por la complejidad técnico-jurídica del asunto en sí mismo.

De lo anterior se colige la importancia de que por parte del Ministerio Fiscal se efectúe un especial esfuerzo de seguimiento e impulso de los procedimientos.

También en el ámbito de los delitos contra la Hacienda Pública debe destacarse 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 ciertamente elevados.

En otro orden de cosas y como ya se ha advertido en Memorias anteriores, a partir de la información de las fiscalías provinciales y de la facilitada por los Departamentos de Inspección y de Recaudación de la AEAT en relación con los delitos de fraude de cuotas a la Seguridad Social y de fraude fiscal, se constata que cada vez es más frecuente que la lesión al patrimonio público se produzca, no en la fase de la declaración tributaria o de cuotas, sino en la de ejecución del crédito público que no ha sido satisfecho. Es decir, mediante conductas en las que se cumplimenta correctamente la declaración tributaria o de cuotas a la Seguridad Social, pero no se ingresan las cantidades debidas, articulándose, al mismo tiempo o con posterioridad, mecanismos defraudatorios para insolventar al deudor o sujeto pasivo obligado haciendo ineficaces las acciones ejecutivas que desarrolla la correspondiente administración (AEAT o TGSS).

Debe recordarse a este respecto, que, según doctrina jurisprudencial, las conductas de alzamiento o distracción de bienes para provocar el impago e insatisfacción de la deuda tributaria o de cuotas a la SS son conductas «defraudatorias» con posible encaje en los respectivos tipos de los arts. 305 y 307 CP. Sin embargo, cuando la actuación defraudatoria provocando la insolvencia y frustrando las acciones ejecutivas se produce de forma diferenciada de la declaración y separada temporalmente de esta, estaríamos ante un delito del artículo 257 CP.

Por consiguiente, se deben analizar cuidadosamente este tipo de conductas para poder discernir ante qué concreto delito nos hallamos. En cualquier caso, resulta aconsejable, si no imprescindible, que las secciones especializadas de cada fiscalía asuman la competencia, no solo sobre los delitos de fraude fiscal y de cuotas a la Seguridad Social (arts. 305 a 307 bis CP), sino también sobre los de frustración de la ejecución (arts. 257 a 258 ter CP) relacionados con créditos públicos.

## 14.6 Organización, medios y competencias de las secciones especializadas de las fiscalías territoriales

Tras el dictado del Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 18 de enero de 2023 se ha iniciado un proceso, todavía no culminado, de unificación del catálogo de delitos que son competencia de las secciones territoriales adaptándolo al del Fiscal de Sala Delegado.

Por otro lado, la organización y funcionamiento interno de las distintas secciones no es uniforme. Pero ello es comprensible dadas las diferencias en tamaño, plantilla, modelo organizativo o volumen de asuntos que presentan las distintas fiscalías.

Las fiscalías provinciales de mayor dimensión y algunas de tamaño medio (según el volumen de causas que tengan en su ámbito territorial) 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 está aquella en la que el/la delegado/a de la sección se dedica en exclusividad a la especialidad y los demás compañeros/as 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, tanto las diligencias de investigación preprocesal como la instrucción en las diligencias previas, la formulación de los escritos de conclusiones provisionales, la asistencia a juicios, los recursos a que den lugar las sentencias y, en algunos casos, también la fase de ejecución.

Cuando la sección, por lo limitado de los recursos personales y del volumen de trabajo, la forma solo el/la delegado/a, este/a no trabaja en régimen de exclusividad y lo común es que asuma la coordinación de las causas, que son instruidas por los/las compañeros que tengan asignado el juzgado donde se investiga.

En el caso de las fiscalías de área, el planteamiento organizativo depende de su dimensión territorial o del número de fiscales que integran la plantilla. En ocasiones funcionan de modo similar a las secciones de las fiscalías provinciales, con un/a fiscal de enlace al frente y varios compañeros/as atendiendo la materia, actuando con autonomía y en coordinación con el/la delegado/a provincial. En otras, se organizan mediante un/a único/a fiscal de enlace que actúa en su ámbito territorial bajo la cobertura del/la delegado/a provincial.

Existe desde hace tiempo una consolidada red de fiscales delegados y fiscales de enlace de la especialidad que, sin embargo, no está del todo completa. Fiscalías provinciales de menor tamaño y con poca

incidencia de la materia en su territorio, como son las de Cuenca, Guadalajara, Ávila, Soria y Orense, aún no disponen de fiscal delegado y sus funciones son asumidas por el/la fiscal jefe respectivo.

En lo que se refiere a delegados autonómicos de comunidades pluriprovinciales, únicamente lo hay en las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y País Vasco.

Con la creación de la Unidad especializada (Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre) y el dictado de la correspondiente Instrucción que ha de darle soporte funcional se deberán delimitar definitivamente los delitos competencia de la Unidad y de las secciones territoriales y completar la red de delegados provinciales y autonómicos.

## 14.7 **Actividad de las secciones especializadas**

No es posible dar cuenta en esta Memoria de toda la actividad jurisdiccional desarrollada en la materia por las secciones especializadas, ni reflejar el contenido de la totalidad de los procedimientos, escritos de acusación o sentencias del año. Es por ello que únicamente se hará referencia a algunos de los procedimientos más reseñables de los que han sido atendidos por los/las fiscales de la especialidad en algunas de las fiscalías territoriales. La exposición de casos que seguidamente se realiza no pretende sino ser una pequeña muestra del quehacer de las/los delegadas/os de la especialidad y de la naturaleza y variedad de los asuntos en los que intervienen. También se dejará constancia de algunas de las consideraciones de carácter jurídico que se hacen por parte de los/las delegados/as en las Memorias de sus fiscalías provinciales.

Comenzando con la Comunidad Autónoma de Andalucía, la sección de la Fiscalía Provincial de Cádiz da cuenta de un procedimiento ciertamente singular. Se trata del PA 221/2021 del Juzgado de lo Penal n.º 3 de Cádiz en el que recayó sentencia condenatoria por delito de contrabando (que consumía las defraudaciones por IVA e Impuestos Especiales). Se trata de un supuesto de importación de una embarcación de lujo por parte de un súbdito británico con residencia fiscal en nuestro país, propietario y único usuario de la misma, que hizo constar, para eludir el pago de impuestos, que la titularidad de la embarcación y los derechos de atraque en un puerto deportivo español correspondían a dos sociedades con residencia fiscal en Gibraltar, de las que era su único administrador.

La sección de delitos económicos de la Fiscalía Provincial de Córdoba informa de un procedimiento de singular volumen y compleji-

dad 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 investigados y se estructura con una pieza principal y numerosas piezas separadas. El importe de la defraudación es de unos 2.000.000 €.

Por su parte, en la Memoria de la Fiscalía Provincial de Granada se hace referencia a los problemas que se han planteado en algunos procedimientos por delito fiscal en los que por las defensas se han formulado ante el juez penal solicitudes de suspensión de las actuaciones de ejecución con LVD sin la prestación de garantía suficiente en todo o en parte (art. 305.5 CP).

La Fiscalía Provincial de Huelva llama la atención sobre el aumento significativo de procedimientos por delito de fraude de prestaciones de la Seguridad Social en supuestos de permanencia prolongada en el extranjero por parte del perceptor.

En la Memoria de la Fiscalía Provincial de Sevilla encontramos la referencia a dos procedimientos sobre determinadas modalidades de fraude fiscal que están empezando a proliferar. Se trata de las DP 1424/2023 del Juzgado de Instrucción n.º 11 de Sevilla que tienen por objeto un complejo fraude por IVA en la compraventa de hidrocarburos donde se manejan unas cuotas defraudadas en torno a los 90.000.000 €; y del PA 195/2024 del Juzgado de Instrucción n.º 6 de Sevilla que versa sobre una defraudación en el Impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero.

En la Comunidad Autónoma de las Illes Balears destaca el PA 213/2024 del Juzgado de Instrucción n.º 11 de Palma de Mallorca en el que se ventila una insolvencia punible por parte de un grupo de empresas por créditos de la Agencia Tributaria de importe superior a los 22.000.000 €.

La Memoria de la Fiscalía Provincial de Tenerife se refiere a la STS 1050/2024, de 20 de noviembre, que casó la sentencia de signo condenatorio dictada en apelación por el Tribunal Superior de Canarias absolviendo a los acusados. Se trata de un complejo asunto por delito de fraude de cuotas a la Seguridad Social en el marco de un entramado de empresas que se iban sucediendo en el tiempo y causaban impagos de las cuotas. Muy resumidamente, el Tribunal Supremo estimó que las deudas no tuvieron un origen fraudulento por cuanto la sucesión de empresas no provocó disminución de sus activos y estos estaban al alcance de las posibles acciones de cobro por parte de la Seguridad Social. Pero, como se indica en esa Memoria, se echa en

falta que la sentencia del Tribunal Supremo no tuviera en cuenta un elemento decisivo como es el traslado de la facturación e ingresos que se produjo de una empresa a otra.

En la Memoria de la Fiscalía Provincial de Ciudad Real se reseña un procedimiento de especial trascendencia y complejidad por el que se ha formulado acusación por delito de contrabando de labores de tabaco en concurso de normas con defraudaciones por Impuesto de labores del tabaco e IVA y contra la propiedad industrial. Es el PA n.º 12/2023 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Manzanares. El tabaco intervenido ha sido valorado en 9.525.510 € y las cuotas dejadas de ingresar por el Impuesto sobre las labores de tabaco y por el IVA ascienden a 5.039.911,30 € y 1.685.420,38 €, respectivamente.

La Fiscalía Provincial de Segovia da cuenta de la finalización de un procedimiento por un voluminoso delito de fraude de subvenciones que eran otorgadas por el Ministerio de Industria. Se dictó sentencia condenatoria de conformidad previo reintegro por los acusados de más de 1.000.000 €.

En la Memoria de la Fiscalía Provincial de Zamora se destacan las DP 642/2023 del Juzgado de 1.ª e Instrucción núm. 1 por delito de fraude fiscal relacionado con el Impuesto especial sobre hidrocarburos en ventas de gasóleo A. En el procedimiento se manejan unas posibles cuotas defraudas por importe de 1.416.035 € y 541.108 €.

La sección de delitos económicos de la Fiscalía Provincial de Barcelona es la que, tras la de Madrid, tiene asumido un mayor número de procedimientos por delitos de la especialidad. En su Memoria se da cuenta de la actividad desarrollada durante el año 2024 y se proporcionan datos sobre las diligencias de investigación tramitadas, escritos de acusación formulados y sentencias dictadas.

La sección se hace eco de los problemas jurídicos que platean los diferentes plazos, requisitos y ámbitos de eficacia de, por un lado, la prescripción penal del delito fiscal y, por otro, la prescripción administrativa del derecho a liquidar y a comprobar e investigar (arts. 66, 66 bis y 115 LGT). Más en concreto, plantea la incidencia que en procedimientos en curso pudiera tener la doctrina que sobre esta cuestión se ha fijado por la Sala Segunda en las SSTS 586/2020, de 5 de noviembre y 1182/2024, de 7 de enero de 2025, analizando los arts. 66 bis y 115 LGT y precisando que las capacidades de comprobación y liquidación de la administración tributaria sobre periodos prescritos está sometida al juego de esos preceptos y siempre en relación con periodos no prescritos.

Como asuntos relevantes llevados por esta sección destaca la sentencia dictada de conformidad por dos delitos fiscales por IRPF cometidos por un conocido jugador de fútbol que prestó sus servicios en dos relevantes clubes de las ciudades de Madrid y Barcelona.

También la denuncia que se ha presentado por posible fraude de subvenciones del Ministerio de Industria por importe de 1.375.650 € cometido por una conocida cadena de establecimientos de restauración de la ciudad.

Igualmente, reseñar el juicio oral celebrado en la Sección 21.ª de la Audiencia Provincial por delito fiscal en que se imputa la defraudación de cuotas por importe de 3.684.582 € mediante la ocultación por el obligado tributario de su residencia fiscal en España, percibiendo rentas de múltiples sociedades españolas y extrajeras asentadas, estas últimas, fundamentalmente en países africanos.

También es destacable el juicio celebrado en esa misma Sección por nueve delitos fiscales en relación con el Impuesto de la renta de no residentes, con unas cuotas que ascienden a 3.599.159 € generadas por sociedades que organizan conciertos. En este procedimiento se ventilaron distintos problemas relacionados con las entradas y registro autorizadas administrativamente y ha sido dictada sentencia condenatoria.

Resultan muy interesantes las consideraciones que se hacen en la Memoria de la Fiscalía Provincial de Badajoz en relación con la conceptuación de las hojas de tabaco como «labor de tabaco» y la doctrina sentada al respecto en las SSTS 752/2018, de 26 de febrero de 2019 y 860/2021, de 11 de noviembre (en relación con esta cuestión y con la «picadura de tabaco» SSTS 196/2022, de 2 de marzo y 435/2022, de 3 de mayo). La consideración de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando como ley penal en blanco obliga a acudir a la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales para conocer qué efectos tienen la consideración de «labor de tabaco». Y esta norma administrativa, estima el Tribunal Supremo, contiene a este respecto una previsión excesivamente abierta o imprecisa que no satisface el canon de certeza que demanda el principio de legalidad penal. Ante esta restrictiva interpretación del Tribunal Supremo, en la Memoria se advierte de la existencia de numerosos casos de incautación de grandes cantidades de hojas de tabaco en espacios clandestinos donde se dispone de maquinaria para el corte de la hoja y su envasado y se plantea la posibilidad de que los hechos puedan ser calificados como un delito de contrabando en grado de tentativa.

También resultan de interés las reflexiones que se hacen en la Memoria de la Fiscalía Provincial de Pontevedra en relación con un

supuesto de fraude muy específico, cual es el que se puede producir en el seno del Impuesto de Sociedades por deducciones por inversiones en investigación, desarrollo e innovación (arts. 35 y 39 LIS). Se analizan los problemas que se derivan del lapso temporal de un año que media entre el ejercicio en que se ha realizado la inversión o se ha obtenido el derecho a la deducción y aquel en el que se «monetiza», es decir, cuando se obtiene el derecho a percibir las cantidades en las que se traduce la inversión cuando estas exceden de la cuota.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de La Rioja informa de un procedimiento ciertamente interesante por delito de frustración de la ejecución vinculado a deudas con la Agencia Tributaria declaradas en un procedimiento penal por delito contra la Hacienda Pública en el que se había acordado un fraccionamiento del pago y la administración, al mismo tiempo, estaba promoviendo la exacción de las deudas por la vía de la D. A. 10.ª LGT.

Como ya se ha indicado antes, la Fiscalía Provincial de Madrid es la que aglutina un mayor número de procedimientos por delitos de la especialidad. En su extensa Memoria se da cuenta de los datos registrados durante el año y de la llevanza de numerosos procedimientos de interés y, no pocos, con trascendencia mediática conocida. A continuación, se mencionarán algunos de ellos.

Ante la Sección 5.ª de la Audiencia Provincial de Madrid se celebró el juicio oral correspondiente al PA 1094/2023 por delito contra la Hacienda Pública que ha desembocado en el dictado de una sentencia condenatoria parcialmente conforme con las tesis acusatorias del Ministerio Fiscal. Se trata de un supuesto de fraude de IRPF mediante la deslocalización aparente de la residencia fiscal del obligado tributario. Como es habitual en este tipo de fraudes, hubo que realizar un intenso esfuerzo probatorio para acreditar la residencia fiscal en nuestro país del acusado y, al mismo tiempo, invocar el contenido del Convenio de doble imposición existente entre España y Marruecos.

Mediante una sentencia condenatoria de conformidad se puso fin al procedimiento dimanante de las DP 1663/2017 del Juzgado de Instrucción n.º 49 de Madrid por delito fiscal dirigido contra un conocido empresario de nuestro país. La defraudación se sitúa en el ámbito del Impuesto especial sobre determinados medios de transporte y se produjo en relación con la adquisición de una aeronave que se destinó principalmente a las necesidades de transporte de esa persona y su círculo familiar y social. Se llevó a cabo una localización artificiosa de la aeronave en Portugal donde no existe un impuesto similar al que rige en nuestro país. Se determinó la existencia de una cuota defraudada de 1.014.298 €.

Otro procedimiento de especial relevancia y trascendencia pública ha sido el correspondiente a las DP 984/2020 del Juzgado de Instrucción n.º 35 de Madrid que se ha dirigido por delito contra la Hacienda Pública relacionado con el IRPF contra el entrenador de un equipo de fútbol de la ciudad. Se ha formulado acusación por dos delitos correspondientes a los ejercicios fiscales 2014 y 2015 por utilizar complejas estructuras en paraísos fiscales para minorar indebidamente las cuotas debidas. La deuda tributaria ya ha sido objeto de cobro cautelar por la AEAT a través de los mecanismos administrativos de la LVD.

También son reseñables los distintos procedimientos que se siguen por delito fiscal (IRPF 2014 a 2016 e IVA 2014 y 2015) contra un conocido abogado y persona mediática por, fundamentalmente, no declarar ni facturar todos los ingresos procedentes de su actividad profesional de la abogacía. El procedimiento tuvo su origen en una entrada autorizada administrativamente en el despacho profesional del obligado. Se han dictado ya dos sentencias condenatorias de conformidad y es previsible que el resto de procedimientos finalicen de igual forma.

Por último, no puede dejarse de mencionar, por lo peculiar del caso, el PA 174/2022 del Juzgado de lo Penal n.º 26 de Madrid en el que se ha dictado sentencia condenatoria por delito de contrabando en grado de tentativa. Los bienes objeto del delito eran 27 relojes de alta gama que no fueron declarados a las autoridades aduaneras cuando el autor del delito pretendía abandonar nuestro país con destino a Suiza.

La sección de la Fiscalía Provincial de Alicante informa del inicio de un procedimiento especialmente voluminoso que se dirige contra una persona jurídica y 26 personas físicas por delitos de falsedad, alzamiento de bienes y contra la Hacienda Pública relacionado con el Impuesto especial sobre hidrocarburos y el IVA, en el que las cuotas que se estiman defraudadas ascienden a 6.311.898,82 € y 5.236.075,58 €. También del juicio oral de larga duración celebrado por presunto fraude fiscal en la importación en la UE de vehículos de alta gama a través de la interposición de varias empresas pantalla. La sentencia dictada en este último ha sido de carácter absolutorio.

Para finalizar, la Fiscalía Provincial de Valencia destaca dos procedimientos. El juicio oral correspondiente al PA 133/2024 que se está celebrando ante la Sección 3.ª de la Audiencia Provincial con 33 acusados por delitos de fraude de subvenciones, estafa y falsedad. Y el que ha culminado con sentencia condenatoria de la Sección 4.ª de la Audiencia Provincial, confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana por un delito de insolvencia punible cometido por parte de un grupo empresarial formado por 7 sociedades que presentaban un déficit patrimonial superior a los 51.000.000 € y

que desarrollaron prácticas de neteo patrimonial intragrupo, esto es, transmisiones fraudulentas de inmuebles con simulación de préstamos y aportaciones de capital a sociedades vinculadas. Al mismo tiempo, en la Memoria de esta sección se realiza un interesante estudio doctrinal y de derecho comparado sobre los importes de las cuantías típicas que los actuales arts. 305 y 305 bis CP exigen para que la conducta defraudatoria tenga relevancia penal, proponiendo, en la línea de la regulación existente en otros países, una reforma legislativa que rebaje el importe de esas cuantías.

### 14.8 **Jornadas de Especialistas. Conclusiones**

Las Jornadas de Especialistas tuvieron lugar los días 19 y 20 de junio de 2024 en la sede de la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre de Madrid.

El programa de las Jornadas trató temas muy variados. Fruto de la participación y el debate entre todos los delegados y fiscales asistentes se aprobaron las Conclusiones que, a continuación, se exponen de forma muy resumida:

Delitos y procedimientos competencia de las secciones de delitos económicos de las fiscalías provinciales:

1.ª Es deseable que el catálogo de delitos competencia de las secciones territoriales de delitos económicos se correspondan con el del Fiscal de Sala Delegado que actualmente se encuentra definido en el Decreto de delegación del Fiscal General del Estado de fecha 18 de enero de 2023. En todo caso, deben asumir los procedimientos que tengan por objeto los delitos de frustración de la ejecución vinculados a créditos públicos de la AEAT y de la Seguridad Social y los de insolvencia punible cuando estas administraciones figuren como titulares de créditos relevantes.

2.ª La particularidades que representa la específica regulación contenida en el artículo 308 bis CP respecto de la suspensión condicional de la pena de prisión y el fraccionamiento de pago de las responsabilidades pecuniarias, los «ajustes» que, conforme a los arts. 305.5 CP, 250 a 259 LGT y 999 LECrim, deben realizarse en supuestos de LVD y la encomienda a la Administración Tributaria prevista en la Disposición Adicional Décima de la LGT, hacen que las secciones especializadas deban asumir el despacho de las ejecutorias en los procedimientos por delito contra la Hacienda Pública de los arts. 305 a 305 bis CP.

Liquidaciones vinculadas a delito (LVD) contra la Hacienda Pública:

3.ª Los escritos de acusación por delitos contra la Hacienda Pública con LVD deberán incorporar la expresa solicitud de que, una vez firme la sentencia, se proceda a remitir testimonio de la misma a la Agencia Tributaria a fin de que por esta se proceda a confirmar o modificar la LVD conforme a lo dispuesto en los arts. 257 y 258 LGT en relación con la cuantía defraudada y los responsables penales determinados en la sentencia.

4.ª Durante la instrucción de procedimientos por delitos contra la Hacienda Pública con LVD, sin necesidad de esperar al dictado y firmeza de la sentencia, deberán comunicarse a la Agencia Tributaria aquellas resoluciones firmes que conlleven una minoración de la cuantía defraudada o que supongan el sobreseimiento respecto de alguna de las personas contra las que dirigió el procedimiento como posibles responsables del delito a fin de que se proceda a realizar el correspondiente «ajuste» de la LVD.

Encomienda de la Disposición Adicional Décima LGT:

5.ª En los procedimientos con LVD la «encomienda» de la Disposición Adicional Décima LGT no es de aplicación a la responsabilidad civil, pues no hay pronunciamiento expreso al respecto en sentencia y la LVD tiene su propio mecanismo legal de ejecución conforme a la LGT, pero sí que lo es respecto a la ejecución y exacción de la pena de multa.

Suspensión condicional y fraccionamiento de pago de la responsabilidad civil en los delitos del Título XIV del Libro II del Código Penal:

6.ª En los delitos del Título XIV del Libro II del Código Penal, De los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social, comprensivo de los tipos penales de los arts. 305 a 310 bis CP, la regulación de la suspensión condicional de la pena de prisión contenida en el Capítulo III del Título III del Libro I del Código Penal se complementa con lo dispuesto en el artículo 308 bis CP. Vinculado a ello, en los supuestos de la eventual concesión de un fraccionamiento de las responsabilidades pecuniarias a que se refiere el artículo 125 CP es obligado el previo traslado a la Administración afectada a los fines establecidos en el artículo 308 bis.2 CP.

Devoluciones indebidas de IVA:

7.ª A la vista de la doctrina jurisprudencial establecida en las SSTS 261/2024 y 262/2024, ambas de 18 de marzo de 2024, los supuestos de fraude por devoluciones indebidas de IVA pueden acomodarse a siguiente esquema: (i) Actividad económica y obligado tributario reales con importe de devolución fraudulenta de IVA superior a 120.000 euros, delito contra la Hacienda Pública. (ii) Actividad y obligado tributario por completo fingidos o aparentes con importe de devolución fraudulenta de IVA superior a 120.000 euros, delito contra la Hacienda Pública y, alternativamente, delito de estafa. (iii) Actividad económica y obligado tributario reales con importe de devolución fraudulenta de IVA no superior a 120.000 euros, sanción administrativa. (iv) Actividad económica y obligado tributario por completo fingidos o aparentes con importe de devolución fraudulenta de IVA no superior a 120.000 euros, delito de estafa.

Delito de fraude de cuotas de la Seguridad Social. Consumación y cuantía típica. Cómputo de los cuatro años naturales:

8.ª El delito de fraude de cuotas a la Seguridad Social se consuma desde que se elude el ingreso en el plazo legal de las primeras cantidades debidas –obligación de devengo mensual–, aunque no tendrá relevancia penal hasta que no se superen los 50.000 euros. El plazo de los «cuatro años naturales» para que se alcance esa cantidad se computa de fecha a fecha desde la del primer pago eludido que se tome en consideración. Si se alcanza la cantidad superior a los 50.000 euros en un periodo de tiempo inferior a los cuatro años consecutivos, calculados de la forma indicada, es decir, puede ser en uno, dos o tres, se habrá cumplido la condición objetiva de punibilidad y los hechos ya podrán ser perseguidos en la vía penal sin esperar al transcurso de los cuatro años. Lo decisivo es que la cantidad defraudada supere los 50.000 euros en un tiempo máximo de cuatro años consecutivos (STS 551/2022, de 2 de junio).

Delito de fraude de prestaciones de la Seguridad Social. Delito continuado:

9.ª El vocablo «prestaciones», en plural, utilizado en el artículo 305 ter CP no constituye un impedimento absoluto en orden a apreciar una posible continuidad delictiva. Así, pueden presentarse las siguientes situaciones: (i) No es procedente el delito continuado cuando el autor obtiene fraudulentamente una única prestación que se va haciendo efectiva de manera sucesiva y prolongada en el tiempo.

Nos hallamos ante un único delito de fraude prestaciones. (ii) Podría haber delito continuado cuando el mismo sujeto obtiene distintas prestaciones procedentes de diferentes administraciones o entidades gestoras ante cada una de las cuales se ha tenido que articular un engaño –simulación, tergiversación u ocultación de hechos– para obtener la prestación. Ante las dudas que puedan surgir sobre la continuidad delictiva en estos casos es aconsejable que se formule acusación por delito continuado a fin de provocar pronunciamientos judiciales que permitan zanjar la cuestión. (iii) El delito continuado se aprecia con más claridad en aquellos supuestos en que el responsable procura la obtención fraudulenta de prestaciones en favor de distintas personas. Son distintos individuos los que obtienen las prestaciones gracias al mecanismo defraudatorio que en favor de todos ellos ha desplegado un responsable común. Ello se aprecia con claridad, por ejemplo, cuando en el seno de una empresa o de un entramado empresarial se simulan relaciones laborales que dan lugar a distintas prestaciones en favor de diferentes personas –supuestos trabajadores–. El o los responsables de la empresa o del entramado serían responsables de un delito continuado –por las prestaciones que los distintos trabajadores [ficticios] han obtenido fraudulentamente–, mientras que cada supuesto trabajador sería autor de un delito por las prestaciones por él percibidas.

## 14.9 **Análisis doctrinal y jurisprudencial**

En este apartado se hará referencia, siquiera brevemente a algunos de los pronunciamientos habidos durante el año 2024 por parte de las Salas Segunda y Tercera del Tribunal Supremo con mayor incidencia en los delitos que son competencia de la especialidad.

Comenzando por la Sala Segunda, hay que recordar que la doctrina sentada en la STS de Pleno 232/2022, de 14 de marzo, ha supuesto un reajuste del concepto de documento mercantil de cara a la aplicación del artículo 392 CP. Conforme a esta doctrina, la conceptuación a efectos penales de un documento como mercantil y, consecuentemente, la aplicación del indicado precepto, se reserva para aquellos supuestos en los que el documento falseado puede afectar al valor de la seguridad del tráfico mercantil en su dimensión colectiva. Cuando ello no es así, resulta suficiente la protección penal que proporciona el tipo del artículo 395 CP sobre documentos privados. Ahora bien, tanto en esta sentencia como en otras posteriores, entre las que se puede citar la STS 2/2024, de 10 de enero, se precisa que conservan el carácter de documento mercantil, entre otros, los «docu-

mentos que, bajo la apariencia de corresponder al giro mercantil de una empresa, tengan como finalidad la comisión de delitos contra la Hacienda Pública, la Seguridad Social, fraude de subvenciones o la obtención de financiación por entidades bancarias o de crédito».

Las SSTS 261 y 262/2024, de 18 de mayo, han abordado dos supuestos de hecho análogos, relacionados con el fraude por devoluciones indebidas de IVA por importe inferior a 120.000 € (cuantía típica del artículo 305 CP), en los que las operaciones económicas subyacentes son totalmente fingidas o aparentes, sin que se pueda identificar un verdadero obligado tributario y cuya única finalidad es la obtención fraudulenta de una ganancia económica a costa de una disposición por parte de la Agencia Tributaria. Las referidas sentencias analizan la relación de especialidad en el concurso de normas del artículo 8.1.ª CP y concluyen que tales conductas deben ser reconducidas al delito genérico de estafa. El dictado de estas sentencias ha derivado en la adopción de los criterios que se contienen en la Conclusión 7.ª de las Jornadas de Especialistas de 2024 sobre las devoluciones indebidas de IVA.

En materia de responsabilidad de la persona jurídica (en el marco de delitos contra la Hacienda Pública) se pueden destacar las SSTS 298/2024, de 8 de abril y 1073/2024, de 26 de noviembre.

En la primera de ellas se hacen varias precisiones relevantes. Cuando el artículo 31 bis CP habla de «delitos cometidos» por determinadas personas ligadas al ente colectivo está pensando en todas las formas de participación y no solo en la autoría directa. En este sentido, la responsabilidad penal de un directivo a título de inductor o cooperador necesario es presupuesto hábil para activar la responsabilidad del artículo 31 bis CP. La existencia de un plan eficaz de cumplimiento es un elemento negativo que excluye la responsabilidad, por lo que la carga de la prueba de su existencia y contenido recae sobre quien lo alega (defensa).

La segunda nos recuerda la doctrina ya sentada en otras anteriores del propio Tribunal Supremo y también del TEDH sobre la necesidad de que exista una «alteridad» de la persona jurídica respecto de las personas físicas que también son condenadas por el delito. No es viable la condena a la persona jurídica cuando todos sus socios han sido condenados. Esta postura ya había sido recogida por la doctrina de la FGE, concretamente en la Circular 1/2011, de 1 de junio, relativa a la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por LO número 5/2010.

En relación con la determinación de la cuota defraudada, la STS 298/2024, de 8 de abril, precisa que a tal efecto deben restarse los

pagos efectivamente realizados que no hubiesen sido procedentes con arreglo a la tributación correcta. Y la STS 1033/2024, de 14 de noviembre, que declara que, para determinar ese importe, hay que analizar la maquinación defraudatoria en su conjunto y de forma global. Si en este contexto se han producido ingresos no estrictamente debidos, estos deben restarse de cara a determinar la cuota defraudada. El Tribunal Supremo lo explica de la siguiente manera: «El llamado principio de estanqueidad impositiva no puede ser trasplantado sin matizaciones –y no pocas– al derecho penal. Cuando un plan defraudatorio supone un ahorro fiscal global por la técnica artificiosa de simular que determinados ingresos han de tributar por un concepto distinto del procedente, el importe de lo defraudado no se determina atendiendo a lo dejado de tributar por el impuesto eludido. A esa cantidad deberá restarse lo pagado indebidamente en otro concepto. Por acudir a un ejemplo bien simple: si se disfrazan como ingresos de una sociedad y se tributa por IS lo que genuinamente son rentas personales, rendimientos del trabajo personal, que se escamotean de la declaración del IRPF, la cuota defraudada no vendrá derivada de los dejado de declarar por IRPF. Esa cantidad habrá que minorarla con lo que se pagó indebidamente por IS en lugar de IRPF».

Esta última sentencia 1033/2024 también contiene un pronunciamiento ciertamente relevante en relación con la legitimidad de la acusación popular para mantener la acusación por delito contra la Hacienda Pública cuando ni el Ministerio Fiscal ni la Abogacía del Estado la ejercen. La sentencia hace un extenso e interesante repaso a la doctrina jurisprudencial en esta materia, que tiene como hitos relevantes las conocidas sentencias de los casos *Botín* y *Atutxa*, y, tras remarcar el carácter patrimonial de este delito y recordar la representación del Estado y la defensa del erario público que tiene legalmente atribuida la Abogacía del Estado, concluye que la acusación popular carece de legitimación para constituirse en exclusiva como acusación cuando no la ejercitan ni el Ministerio Fiscal ni la Abogacía del Estado.

También en el ámbito de los delitos contra la Hacienda Pública puede citarse la STS 1073/2024, de 26 de noviembre, que analiza la aplicación de la norma penal en el tiempo, en relación con un fraude de IVA y la responsabilidad de la persona jurídica. La Sala Segunda aclara que el criterio, a efectos de consumación del delito, es distinto al de la aplicación de la ley penal en el tiempo. Si bien la consumación del delito de IVA del 2010 tiene lugar el 30 de enero 2011 con la declaración resumen-anual, en lo que se refiere a la aplicación de la ley penal en el tiempo se tiene en cuenta cada declaración trimestral. En el supuesto que se analiza, en los tres primeros trimestres del 2010

no estaba en vigor la norma que introdujo la responsabilidad penal de la persona jurídica. Y, respecto del cuarto trimestre, cuya declaración trimestral sí que se produce con la norma ya en vigor, la cuantía defraudada en el mismo no alcanza los 120.000 €. Consecuencia de todo ello es la inexistencia de responsabilidad penal por irretroactividad de la norma penal desfavorable.

Igualmente, se han producido pronunciamientos de interés en el ámbito del delito de fraude de cuotas de la Seguridad Social del artículo 307 CP.

La STS 1050/2024, de 20 de noviembre, revisa un pronunciamiento condenatorio de la instancia por este delito basado en una sucesión de empresas. Se nos recuerda que los meros impagos de las cuotas no colman la conducta típica, pues es necesario que, además, se puedan identificar mecanismos fraudulentos. En el caso, la sucesión de empresas que se produjo no se considera fraudulenta a los efectos del artículo 307 CP. Las deudas no tuvieron un origen fraudulento y ninguna de las sucesiones de empresas produjo una disminución del patrimonio del grupo empresarial, de forma que ningún bien o activo con cierta significación económica fue apartado de la posible acción de cobro de la SS. Se concluye que «no nos hallamos (…) ante una ficticia sucesión de empresas, orientada a defraudar los derechos económicos de la Seguridad Social (…). Es suficiente para reaccionar frente a estas conductas con el expediente de derivación de la deuda hacia las empresas sucesoras (…)».

Por su parte, la STS 1115/2024, de 4 de diciembre, nos aclara una cuestión que en buena parte estaba ya superada en la práctica, pero que no había sido objeto de expreso pronunciamiento por el TS desde hace mucho tiempo. Se trata de si, a los efectos de determinar la cuantía típica defraudada del artículo 307 CP (y por extensión del artículo 307 bis CP), se deben incluir los intereses y recargos por mora y apremio. No había pronunciamiento del TS sobre la cuestión desde la ya lejana STS 523/2006, de 19 mayo. Esta sentencia había establecido que los intereses y recargos se integraban en los conceptos de recaudación conjunta y, por tanto, sí debían ser tenidos en cuenta para la determinación de la cuantía típica. La sentencia ahora citada se pronuncia en sentido contrario y despeja, finalmente, las dudas que pudieran subsistir. Los intereses y recargos no se tienen en cuenta para determinar la cuantía de la defraudación a los efectos arts. 307 y 307 bis CP. Son dos las razones principales que avalan esta conclusión: 1.ª la LO 7/2012, de 17 de diciembre, introdujo el artículo 307.6 CP que expresamente incorpora los intereses de demora de la deuda en la responsabilidad civil y 2.ª razones de tipicidad y el principio de legali-

dad. Es la interpretación más ajustada al texto de la norma. Y la contraria supondría que la concurrencia de elementos de la tipicidad pudiera depender de la actuación de un tercero, esto es, de la eficacia de la acción ejecutiva de la Administración.

Finalmente, en materia de alzamiento de bienes del artículo 257.1.2.º CP, la STS 1143/2024, de 12 de diciembre, absuelve de este delito precisando que a efectos de tipicidad no puede equiparase la medida cautelar de anotación preventiva de demanda con la de anotación preventiva de embargo. En el caso se trataba de una anotación preventiva de una demanda que no reclamaba ninguna obligación de naturaleza dineraria por lo que, en lógica consecuencia, ni se solicitó ningún embargo de aseguramiento de la ejecución futura ni cabía pronosticar que se iniciaría un procedimiento ejecutivo.

Ahora ya en sede de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, reseñaremos alguno de los pronunciamientos habidos con posible repercusión en el ámbito penal por cuanto inciden en las facultades de inspección de la Agencia Tributaria.

La STS 1173/2024, de 2 de julio, establece que el interrogatorio de los directivos y empleados de una empresa en las dependencias de esta, sin preaviso y al hilo de un registro domiciliario judicialmente autorizado, no vulnera el artículo 18 de la Constitución, pero sí el artículo 24 de la misma si se lleva a cabo en la forma en que se hizo en el caso analizado por carecer de fundamento normativo.

En relación con la diligencia de la inspección de precinto de cajas de seguridad alquiladas a entidades bancarias, la STS 549/2024, de 4 de abril, fija la siguiente doctrina casacional: 1.º Como medida de seguridad, el precinto de la caja de seguridad tiene por cobertura el artículo 146.1 LGT en relación con el artículo 181.2 RGIT. 2.º La caja de seguridad alquilada por el inspeccionado en una entidad bancaria no tiene la consideración de domicilio constitucionalmente protegido a efectos del artículo 18.2 CE. 3.º El precinto de la caja de seguridad puede afectar a la intimidad personal y familiar del inspeccionado (artículo 18.1 CE), razón por la que la Administración Tributaria deberá razonar y justificar la proporcionalidad, idoneidad y necesidad de esa medida de seguridad que, como tal, será temporal y modificable.

Como complemento a la anterior, la STS 511/2024, de 21 de marzo, declara que las personas jurídicas privadas no son directamente titulares del derecho a la intimidad y que desde la perspectiva de este derecho no es necesario obtener autorización judicial o consentimiento del titular para proceder, en el seno de un procedimiento de inspección, al precinto de una caja de seguridad ubicada en una entidad bancaria.

# CAPÍTULO IV
# ÓRGANOS TERRITORIALES DEL MINISTERIO FISCAL

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo proporciona los datos generales de la actividad de las fiscalías territoriales durante el año 2024 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.

Además de la información analizada en este texto, existen abundantes datos estadísticos accesibles en el portal fiscal.es. En este mismo portal se pueden consultar también todas las Memorias de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas.

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.

# 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 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.

Además de la evolución cuantitativa de los procedimientos, se tratará la evolución de los delitos y de la criminalidad a ellos asociada, centrando 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 únicamente la evolución cuantitativa de la delincuencia, no así la cualitativa, que es objeto de tratamiento dentro de otro apartado de la Memoria en razón de su especialidad.

## 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.

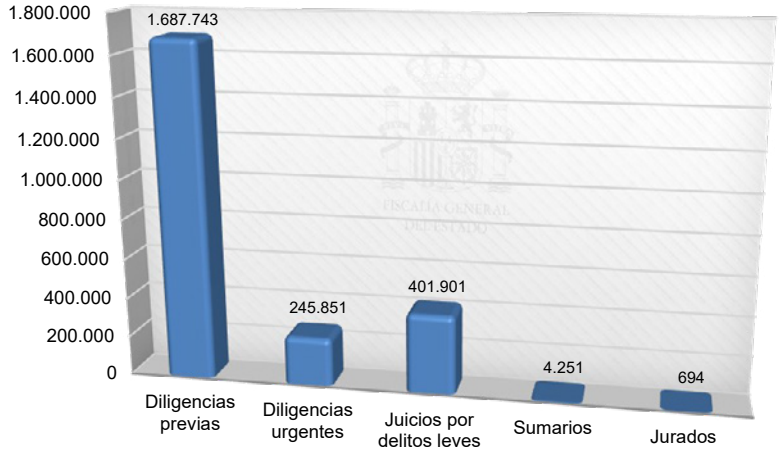
Tras las reformas del año 2015, los procedimientos del orden penal se articulan fundamentalmente a través de la siguiente tipología: las diligencias previas, las diligencias urgentes y los juicios por delitos leves. Las incoaciones de procedimientos de sumario y procedimientos ante el Tribunal de Jurado 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 2024 | |
|---|---|
| Diligencias previas | 1.687.743 |
| Diligencias urgentes | 245.851 |
| Juicios por delitos leves | 401.901 |
| Sumarios | 4.251 |
| Jurados | 694 |
| Total | 2.340.440 |

Estos datos tienen la siguiente representación gráfica:

INCOACIÓN DE NUEVOS ASUNTOS DISTRIBUIDA POR TIPOS DE PROCEDIMIENTO EN EL AÑO 2024




En el año 2024 la cifra de diligencias previas incoadas ha sido muy parecida a la del año anterior, incrementando un 1,4% respecto al año 2023. El año 2023 este concepto sí experimentó un notable incremento del 11,1% respecto al año 2022.

Han aumentado ligeramente las diligencias urgentes incoadas en 2024 (245.851) respecto a las incoadas en la anualidad de 2023 (239.647), si bien el crecimiento es inferior al experimentado en anualidades anteriores respecto a las incoaciones de este tipo de procedimientos (este año el incremento alcanza un 2,6% respecto al volumen de incoaciones de 2023, mientras el experimentado en 2023 respecto al año 2022 fue del 4,6% y el que se produjo en 2022 fue del 13,2%).

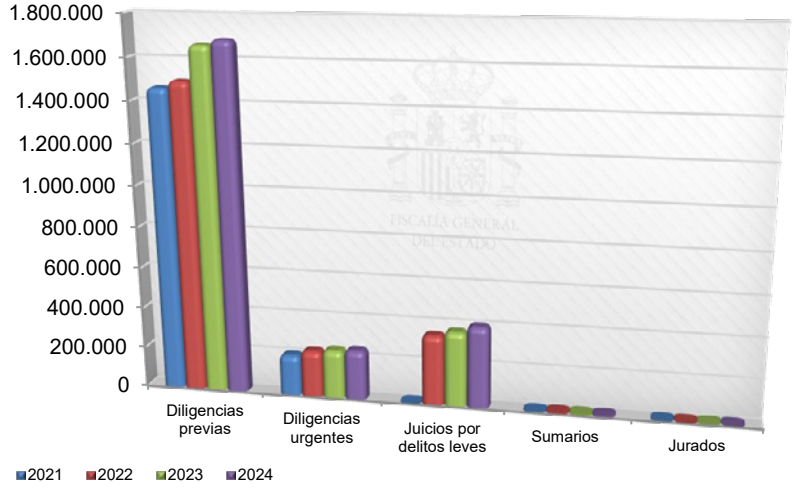
Mayor incremento han experimentado los Juicios por Delitos Leves, en concreto del 8,7% respecto del ejercicio 2023.

Destaca un crecimiento del 14% en la cifra de sumarios incoados (4.251 en el ejercicio 2024 frente a los 3.728 del año 2023).

A diferencia del ejercicio anterior, en el que los Jurados incoados en 2023 respecto de 2022 descendieron un 2%, en el ejercicio 2024 se han incrementado un 6,3% respecto de 2023.

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; AÑOS 2021-2024




| | Previas | Urgentes | Delitos leves | Sumarios | Jurados |
|---|---|---|---|---|---|
| 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 nuevos procedimientos penales que son objeto de efectiva tramitación, se deben descontar de la cifra total de incoación aquellos procedimientos que, o bien son objeto de acumulación o inhibición a otro juzgado, o bien se transforman en otro procedimiento o se sobreseen. 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

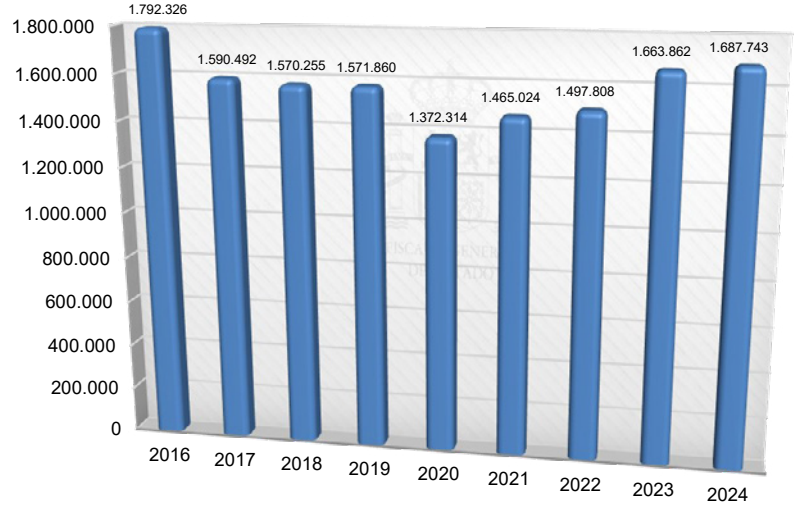
Se registran como tales todas las actuaciones judiciales relativas a delitos castigados con pena privativa de libertad no superior a nueve años, o bien con cualesquiera otras penas de distinta naturaleza, bien sean únicas, conjuntas o alternativas, cualquiera que sea su cuantía o duración.

#### 1.1.2.1 *Volumen de las diligencias previas incoadas*

En el año 2024 los juzgados incoaron 1.687.743 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. La tendencia general en los años sucesivos había venido siendo decreciente, siendo muy acusada al inicio de la aplicación de la reforma procesal.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS DILIGENCIAS PREVIAS INCOADAS



Tras dicha reforma procesal, en el ejercicio 2020 se registró el dato más bajo de incoaciones de la serie analizada, 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, registrando un incremento del 11,1%. En el último ejercicio 2024, la incoación de diligencias previas se ha mantenido bastante estable respecto del año anterior, sufriendo un ligero incremento del 1,4% respecto de las incoaciones de 2023.

En el año 2024 se acordó la acumulación o inhibición en 340.501 previas incoadas, dato que supone un 20,2% del total de las incoadas, porcentaje muy semejante al correspondiente a 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 1.347.242 diligencias previas netas incoadas en 2024. En el ejercicio previo se computó un dato de 1.315.085 diligencias previas netas incoadas, experimentándose para este concepto, por lo tanto, un incremento del 2,4% en la anualidad 2024.

Constan registradas 943.516 diligencias previas que se archivaron por archivo definitivo o que se sobreseyeron provisionalmente en este ejercicio 2024 (cifra que supone el 70,0% del volumen total de diligencias previas netas incoadas). El dato del año 2023 fue de 911.932 sobreseimientos y archivos de diligencias previas, por lo que la cifra total de diligencias sobreseídas o archivadas resulta ligeramente superior a la de la anualidad analizada en la anterior Memoria (se ha producido un incremento del 3,5%); paralelamente, el porcentaje que sobreseimientos y archivos suponen sobre el total de previas netas incoadas ha ascendido siete décimas (en 2023 dicho porcentaje fue del 69,3%).

En consecuencia, si de la cifra total de diligencias previas incoadas se descuenta el número de acumulaciones, inhibiciones, sobreseimientos y archivos, resulta una cifra de 403.726 diligencias previas en tramitación.

Este dato es muy parecido al del ejercicio anterior, en el que se registraron un total de 403.153 diligencias en tramitación, esto es, la variación respecto del ejercicio anterior ha sido de un incremento del 0,1%.

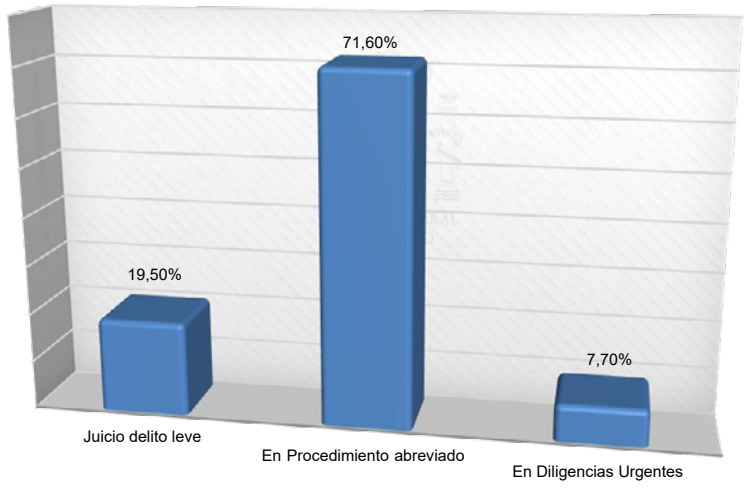
En el ejercicio 2024 se transformaron un total de 292.977 diligencias previas en otros procedimientos susceptibles de concluir en enjui-

ciamiento (algunas incoadas en años precedentes). El dato de diligencias transformadas en 2023 fue de 253.170, por lo que el número total de transformaciones del ejercicio analizado en la presente Memoria ha aumentado notablemente, en concreto, un 15,7%. Cabe señalar que en ejercicios anteriores el número de diligencias previas transformadas se mantuvo muy estable, siendo de 255.512 en 2022 y de 253.170 en 2023.

Si se pone en relación el dato de diligencias transformadas con el de diligencias previas netas incoadas, resulta que el 21,7% 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 inferior en 2023, en concreto del 19,3%, prácticamente idéntico al de 2022 (21,8%) y el mismo que en 2021.

Como es tónica constante, la transformación más habitual de diligencias previas durante 2024 fue a procedimiento abreviado. Así, las diligencias previas transformadas en procedimiento abreviado han supuesto el 71,6% de las diligencias transformadas en 2024. El 19,5% del total de diligencias transformadas lo han sido en delito leve, y el 7,7% en diligencias urgentes. Las transformaciones en procedimiento de sumario y procedimiento ante el Tribunal del Jurado representan un volumen muy limitado respecto al total (1,1% y 0,2% respectivamente de las transformadas).

TRANSFORMACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PREVIAS - 2024



Estos datos revelan una sustancial coincidencia con las proporciones en que se presentaron las transformaciones de diligencias previas en el año 2023. Así en la anualidad de 2023 las diligencias previas transformadas tuvieron como destino el procedimiento abreviado (70,5 %), el juicio por delito leve (20,4%), las diligencias urgentes (7,8%), 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. Esta reforma entró en vigor el 29 de julio de 2020, estableciendo en su disposición transitoria, respecto de los procesos en tramitación, que el día de entrada en vigor de esta norma se considera el día inicial para el cómputo de los plazos máximos de instrucción establecidos en aquel.

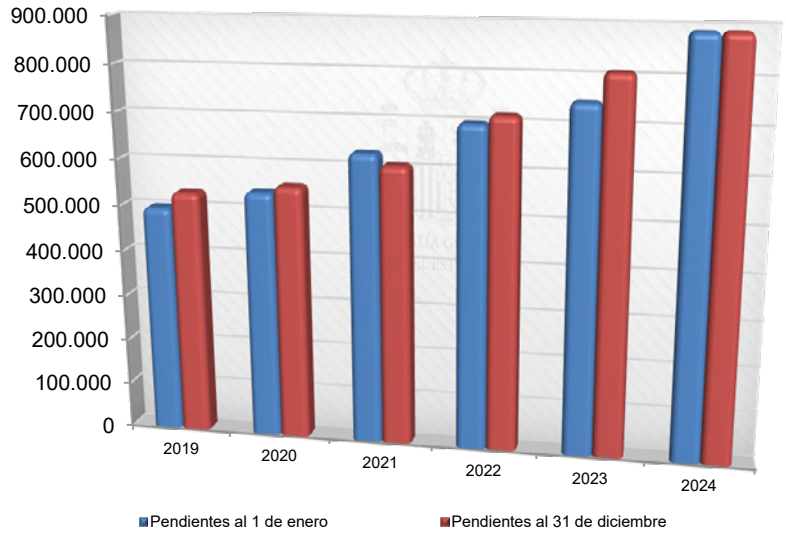
Desde la entrada en vigor de la reforma ya se han sucedido cuatro ejercicios completos. Los datos que constan registrados respecto a procedimientos de diligencias previas con prórroga del plazo máximo de instrucción son los siguientes:

| | 2024 | 2023 | 2022 | 2021 |
|---|---|---|---|---|
| Procedimientos con prórroga . . . . . | 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 12,4% respecto al volumen de 2022 y en 2024 el dato ascendió a 29.499 lo que ha supuesto un incremento del 18,6% respecto del ejercicio anterior. Resulta pronto para analizar tendencias, si bien el resultado de incremento de diligencias previas prorrogadas correspondiente al ejercicio 2024 resulta compatible con el incremento de las pendencias que seguidamente se analizan.

Así, 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.

| | 2024 | 2023 | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pendientes al 1 de enero . . | 886.251 | 745.676 | 696.721 | 629.521 | 538.832 | 497.664 |
| Pendientes al 31 de diciembre . . . . . | 886.940 | 806.284 | 714.630 | 605.135 | 553.440 | 532.142 |




En relación con estas cifras, ha de tenerse en cuenta que 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 2024 y fecha 31 de diciembre de 2024 se calculan a principios de 2025, mientras que los datos de pendencias a fecha 1 de enero de 2023 y 31 de diciembre de 2023 se midieron al inicio de la anualidad 2024. El momento de la medición del dato de 1 de enero de un ejercicio permite que los sistemas informáticos utilizados para la gestión de las fiscalías hayan 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, la pendencia ha vuelto a incrementarse en la anualidad 2024. Los registros relativos a este ejercicio 2024 ofrecen la cifra de 886.940 diligencias pendientes a su finalización.

En definitiva, 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.

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 2024, 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 406,33 días (Fuente: SICC, indicador de «Tiempos compendios»).

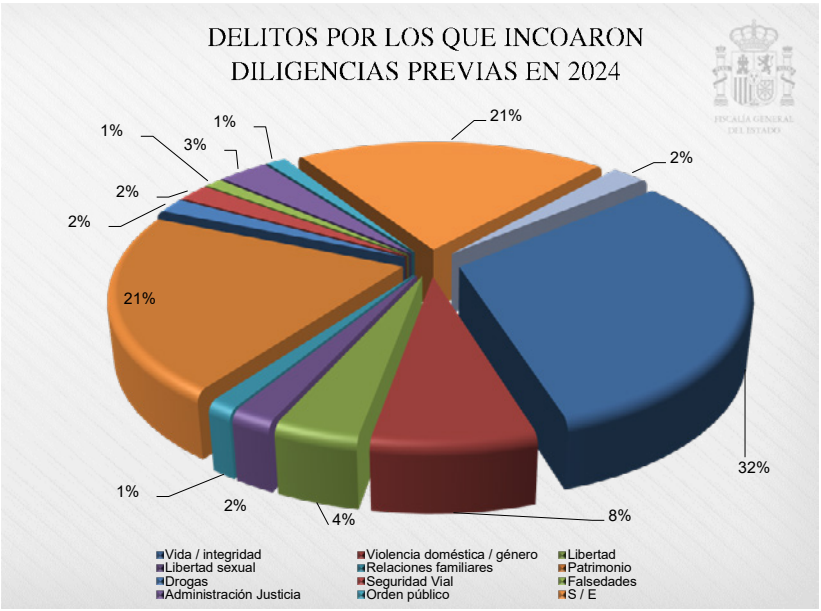
El dato que se ofreció en la Memoria relativa al ejercicio 2023 para informar del correspondiente tiempo medio (436,01 días) fue el obtenido con el indicador «Tiempos fiscalía». En 2024 se han revisado en la aplicación SICC las fórmulas de cálculo con las que se hallaban los datos de «Tiempos fiscalía» y «Tiempos judiciales», al detectarse que las medias nacionales se venían obteniendo como una media de resultados promedios autonómicos. El cálculo que ahora se realiza en la aplicación SICC para dar lugar a los resultados de tiempos –y con el que se ha obtenido el dato medio a nivel nacional de 406,33 días correspondiente al ejercicio 2024– se considera más correcto porque para llegar a dicha media tiene en cuenta el número total de causas (y no el mero promedio del resultado medio obtenido por autonomías).

En consecuencia, a fin de poder analizar con mayor propiedad la evolución de los tiempos de tramitación de los que informa la aplicación SICC, será necesario estar a los datos futuros de tiempos medios que vayan siendo obtenidos, al igual que los de 2024, con la nueva fórmula de cálculo revisada.

#### 1.1.2.3 *Delitos que dieron lugar a la incoación de diligencias previas*

En términos comparativos, en el año 2024 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, que como se ha explicado con anterioridad responde a la modificación de la LECrim de 2015.

En 2024 los delitos contra la vida e integridad física supusieron el 32% de las previas incoadas (31% fue el porcentaje del ejercicio 2023). Los delitos contra el patrimonio representan el 21% de las diligencias previas incoadas, 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 21% de las diligencias previas incoadas no tiene asociado ningún delito en su registro, 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.

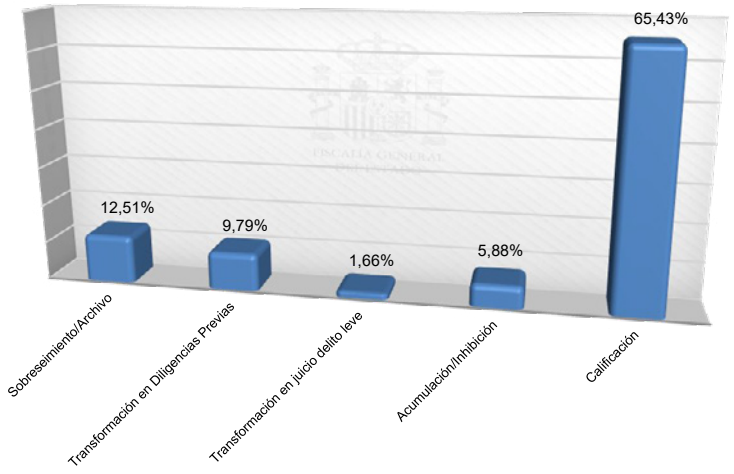
### 1.1.3.1 *Volumen de diligencias urgentes incoadas*

En el año 2024 se incoaron 245.851, frente a las 239.647 diligencias urgentes incoadas en 2023 y las 229.066 del año 2022. Si partimos del dato del año 2021 (202.296 diligencias urgentes incoadas) se aprecia que en cada año aumenta la cifra de incoaciones de este procedimiento si bien cada vez con menor intensidad.

| | 2024 | 2023 | 2022 | 2021 |
|---|---|---|---|---|
| Evolución interanual de la incoación de las diligencias urgentes . . . . . | 245.851 | 239.647 | 229.066 | 202.296 |

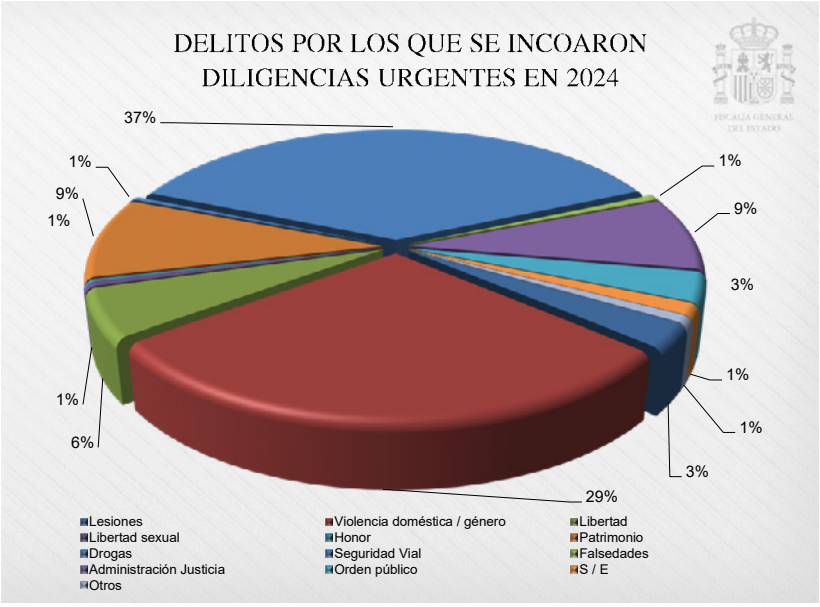
En cuanto al destino de las diligencias urgentes incoadas en 2024, los porcentajes se mantienen bastante similares a los que se ofrecieron en la pasada Memoria. El dato relevante sigue siendo sin duda la eficacia aparejada a este tipo de procedimiento, vista la alta tasa de calificación (65,4%).

DESTINO DE LAS DILIGENCIAS URGENTES A TRAVÉS DE LAS DISTINTAS DECISIONES PROCESALES ADOPTADAS EN EL AÑO 2024

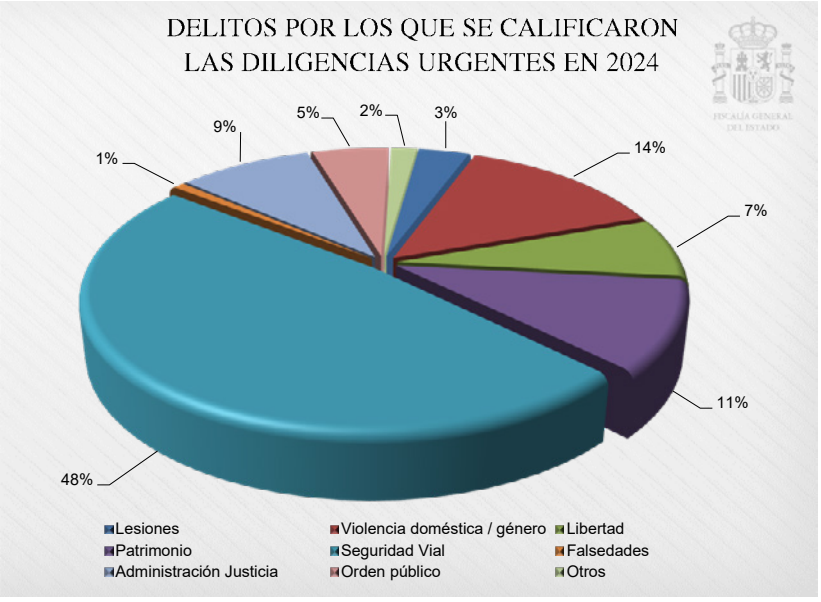


### 1.1.3.2 *Delitos que dieron lugar a la incoación de diligencias urgentes*

Los delitos que principalmente fueron objeto de este procedimiento en el año 2024 fueron nuevamente los cometidos contra la seguridad vial (el 37,2% de las incoaciones y el 48% de las calificaciones), en segundo lugar, los delitos de violencia de género y familiar (el 28,8% de las incoaciones y el 14% de las calificaciones). En tercer lugar, los delitos contra el patrimonio (9,5% de las incoaciones, y 11% de las calificaciones), y con un volumen cercano a estos últimos, los delitos contra la administración de justicia (8,6% de las incoaciones y 9% 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 2024, según los datos estadísticos registrados, fueron los siguientes:

– El 65,4% de los procedimientos que se incoaron fueron calificados. El porcentaje de calificaciones es ligeramente superior a 2023, anualidad en la que se alcanzó un porcentaje de 64,4%. En todo caso, el dato absoluto de calificaciones ha crecido, computándose 160.863 calificaciones en diligencias urgentes en el año 2024 (siendo 154.362 en el ejercicio 2023, 153.966 calificaciones en el ejercicio 2022 y 137.340 en 2021).

– En el 74,6% de las calificaciones se llegó a conformidad en el juzgado de instrucción, cifra similar al 75,6% del 2023 y al 75% de 2022.

– Las calificaciones que formuló el fiscal en este procedimiento representaron en el año 2024 el 48,6% del total de las formuladas. En la anualidad previa de 2023 dicho porcentaje fue del 51,7%. 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 sobreseídas fue un 12,5%, por lo que se presenta de forma estable alrededor del 12%, al ser prácticamente idéntico al que se registró en 2023, 2022, 2021 y 2020.

– El 9,8% de las diligencias urgentes incoadas se transformaron en diligencias previas, lo que implica una prolongación en su tramitación. Este porcentaje también se viene manteniendo en el entorno del 10% aproximadamente en las últimas anualidades de forma bastante estable.

En sentido contrario, en el año 2024, un total de 22.565 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 7,7% se encauzaron como diligencias urgentes, porcentaje que es muy similar al 7,8% que se registró en la anualidad de 2023.

### 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 faltas. 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 1/2015 de la Fiscalía General del Estado, 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 2024, con constancia en las fiscalías, fueron 401.901 (registrándose 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 200.931 (dato que

fue de 173.108 en 2023, 170.495 en 2022 y 160.849 en 2021). Por lo tanto, se aprecia una tendencia ascendente en las últimas anualidades, tanto el número de procedimientos incoados por delitos leves, como de actos celebrados en que tiene intervención el Ministerio Fiscal.

### 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 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*

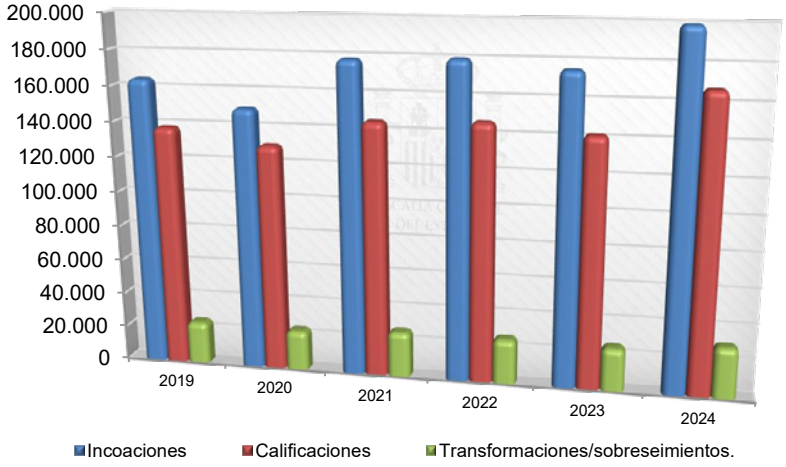
Durante el año 2024 se han incoado 198.966 procedimientos abreviados, lo cual representa un notable ascenso del 13,8% respecto a la cifra registrada en el año 2023 (174.822).

Igualmente, se aprecia un considerable incremento en el número de calificaciones de este tipo de procedimientos que ascendieron a 166.626 frente a las 141.322 computadas en el ejercicio 2023. Dentro de las calificaciones, 157.268 fueron ante el Juzgado de lo Penal y 9.358 ante la Audiencia Provincial, lo que supuso, respectivamente un incremento del 18,1% y del 14% respecto de las calificaciones en Procedimientos abreviados del ejercicio 2023.

Asimismo, hay un notable ascenso en la suma de transformaciones y sobreseimientos acordados en los procedimientos abreviados (el dato de 2023 fue de 24.685 procedimientos en que se acordó la transformación o sobreseimiento, mientras que durante el año 2024 se transformaron o sobreseyeron 29.208). El incremento de calificaciones, transformaciones y sobreseimientos resulta coherente con el ascenso en la incoación de procedimientos abreviados.

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Incoaciones . . . . . | 164.128 | 149.489 | 177.739 | 179.276 | 174.822 | 198.966 |
| Calificaciones . . . . . | 137.626 | 129.459 | 144.765 | 146.198 | 141.322 | 166.626 |
| Transformaciones/ sobreseimientos . . . . . | 24.463 | 23.081 | 26.217 | 25.652 | 24.685 | 29.208 |

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 50,3% del total de calificaciones del Ministerio Fiscal en el ejercicio 2024.

### 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 (38% del total de incoaciones), violencia doméstica y de género (10% del total), contra la vida o la integridad física (8%), seguridad vial (7%) y contra la administración de justicia (7% del total). En el año 2023, tales tipos delictivos fueron también los más numerosos en las incoaciones y supusieron respectivamente el 35%, 11%, 9%, 8% y 8% 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 36 %, siendo el 34% en 2023). Siguen a la anterior categoría los delitos contra la vida e integridad física, con un porcentaje del 10% que fue del 12% en el ejercicio anterior. En el tercer lugar se encuentran los delitos contra la seguridad vial con un 9% del total de calificaciones, idéntico porcentaje que el ejercicio anterior. Los delitos relativos a la violencia doméstica y de género, al igual que en el año 2023, alcanzaron un porcentaje del 8% mientras que los delitos contra la administración de justicia pasaron del 8% del año anterior al 7% correspondiente el ejercicio de 2024.

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 celebra-

ción, no siendo sendos momentos procesales objeto de control por parte del Ministerio Fiscal.

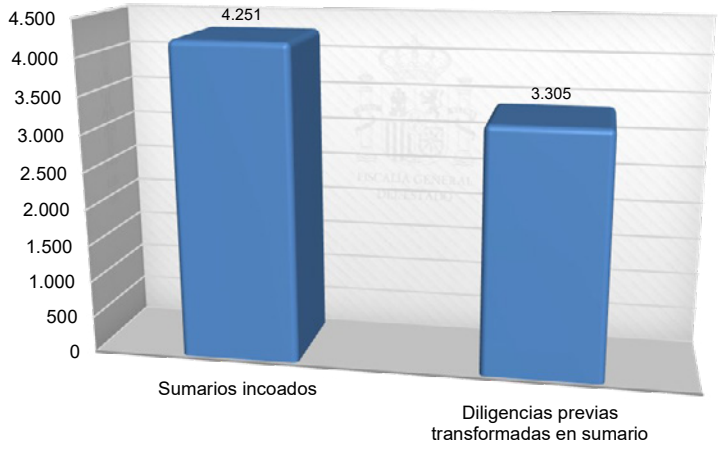
### 1.1.6 Sumarios

Este procedimiento 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 2024 se incoaron 4.251 sumarios; de esta cifra total de incoados, 3.305 procedían de diligencias previas, como se observa en el gráfico siguiente.

PROCEDIMIENTO DE SUMARIO: CIFRA TOTAL DE PROCEDIMIENTOS INCOADOS / CIFRA DE SUMARIOS CON ORIGEN EN DILIGENCIAS PREVIAS

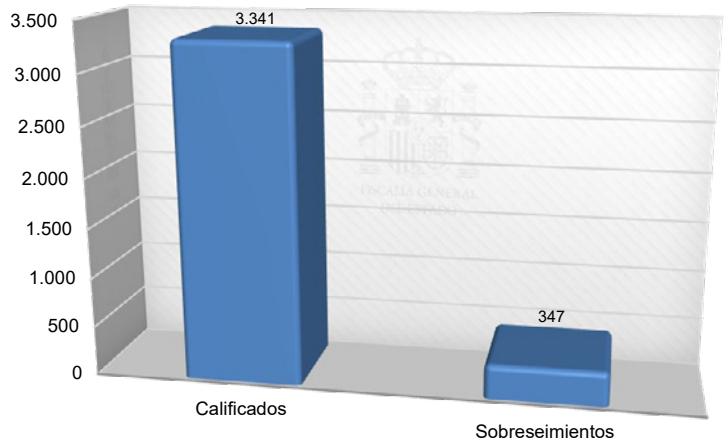



| | 2024 | 2023 | 2022 |
|---|---|---|---|
| Incoaciones | 4.251 | 3.728 | 3.487 |
| Calificaciones | 3.341 | 2.725 | 2.599 |
| Sobreseimientos | 347 | 279 | 286 |

El número de procedimientos de sumario incoados en el ejercicio 2024 ha experimentado un incremento del 14,02% respecto a la cifra registrada en 2023.

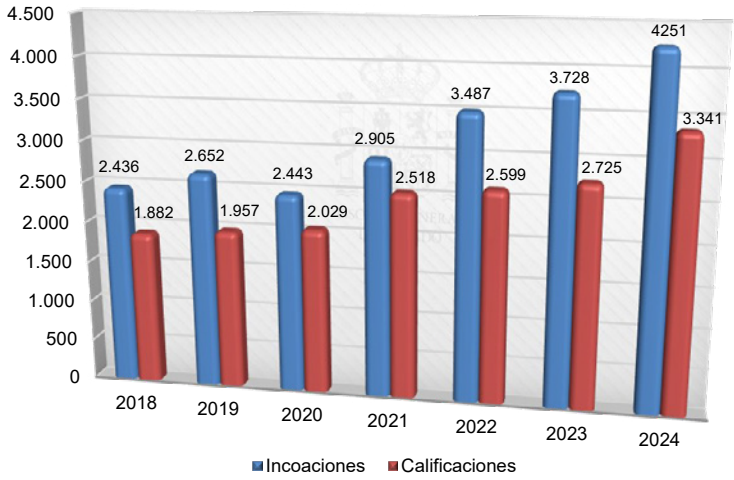
Las calificaciones presentadas en el ejercicio 2024 (3.341) han experimentado un notable ascenso, en concreto un 22,6% respecto a las presentadas en 2023, continuando la tendencia creciente que se viene apreciando en anualidades anteriores. El dato de sumarios sobreseídos en 2024 ha sufrido un incremento del 24,4% respecto de 2023, en concreto han pasado de ser sobreseídos 279 sumarios en 2023 a 347 en 2024.

RELACIÓN ENTRE CALIFICACIONES
Y SOBRESEIMIENTOS DE SUMARIOS
ANTE LA AUDIENCIA EN EL AÑO 2024



La evolución interanual de incoaciones y calificaciones se expresa en el siguiente gráfico.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS SUMARIOS INCOADOS Y CALIFICADOS




Lo expuesto se concreta en las siguientes cifras:

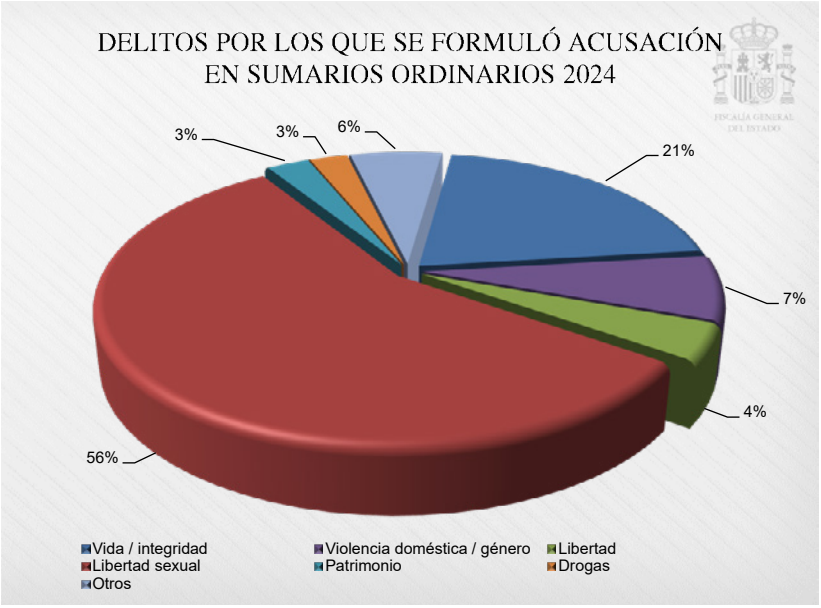
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Incoaciones . . . . | 2.436 | 2.652 | 2.443 | 2.905 | 3.487 | 3.728 | 4.251 |
| Calificaciones . . | 1.882 | 1.957 | 2.029 | 2.518 | 2.599 | 2.725 | 3.341 |

Normalmente la tramitación de este procedimiento en instrucción se prolonga más allá de una anualidad. Según los datos extraídos de la aplicación SICC en 2024, de acuerdo con las mediciones de «Tiempos compendios», resulta que el tiempo medio entre la incoación y la conclusión del sumario en 2024 fue de 745,81 días, tomando como fecha de inicio la de incoación del asunto, aunque hubiera sido como diligencias previas, luego transformadas en sumario.

### 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 2024 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 en este ejercicio el 56% del total, frente al 57% del total del ejercicio 2023 y el 54% del ejercicio 2022. Los delitos contra la vida e integridad supusieron el 21% de los delitos calificados en los procedimientos de sumario, idéntico porcentaje al del año anterior. Les siguen en número de calificaciones los delitos relativos a la violencia doméstica y de género (7%) y a la libertad (4%); se trata de delitos que han experimentado ligeras variaciones respecto del año 2023, en el que representaron, respectivamente, el 6% y el 5%.



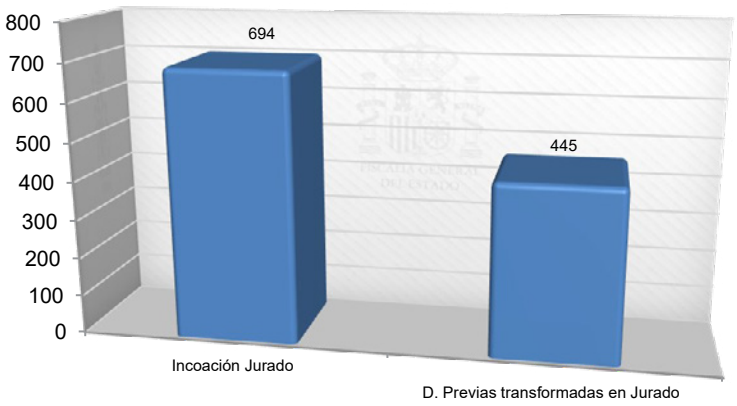

### 1.1.7 Procedimiento ante el tribunal del jurado

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 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 2024 se han incoado 694 procedimientos ante el Tribunal del Jurado, de los cuales 445 procedían de diligencias previas.

PROCEDIMIENTOS ANTE EL TRIBUNAL DE JURADO: CIFRA TOTAL DE PROCEDIMIENTOS INCOADOS Y CIFRA DE PROCEDIMIENTOS DE JURADO CON ORIGEN EN DILIGENCIAS PREVIAS AÑO 2024




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.

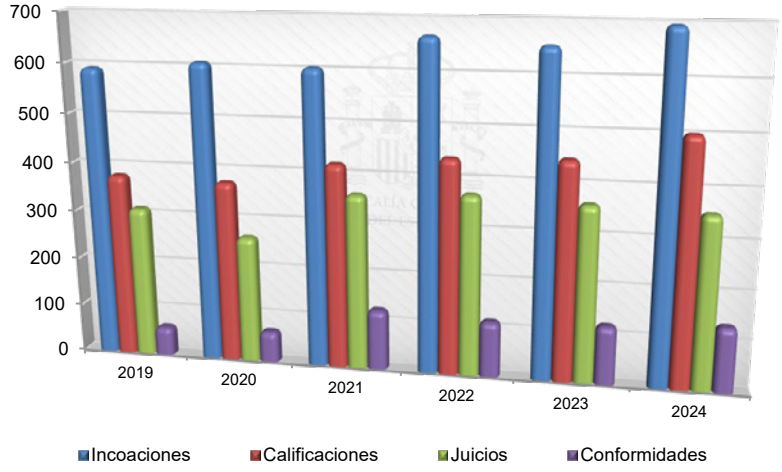
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Incoaciones . . . . . | 591 | 607 | 602 | 666 | 653 | 694 |
| Calificaciones . . . . . | 377 | 372 | 418 | 438 | 444 | 499 |
| Juicios . . . . . | 310 | 261 | 358 | 368 | 359 | 351 |
| Conformidades . . . . . | 59 | 64 | 124 | 114 | 120 | 133 |

La cifra de incoaciones de procedimientos en el ejercicio 2024 ha experimentado un incremento del 6,3% respecto a las registradas en el ejercicio 2023. Las calificaciones presentadas se han incrementado en un 12,4% (499 frente a las 444 del ejercicio 2023), con un ligero des-

censo de los juicios (un 2,2%) e incrementándose en un 10,8% las conformidades alcanzadas sin juicio. 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 se mantiene en estas últimas anualidades una tendencia general creciente en el número de procedimientos ante el Tribunal del Jurado y actuaciones propias de los mismos.

El siguiente gráfico muestra visualmente la evolución en estos últimos ejercicios de los actos procesales referidos.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL PROCEDIMIENTO DEL JURADO EN BASE A LOS ACTOS PROCESALES MÁS RELEVANTES



### 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 37% del total de delitos calificados en este tipo de procedimiento en el año 2024 (dicho porcentaje fue del 35% en el ejercicio 2023).

En procedimiento de jurado se calificaron 83 delitos de homicidio y 148 de asesinato según los registros de 2024 (. Alcanzan el segundo lugar en cuanto a su presencia entre los calificados por procedimiento de jurado los delitos cometidos contra la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio (un 23% del total, frente al 21% del año anterior), presentándose 156 calificaciones por allanamiento de morada en esta modalidad procesal.

Los delitos contra el patrimonio pasan de representar el 6% de los calificados en los escritos propios de esta modalidad procesal en la anualidad 2023 al 9% en el año 2024. 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 2024 escasas variaciones respecto a los porcentajes computados en el ejercicio 2023. Así, los delitos contra la libertad suponen el 6% de las calificaciones en procedimiento de jurado en el ejercicio 2024, representando un 7% del total en el ejercicio anterior. Los relativos a la violencia doméstica o de género representan en 2024 el 6% de los calificados por esta modalidad, al igual que en 2023. Y los delitos contra la administración pública han ascendido a un 6% del total de los calificados en procedimiento ante el Tribunal del Jurado en el ejercicio 2024 (porcentaje que fue del 5% en 2023).

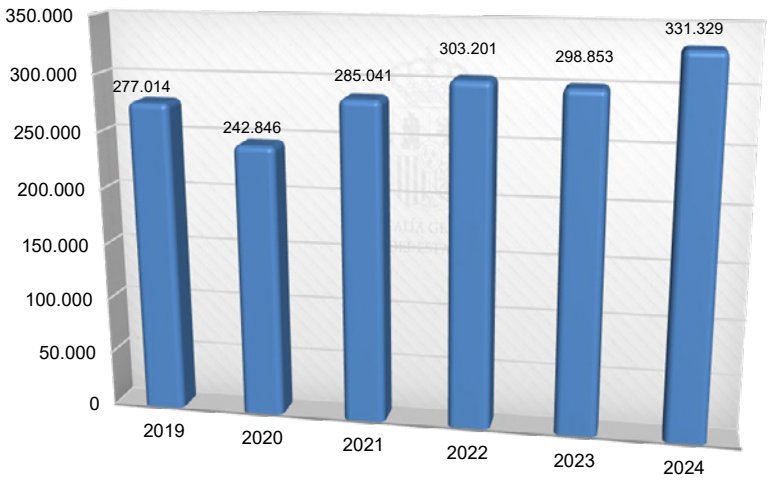
### 1.1.8 Calificaciones

En el ejercicio de 2024 el Ministerio Fiscal presentó 331.329 calificaciones en todo tipo de procedimientos. Si se compara con la cifra de calificaciones registradas en el año 2023 (298.853 calificaciones), se ha experimentado un incremento del 10,9% respecto al dato del ejercicio previo.

Este incremento se inserta en la tendencia general al alza en el número de estas actuaciones que viene observándose en las últimas anualidades, con la clara excepción que supuso el año 2020 motivada por razón de la suspensión de toda actividad jurisdiccional no esencial durante los meses de confinamiento en el estado de alarma. Si bien en el año 2023 se produjo una ligera bajada en el número de calificaciones que se explicó por la menor actividad de los órganos judiciales a consecuencia las huelgas de funcionarios/as y letrados/as de la administración de justicia del primer semestre del ejercicio, la inexistencia a lo largo de 2024 de incidencias similares ha dado lugar a que los números registrados de calificaciones sean notablemente superiores.

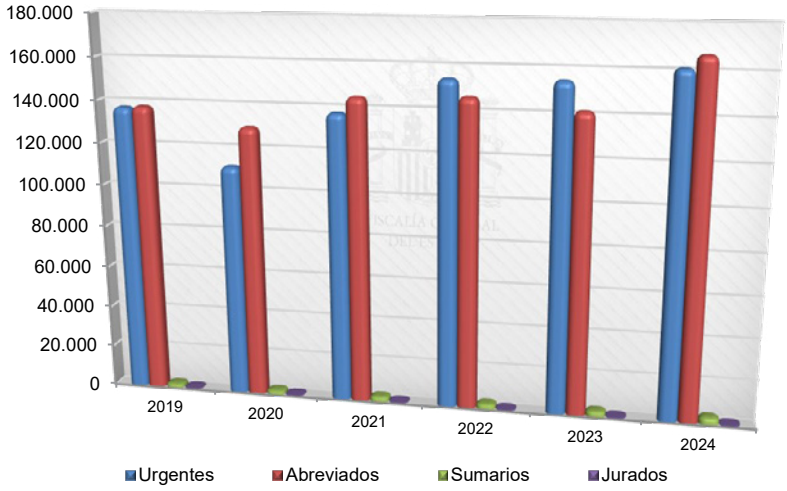
Puede apreciarse en el siguiente gráfico una representación de la evolución interanual en el número de calificaciones presentadas por el Ministerio Fiscal:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE TOTAL DE CALIFICACIONES




Si se atiende a las cifras relativas a las modalidades procesales que dan lugar al mayor volumen de calificaciones, en el ejercicio 2024 las presentadas en procedimiento abreviado (166.626) han superado a las que se han realizado en diligencias urgentes (160.863), frente a lo sucedido en los dos ejercicios previos, en los que los escritos de calificación presentados en diligencias urgentes fueron más numerosos que los presentados 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

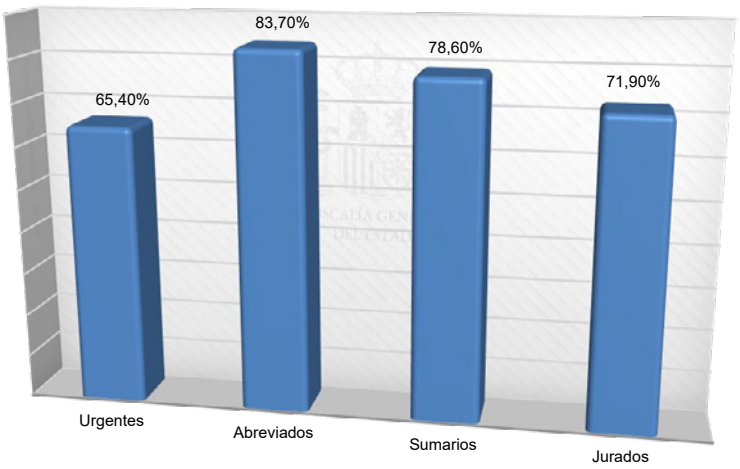



| | Urgentes | Abreviados | Sumarios | Jurados | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| 2024 | 160.863 | 166.626 | 3.341 | 499 | 331.329 |
| 2023 | 154.362 | 141.322 | 2.725 | 444 | 298.853 |
| 2022 | 153.966 | 146.198 | 2.599 | 438 | 303.201 |
| 2021 | 137.340 | 144.765 | 2.518 | 418 | 285.041 |
| 2020 | 110.986 | 129.459 | 2.029 | 372 | 242.846 |
| 2019 | 137.054 | 137.626 | 1.957 | 377 | 277.014 |

En cuanto al dato referido al ejercicio 2024 sobre el tiempo transcurrido en las causas penales desde la incoación del procedimiento hasta que se produce la calificación del Ministerio Fiscal, la aplicación SICC (indicador de «Tiempos compendios»), arroja el dato de 406,33 días de media en el caso de los procedimientos de diligencias previas/procedimiento abreviado, como ya se ha señalado. En los procedimientos tramitados por la modalidad de diligencias urgentes/juicio rápido el resultado que ofrece la aplicación como cálculo del tiempo medio hasta que se produce la calificación es de 44,88 días. El dato correspondiente a los procedimientos de sumario ordinario es de 804,38 días y de 689,20 días en los procedimientos ante el Tribunal del Jurado.

Para finalizar el análisis de las calificaciones del Ministerio Fiscal, puede ponerse en relación el dato del volumen de incoaciones que se han producido en el ejercicio 2024 en cada una de las distintas modalidades procesales con la cifra de calificaciones que se han presentado en cada una de las mismas, obteniéndose la siguiente representación gráfica:

PORCENTAJE DE CALIFICACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS EN RELACIÓN A SU VOLUMEN DE INCOACIÓN EN 2024




### 1.1.9 Juicios y sentencias

#### 1.1.9.1 *Juicios*

Según los datos registrados de juicios celebrados con la asistencia del Ministerio Fiscal, en la anualidad de 2024 el Ministerio Fiscal asistió a 365.418 juicios. Desglosando dicha cifra por tipos de procedimiento, se han computado 195.913 asistencias ante juzgados de instrucción por delitos leves, 157.408 juicios celebrados ante los juzgados de lo penal, y 12.097 juicios penales en las audiencias provinciales.

Si al comparar los datos del ejercicio 2023 con los del 2022 se evidenciaba un descenso de un 5,9% en la cifra total de celebración de juicios, y que la bajada del año 2023 tuvo especial incidencia en el caso de los juicios celebrados ante los juzgados de lo penal, los datos del ejerci-

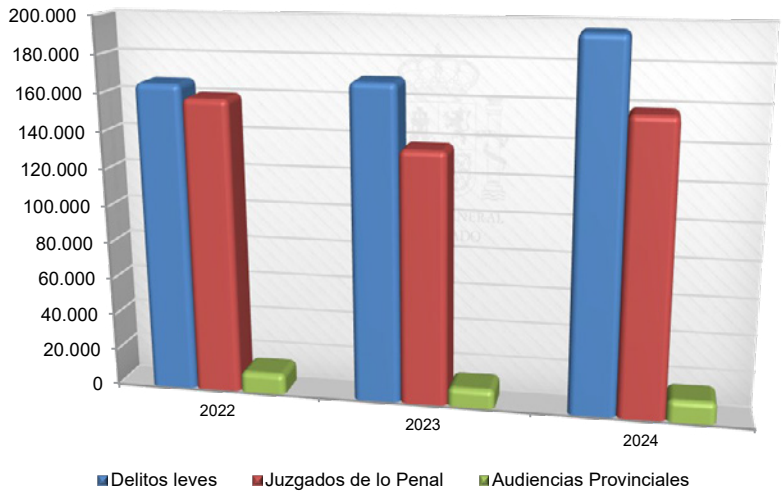
cio 2024 reflejan un incremento de la celebración de juicios en todos los órganos enjuiciadores que se contemplan en el siguiente cuadro:

| | Delitos leves | Juzgados de lo Penal | Audiencias Provinciales | Total |
|---|---|---|---|---|
| 2024 | 195.913 | 157.408 | 12.097 | 365.418 |
| 2023 | 169.559 | 136.258 | 10.601 | 316.418 |
| 2022 | 166.008 | 158.878 | 11.371 | 336.257 |

El incremento que se ha producido en la celebración de juicios en los distintos órganos de enjuiciamiento se expresa en cifras muy similares. Así, los juicios celebrados en 2024 en los juzgados de instrucción por delitos leves han supuesto un 15,5% más que los celebrados en el año 2023; los juicios ante los juzgados de lo penal se han incrementado también en un 15,5% frente a los celebrados en el ejercicio previo y, por último, el incremento de juicios ante las audiencias provinciales ha sido de un 14,1%. Valorando el dato conjunto, en el ejercicio de 2024 la cifra total de juicios celebrados se ha incrementado un 15,5% respecto a los computados en 2023.

Mediante el siguiente gráfico se puede observar la evolución interanual de los juicios celebrados por el Ministerio Fiscal en estas tres últimas anualidades:

EVOLUCIÓN INTERANUAL EN ATENCIÓN AL ÓRGANO DE CELEBRACIÓN



La razón del descenso producido en el año pasado se vino relacionando por las fiscalías territoriales con las huelgas sucesivas que afectaron a la actividad jurisdiccional en el primer semestre del ejercicio 2023. Las cifras del año 2024 sobre juicios celebrados con asistencia del Ministerio Fiscal muestran una importante recuperación en el número de señalamientos de los órganos judiciales, una vez desaparecidas las circunstancias expresadas, sin perjuicio de que continúe el problema de la demora en el señalamiento de juicios.

En cuanto al tiempo que transcurre hasta que se producen los señalamientos de los procedimientos, se ofrece la información referente al año 2024 que arroja la aplicación SICC sobre tiempos medios, ya sea tanto los contabilizados desde que el Ministerio Fiscal califica un procedimiento hasta que se produce su primer señalamiento, como los que transcurren desde la incoación del procedimiento en el órgano de enjuiciamiento hasta el primer señalamiento.

**Tiempo medio calificación a señalamiento año 2024 (Fuente SICC, «Tiempos compendios»)**

| Tipo de procedimiento | Juicio rápido | Procedimiento abreviado | Procedimiento sumario ordinario | Tribunal del Jurado |
|---|---|---|---|---|
| Tiempo medio (días) . . . . . | 148,62 | 659,23 | 328,94 | 375,01 |

**Tiempo Medio Incoación del procedimiento de enjuiciamiento a Señalamiento año 2024 (Fuente SICC, «Tiempos compendios»)**

| Tipo de procedimiento | Juicio rápido | Procedimiento abreviado | Procedimiento sumario ordinario | Tribunal del Jurado |
|---|---|---|---|---|
| Tiempo medio (días) . . . . . | 40,18 | 180,96 | 432,58 | 162,86 |

Los datos que se han venido ofreciendo en Memorias anteriores procedían de los indicadores de «Tiempos fiscalía» y «Tiempos judiciales», cuyas fórmulas de cálculo se han corregido por los técnicos del aplicativo SICC a fin de poder ofrecer un resultado medio que se ajustase mejor a la realidad de la totalidad de procedimientos computados en la aplicación. Resultará necesario comparar los resultados del ejerci-

cio 2024, obtenidos ya con la fórmula de cálculo revisada, con los datos de mediciones de tiempo que proporcione a futuro dicha aplicación.

En cualquier caso, puede advertirse que los datos de tiempos medios hasta que se produce el primer señalamiento –ya sea desde la calificación o su incoación por el órgano de enjuiciamiento– resultan especialmente significativos por su duración en el ámbito de los procedimientos abreviados y sumarios. Los tiempos indicados resultan excesivamente altos, reflejando una respuesta judicial tardía que 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.

En el ejercicio 2023 se produjo un volumen elevado de suspensiones de juicios, alcanzando el 42,6% de los señalamientos de los juzgados de lo penal y el 36,3 % de los señalamientos de las audiencias provinciales. Este elevado índice de suspensiones del ejercicio 2023 vino condicionado, según las Memorias territoriales, por las huelgas ya aludidas.

En el ejercicio 2024 ahora analizado se reduce el porcentaje de suspensiones tanto en los juzgados de lo penal como en las audiencias provinciales a consecuencia del incremento de juicios celebrados y a la minoración en la cifra de juicios suspendidos. El porcentaje de suspensiones sobre el total de juicios señalados en 2024 alcanza el 36,8% ante los juzgados de lo penal y se sitúa en las audiencias en un 32,6%, cifra similar a la del ejercicio 2022.

| | Juzgados de lo Penal | | | Audiencias provinciales | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2024 | 2023 | 2022 | 2024 | 2023 | 2022 |
| Celebrados . . . . . | 157.408 | 136.258 | 158.878 | 12.097 | 10.601 | 11.371 |
| Suspendidos . . . . . | 91.574 | 100.924 | 84.890 | 5.856 | 6.052 | 5.368 |
| Señalados . . . . . | 248.982 | 237.182 | 243.768 | 17.953 | 16.653 | 16.739 |
| % Suspendidos . . . . . | 36,8 % | 42,6 % | 34,8 % | 32,6 % | 36,3 % | 32,1 % |

Sin perjuicio de la reducción experimentada en el porcentaje de suspensiones respecto al ejercicio anterior, ha de insistirse una vez más en el efecto negativo que provocan las suspensiones, en la medida 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.

Las conformidades como medio de evitación de los juicios suponen una medida efectiva para procurar una respuesta más inmediata. El régimen de la conformidad prevista en el artículo 801 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal 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.

Si se atiende a las 160.863 diligencias urgentes calificadas en el año 2024, un 74,6% del total (esto es, la cifra de 120.043 diligencias urgentes) han finalizado por sentencias de conformidad dictadas por los juzgados de instrucción mediante la figura de la prestación de conformidad regulada en el artículo 801 LECrim. La presencia de la conformidad en diligencias urgentes presenta unos niveles bastante estables (fue del 75,6% en el año 2023 y del 75% en el año 2022).

Existe otro porcentaje de conformidades que se alcanzan con carácter previo al juicio oral, una vez señalado y cuando ya han transcurrido los tiempos medios referidos. Si bien ello aborta gran parte de los beneficios que, tanto para las partes como para la organización en general existirían si la conformidad se hubiera logrado en otro momento procesal anterior, lo cierto es que se evidencia la gran utilización de esta figura procesal en los distintos momentos legalmente previstos de acuerdo con la regulación procesal vigente en el ejercicio 2024, por las indudables ventajas que supone.

#### 1.1.9.2 *Sentencias*

Los datos registrados en las estadísticas del Ministerio Fiscal sobre sentencias se ofrecen en el siguiente cuadro, desglosándose, del total de las dictadas por los distintos órganos judiciales penales, el volumen de las sentencias condenatorias y de las sentencias absolutorias.

| Sentencias Penal año 2024 | | Condenatorias | Absolutorias |
|---|---|---|---|
| Juzgados de instrucción en juicios delitos leves con asistencia MF . . . . . | 164.588 | 99.788 | 64.800 |
| Juzgados de instrucción en diligencias urgentes . . . . . | 120.043 | | |
| Juzgados de lo penal en procedimientos abreviados y juicios rápidos . . . . . | 152.298 | 122.828 | 29.470 |
| Audiencias provinciales en procedimientos abreviados, sumarios y jurados . . . . . | 11.641 | 9.867 | 1.774 |

Puede apreciarse de estos datos un incremento de sentencias dictadas por los juzgados de instrucción en juicios por delitos leves en los que tuvo asistencia el Ministerio Fiscal (164.588 en el ejercicio 2024, frente a las 153.223 sentencias registradas en el ejercicio 2023).

Se han contabilizado en el ejercicio 2024 un total de 120.043 sentencias dictadas por los juzgados de instrucción, mediante el trámite de prestación de conformidad a la acusación. Dicha cifra en el ejercicio de 2023 fue de 116.769 sentencias de conformidad, por lo que se ha producido un moderado incremento del 2,8%.

Los jugados de lo penal dictaron en 2024, ya sea en el procedimiento abreviado para el enjuiciamiento de delitos o en el trámite de juicios rápidos, un total de 152.298 sentencias. El aumento en el número de las sentencias computadas en la anualidad de 2024 frente a las registradas en 2023 (131.707) es notable (15,6% de incremento), en correspondencia con los datos registrados sobre incremento de juicios.

Por último, analizando las sentencias dictadas por las audiencias provinciales en procedimientos abreviados, sumarios y jurados, el dato de sentencias computadas es de 11.641 en la anualidad de 2024, apreciándose un crecimiento del 14,7% respecto a las 10.147 que se registraron en el ejercicio 2023, en lógica correspondencia con los datos sobre aumento de los juicios el ejercicio que en esta Memoria se analiza.

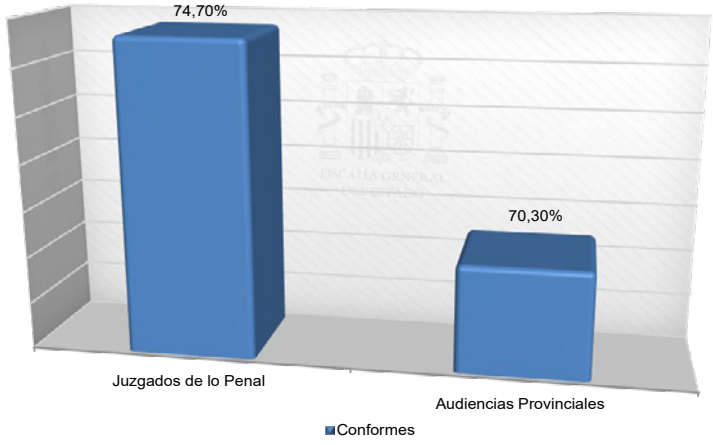
Entrando ahora en el análisis del contenido de las resoluciones judiciales según los datos antes expuestos, en 2024 las sentencias absolutorias han supuesto el 39,4% del total de sentencias dictadas en los delitos leves (este porcentaje fue del 36,9% en el ejercicio 2023). Los juzgados de lo penal dictaron sentencia absolutoria en el 19,4% de los casos (en 2023, los pronunciamientos absolutorios representaron un 20,6% del total de sentencias de los juzgados de lo penal). Las audiencias provinciales absolvieron en un 15,2% de los procedimientos enjuiciados en el presente ejercicio memorial, mientras que en el anterior las sentencias absolutorias de las audiencias provinciales alcanzaron el 15,9% del total de pronunciamientos.

Los datos estadísticos registrados respecto a las sentencias también permiten constatar la sintonía o disconformidad entre el criterio mantenido por el Ministerio Fiscal y la decisión de los órganos de enjuiciamiento.

| 2024 | Sentencias dictadas | Sentencias conformes con el criterio del Ministerio Fiscal | % conformes respecto al total de sentencias dictadas |
|---|---|---|---|
| Audiencias Provinciales .... | 11.641 | 8.189 | 70,3% |
| Juzgados de lo Penal ..... | 152.298 | 113.758 | 74,7% |
| Total ..... | 163.939 | 121.947 | 74,4% |

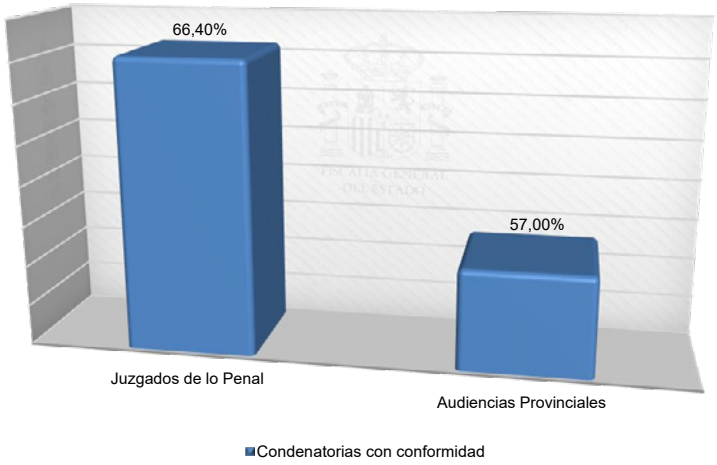
Contemplando tanto sentencias condenatorias como absolutorias, la conformidad de la sentencia con el criterio defendido por el Ministerio Fiscal se ha producido en el 70,3% del total de las sentencias dictadas por las audiencias provinciales. En el caso de las sentencias dictadas por los juzgados de lo penal, dicho porcentaje de concordancia entre la postura defendida por el Ministerio Fiscal y lo resuelto por los órganos enjuiciadores alcanzó una cifra del 74,7%. Si se tiene en cuenta la totalidad de sentencias dictadas por ambos órganos, el grado de conformidad con la posición del Ministerio Fiscal sería del 74,4%. Estos datos muestran una gran sintonía entre la postura del Ministerio Fiscal en los procedimientos penales y lo que resuelven los órganos que conocen de los mismos, habiendo crecido levemente el porcentaje que representan en 2024 las sentencias conformes respecto al 73,8% de conformidad que se registró en el ejercicio 2023 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 LOS JUZGADOS DE LO PENAL Y LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES



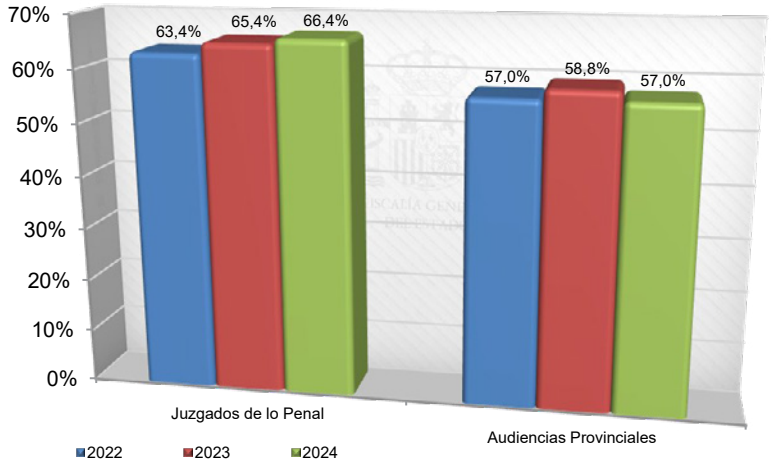
De las 122.828 sentencias condenatorias que pronunciaron los juzgados de lo penal en el ejercicio 2024, 81.564 fueron dictadas tras alcanzar una conformidad del acusado y su letrado con la calificación del Ministerio Fiscal, lo cual supone un 66,4% de las condenas dictadas por los juzgados de lo penal. En el caso de las audiencias provinciales, 5.621 de las 9.867 sentencias condenatorias lo fueron por conformidad del acusado y su defensa con la posición del fiscal (es decir, la conformidad de las partes se prestó en el 57% de los casos de sentencias condenatorias).

INCIDENCIA DE LA CONFORMIDAD PREVIA DE LAS PARTES EN LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS DICTADAS EN LOS JUZGADOS DE LO PENAL Y AUDIENCIAS PROVINCIALES




Por lo tanto, también en el ejercicio de 2024, tal y como viene reflejándose en Memorias de anualidades anteriores, el mayor número de sentencias condenatorias se produjo por la conformidad del acusado con la calificación del Ministerio Fiscal. Si se compara este peso de la conformidad alcanzada por las partes en el total de las sentencias condenatorias con los porcentajes correspondientes al ejercicio 2023, la proporción que representan las condenas de conformidad ha crecido ligeramente en las sentencias de los juzgados de lo penal (supuso el 65,4% de las condenas en 2023) y descendido también de forma ligera en las audiencias (en 2023 supuso el 58,8% de las condenas de estos órganos), manteniéndose en cualquier caso en las últimas anualidades en unas ratios bastante estables.

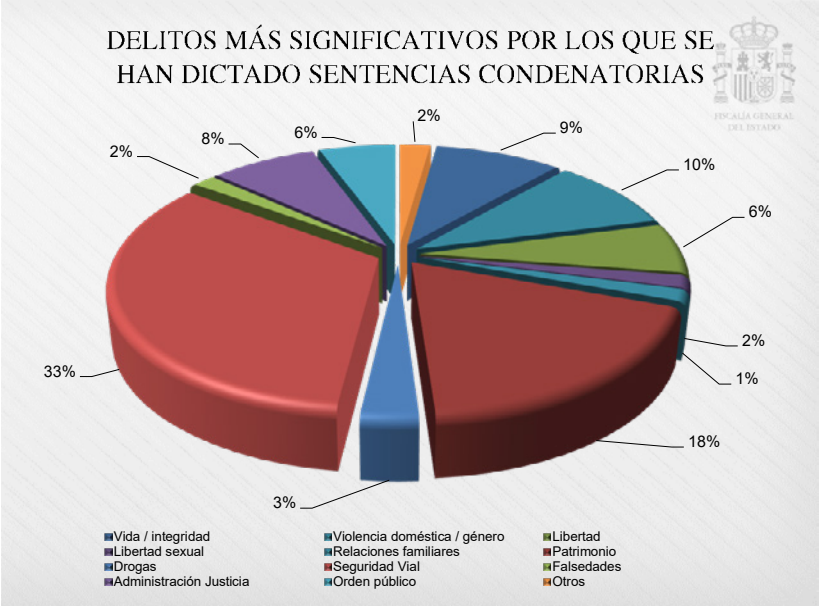
EVOLUCIÓN DE LA CONFORMIDAD DE LAS PARTES EN LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS DICTADAS POR LOS JUZGADOS DE LO PENAL Y AUDIENCIAS PROVINCIALES




La diferencia existente entre los porcentajes de conformidad en los procedimientos ante los juzgados de lo penal y las audiencias provinciales se debe a que las peticiones de pena efectuadas ante las audiencias provinciales, que enjuician causas por delitos a los que la ley señala pena privativa de libertad superior a los cinco años de prisión, conllevan una mayor probabilidad de ingreso en prisión del acusado, a lo que hay que añadir que la conformidad en la legislación vigente en el ejercicio 2024 se encontraba prevista para penas privativas de libertad de hasta 6 años, por lo que la aplicación de esta figura procesal resulta mucho más limitada en las audiencias provinciales dada la naturaleza de delitos de los que conocen estos órganos.

Los delitos con mayor presencia en las sentencias condenatorias, tanto dictadas por los juzgados de lo penal como las audiencias provinciales, se representan en el siguiente gráfico. La seguridad vial y el patrimonio fueron de nuevo los ámbitos que dieron lugar a un mayor número de sentencias condenatorias, suponiendo respectivamente el 33% y el 18% 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 8%. Respecto de estos últimos, hay que entender que dentro 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. Se mantiene por tanto la tendencia de los últimos años en cuanto a los tipos delictivos que con mayor frecuencia se presentan en las sentencias condenatorias.



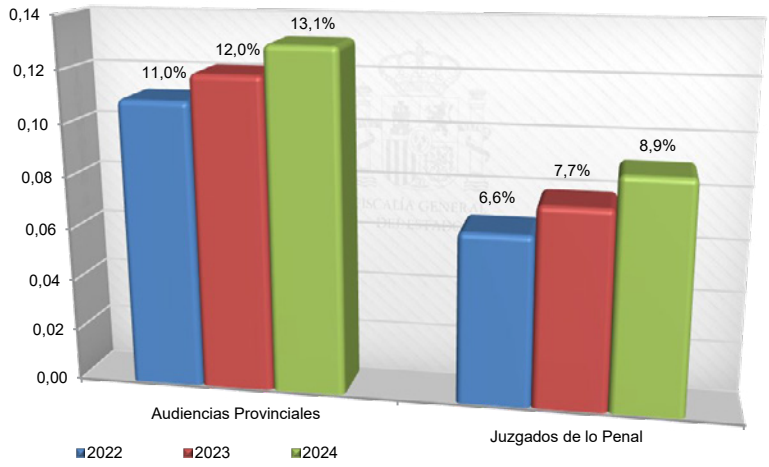

Se apunta la evolución de los últimos años en el siguiente cuadro:

| | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|
| Seguridad vial | 36 % | 35 % | 33% |
| Patrimonio | 18,5 % | 19 % | 18% |
| Administración de Justicia | 7 % | 8 % | 8% |
| Violencia doméstica/género | 8 % | 10 % | 10% |
| Vida e integridad física | 9 % | 9 % | 9% |
| Orden público | 5 % | 5 % | 6% |
| Libertad | 6 % | 6 % | 6% |

En cuanto a los recursos interpuestos por el Ministerio Fiscal en el ejercicio 2024, contra las sentencias disconformes dictadas por los juzgados de lo penal (38.540 resoluciones) se ha contabilizado la interposición por los fiscales de 3.414 recursos, lo que representa la presentación de recurso frente a un 8,9% del total de sentencias dis-

conformes. En el caso de las sentencias disconformes dictadas por las audiencias provinciales (3.452) se ha presentado recurso por el Ministerio Fiscal en el 13,1% de las ocasiones (451 recursos interpuestos). En consecuencia, y de forma similar a lo que se hizo constar en la Memoria del ejercicio previo 2023, continúa creciendo ligeramente la proporción de recursos interpuestos frente a sentencias disconformes dictadas tanto por los juzgados de lo penal como por las audiencias provinciales al incrementarse aproximadamente en un punto porcentual en ambos casos.

RECURSOS INTERPUESTOS POR EL MINISTERIO FISCAL
CONTRA SENTENCIAS DE DISCONFORMIDAD




Dentro de los recursos contra sentencias debemos hacer una breve referencia a los recursos de apelación interpuestos contra sentencias dictadas por las audiencias provinciales en primera instancia. Los datos estadísticos del ejercicio 2024 reflejan, contabilizando los datos computados por la totalidad de las fiscalías de comunidades autónomas, 2.561 sentencias dictadas en apelaciones por los Tribunales Superiores de Justicia y 556 vistas con intervención del Ministerio Fiscal.

### 1.1.10 Diligencias de investigación

El artículo 5 de Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y el artículo 773.2 de la LECrim asignan al Ministerio Fiscal funciones direc-

tas 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.

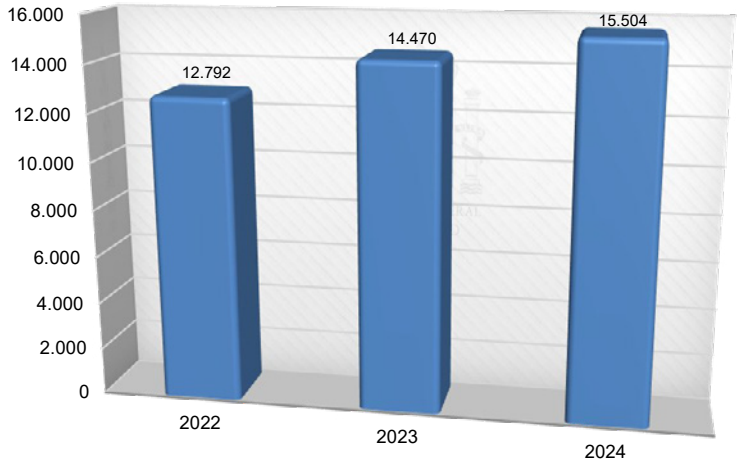
En esta materia se dictó a finales del año 2022 la Circular 2/2022, de 20 de diciembre de la Fiscalía General del Estado, sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal, para ofrecer un tratamiento unitario y sistemático y paliar el disperso desarrollo doctrinal existente sobre esta materia.

El número total de diligencias de investigación tramitadas por los distintos órganos del Ministerio Fiscal ha ascendido en el ejercicio 2024 a la cifra de 15.504 diligencias, repartidas entre las fiscalías territoriales (15.152 en las fiscalías provinciales y 176 en las fiscalías de las comunidades autónomas), y las fiscalías de ámbito nacional (176 diligencias de investigación, correspondiendo 84 a la Fiscalía de la Audiencia Nacional, 28 a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, y 64 a la Fiscalía Especial Antidroga.

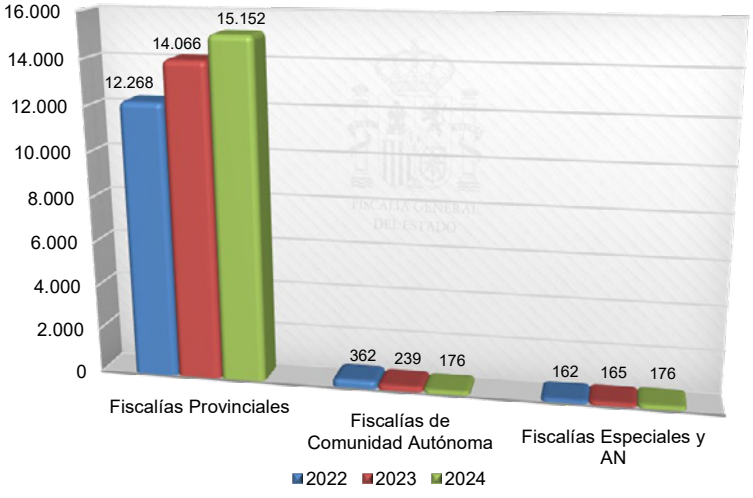
En el año 2022 se incoaron un total de 12.792 diligencias de investigación, y en 2023, primer ejercicio en que se encontraba ya vigente la Circular 2/2022, el dato total se incrementó en un 13,1% hasta llegar a las 14.470 actuaciones investigadoras, con especial crecimiento en el ámbito de las fiscalías provinciales.

En el ejercicio 2024 la cifra total ha experimentado un crecimiento del 7,1%, pudiendo apreciarse la evolución de las incoaciones correspondientes a los tres últimos ejercicios en los gráficos siguientes:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL TOTAL DE DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN INCOADAS

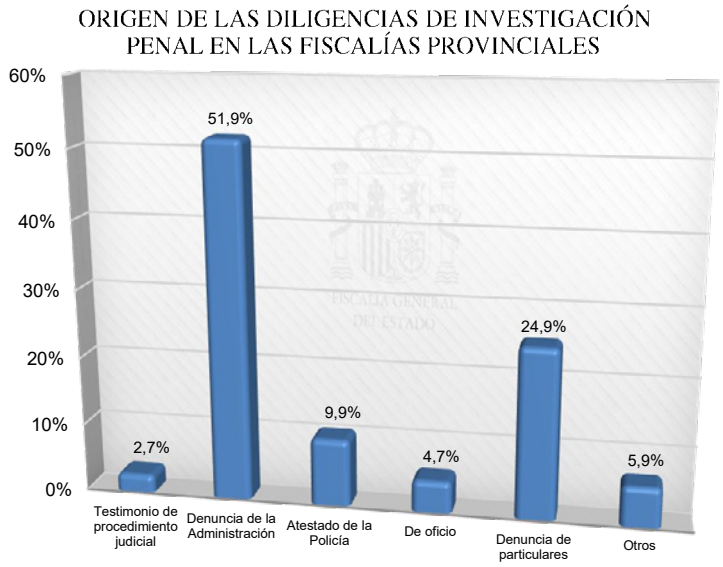



DISTRIBUCIÓN DE LAS INCOACIONES EN LAS DISTINTAS FISCALÍAS



Las fiscalías provinciales, al igual que ya se apuntó en la Memoria del ejercicio anterior, son los órganos del Ministerio Fiscal en los que se ha producido un incremento más relevante de actuaciones investigadoras en 2024. Así, el número de diligencias de investigación incoadas en las fiscalías provinciales asciende un 7,7% respecto al dato de 2023. También se ha incrementado la cifra correspondiente a las fiscalías de ámbito nacional en un 6,7%. Mientras, en el caso de las diligencias de investigación incoadas en las fiscalías de comunidad autónoma, se ha producido en el ejercicio 2024 un decremento del 26,4%, continuando de esta forma la tendencia que ya se apreció en el ejercicio 2023 de descenso de las incoaciones de diligencias de investigación en este tipo de órganos.

En el ámbito de las fiscalías provinciales, el siguiente gráfico reflejan los datos estadísticos que constan registrados sobre el origen de las diligencias de investigación incoadas:



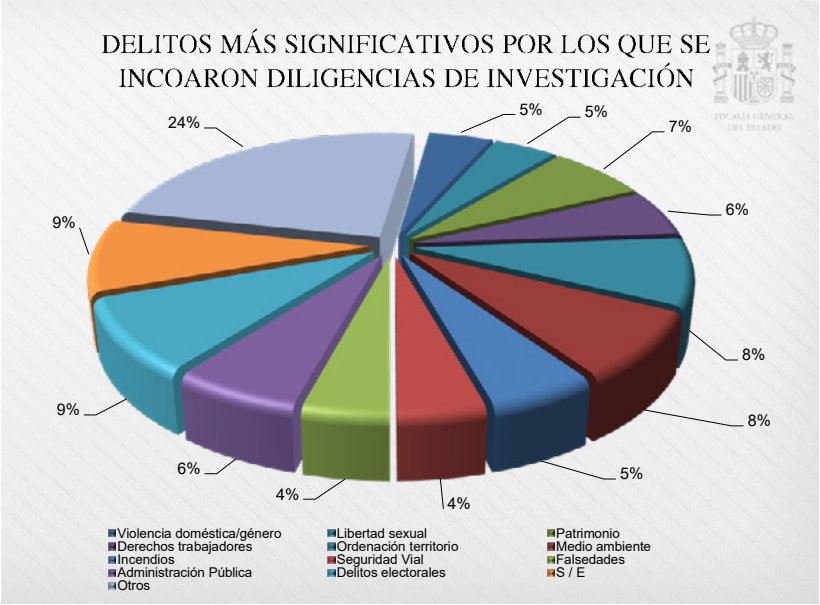

Si se atiende por lo tanto a los datos estadísticos disponibles sobre el origen de las diligencias de investigación, vuelve a evidenciarse la especial relevancia que tienen las comunicaciones de los órganos de la Administración en la puesta en marcha de la actividad investigadora del Ministerio Fiscal. Así, la comunicación de hechos que los órganos administrativos estimaron que pudieran ser constitutivos de delito

constituyó el fundamento del 51,9% del total de investigaciones del Ministerio Fiscal en 2024, porcentaje casi idéntico al 51,7% de diligencias que en 2023 fueron originadas por denuncias remitidas por la administración.

La progresiva especialización del Ministerio Fiscal ha traído consigo un especial contacto con sectores de la Administración como Jefaturas de Tráfico, Inspecciones de Trabajo, Administraciones tributarias y Consejerías con competencias en materias de medio ambiente, urbanismo o territorio, lo que propicia que en el ejercicio de las actuaciones administrativas se acuda particularmente al Ministerio Fiscal denunciando hechos de los que pueden derivar responsabilidades penales. También puede indicarse en 2024 a la administración electoral, que, como se verá al analizar el contenido de los delitos objeto de diligencias de investigación, ha dado lugar a un número relevante de diligencias en el ejercicio, al haber remitido las Juntas Electorales actuaciones al Ministerio Fiscal para que se investigase la posible existencia de delitos conforme a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Después de los órganos administrativos, son las denuncias interpuestas por los particulares el segundo supuesto más frecuente por el que se da lugar a la iniciación de diligencias de investigación, teniendo este origen un 24,9% de las incoadas en 2024 (en el ejercicio previo 2023 supusieron un porcentaje del 26,4%). Las otras categorías individualizadas serían los atestados policiales (que han dado origen al 9,9% de las investigaciones del Ministerio Fiscal), la incoación de oficio por el Ministerio Fiscal a raíz del conocimiento de posibles hechos delictivos (4,7%) y los testimonios de procedimientos que remiten los órganos jurisdiccionales (2,7% del total de diligencias). El peso relativo de las distintas formas de iniciación de las diligencias se mantiene bastante estable respecto a los datos recogidos en el ejercicio memorial 2023.

Si se atiende ahora a los delitos que fueron objeto de las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal en el año 2024, se obtiene la siguiente representación gráfica:

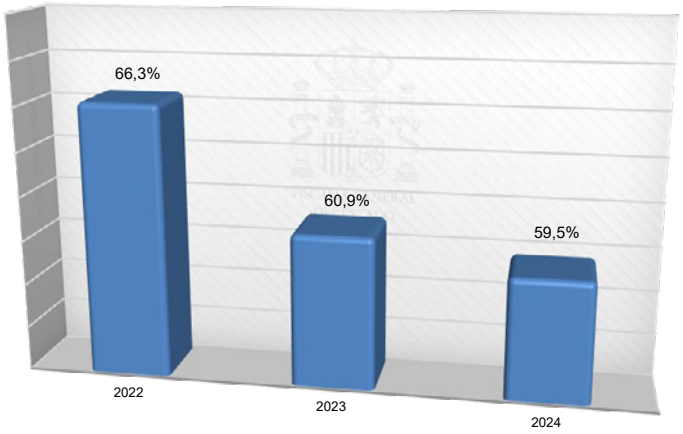



Las diligencias referidas a incendios forestales, medio ambiente, ordenación del territorio, delitos contra los derechos de los trabajadores, contra la seguridad vial, hacienda pública o violencia sobre la mujer tienen una correlación con servicios especializados de las fiscalías en estas materias. También en el año 2024 han de destacarse por su número las incoaciones de diligencias que tuvieron por objeto la investigación de posibles delitos electorales, que alcanzaron el 9% del total.

El trámite de las diligencias de investigación preprocesal puede llevar a la presentación de denuncia o querella o, en su caso, a que se acuerde el archivo con información al denunciante de la posibilidad de reiterar su presentación ante el órgano judicial que se estime oportuno.

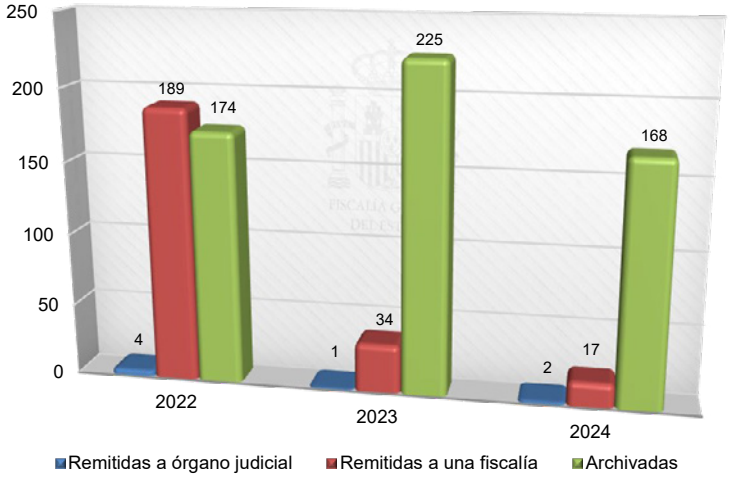
En el conjunto de las fiscalías provinciales, el siguiente gráfico representa la evolución interanual del porcentaje de diligencias de investigación que se archivan sin derivarlas al juzgado. En el año 2024 las fiscalías provinciales archivaron el 59,5% de las diligencias de investigación (dicho porcentaje de diligencias archivadas fue el 60,9% de las incoadas en 2023 y del 66,3% de las correspondientes al ejercicio 2022).

PORCENTAJE DE DILIGENCIAS ARCHIVADAS EN LAS FISCALÍAS PROVINCIALES SIN REMITIR AL JUZGADO




La representación del destino de las diligencias de investigación de las fiscalías de comunidad autónoma se hace separadamente por cuanto en su tramitación también se prevé el supuesto de que puede resultar procedente la derivación a otros órganos del Ministerio Fiscal, fundamentalmente a las fiscalías provinciales de su comunidad.

DESTINO DE LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN DE LAS FISCALÍAS DE COMUNIDAD AUTÓNOMA



La Circular 2/2022, indica, respecto a la competencia de los fiscales superiores, que 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.

Los datos estadísticos de estos dos últimos ejercicios indican que en el caso de las fiscalías de comunidad autónoma se ha producido un significativo descenso en el número de investigaciones incoadas, y que también resulta ser menos frecuente la remisión a otra fiscalía una vez que se han incoado diligencias en la fiscalía de comunidad autónoma.

## 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 especialistas exponen en sus respectivos apartados la actividad que les corresponde; tal se refiere al caso de la 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, así

como en materia de protección y tutela de las víctimas en el proceso penal, vigilancia penitenciaria y delincuencia económica.

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 del juzgado, y además es cuestionable por la escasa depuración del dato en tal momento procesal. A ello se suma que, con la reforma del artículo 284 de la LECrim ya no es necesario remitir los atestados sin autor conocido al juzgado de instrucción y al Ministerio Fiscal (salvo los cualificados 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.

### 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 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal 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, por lo cual las estadísticas de procedimientos judiciales incoados reflejarán con mayor aproximación las cifras de hechos que hayan sido investigados por las fuerzas policiales.

En el Título I del Código Penal se incluyen conductas relativas al homicidio, al asesinato, al homicidio imprudente y al auxilio e inducción al suicidio. No es fácil conocer con exactitud la cifra de homicidios ya que cuando aparece una persona fallecida en extrañas circunstancias, lo habitual es incoar una causa por delito de homicidio que queda computada como tal, aun cuando, practicada la correspon-

diente 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 de 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 | 2023 | 2024 | Evolución |
|---|---|---|---|
| Diligencias previas . . . . . | 2.664 | 3.044 | +14,26% |
| Homicidio + asesinato . . . . . | 1.721 | 1.963 | +14,06% |
| Homicidio por imprudencia . . . . . | 748 | 819 | +9,49% |

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 14,26% en la incoación de diligencias previas por dichos fenómenos criminales respecto al año 2023. En el caso de las manifestaciones más gravemente castigadas (delitos de homicidio y asesinato) se produce también un ascenso de incoaciones, del 14,06%, 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 2024:

| Delitos de las lesiones | 2023 | 2024 | Evolución |
|---|---|---|---|
| Diligencias previas . . . . . | 588.053 | 596.740 | +1,48% |
| Diligencias urgentes . . . . . | 62.830 | 61.768 | −1,69% |
| Total . . . . . | 650.883 | 658.508 | +1,17% |

Así, los procedimientos incoados por lesiones ya sean tramitados por diligencias previas o por diligencias urgentes, han ascendido ligeramente en su cómputo global un 1,17%. El resultado al alza se presenta en las incoaciones por diligencias previas, cuyo incremento determina el ascenso de la cifra total, ya que, en el caso de las incoaciones por diligencias urgentes, inferiores en número, la tendencia ha sido descendente.

Atendiendo al dato global de diligencias previas y urgentes incoadas en el año 2024, 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.

| | 2024 |
|---|---|
| Lesiones intencionales . . . . . | 586.260 |
| Lesiones por imprudencia . . . . . | 72.237 |

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 ha de contemplarse que en ocasiones puede existir duplicidad de actuaciones registradas por 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 año anterior son los siguientes:

| Calificaciones MF | 2023 | 2024 | Evolución |
|---|---|---|---|
| Homicidio + asesinato . . . . . | 627 | 795 | +26,79% |
| Homicidio por imprudencia . . . . . | 337 | 413 | +22,55% |

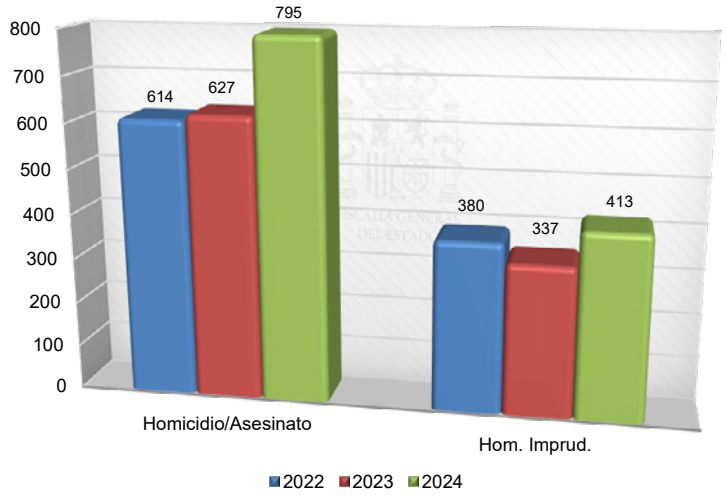
Se ha producido un incremento en el número de calificaciones formuladas por el Ministerio Fiscal por las manifestaciones más graves de los delitos contra la vida (homicidio y asesinato), con un ascenso del 26,79% respecto a 2023. De la misma forma se aprecia un aumento porcentual del 22,55% en las calificaciones presentadas en los casos de comisión imprudente de homicidio.

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 se mantiene bastante estable, descendiendo el número de calificaciones por lesiones cualificadas (–9,86%). Frente a ello, experimenta un notable ascenso el número de calificaciones formuladas por la comisión de lesiones por imprudencia (33,43%).

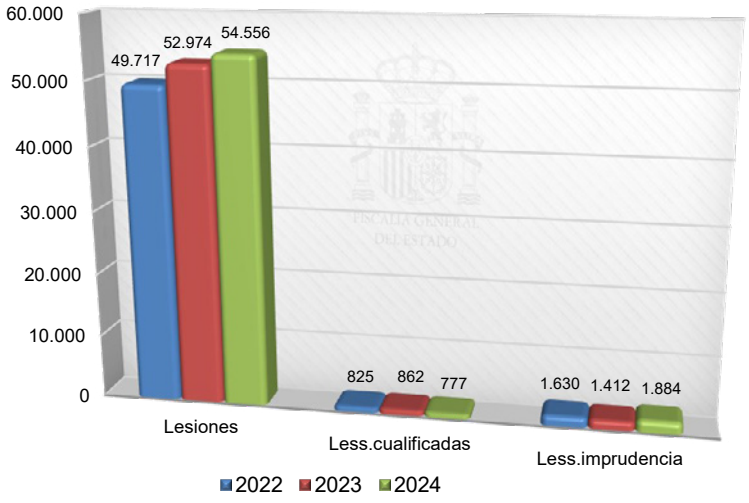
| Calificaciones MF | 2023 | 2024 | Evolución |
|---|---|---|---|
| Lesiones . . . . . | 52.974 | 54.556 | +2,99% |
| Lesiones cualificadas . . . . . | 862 | 777 | –9,86% |
| Lesiones por imprudencia . . . . . | 1.412 | 1.884 | +33,43% |

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

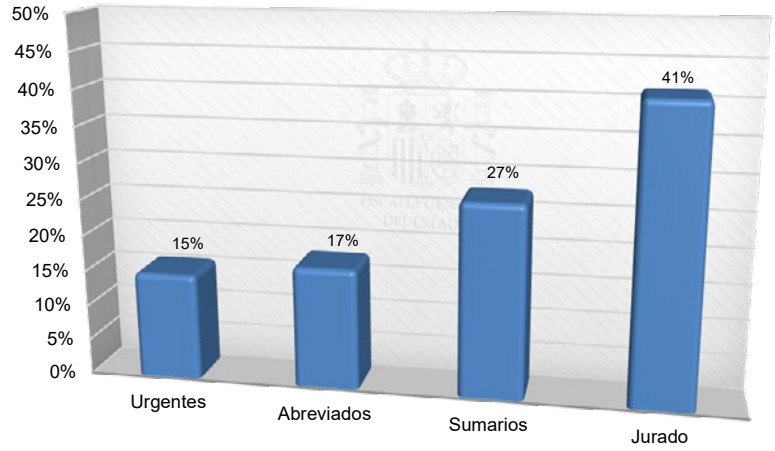



EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS DE LESIONES CALIFICADOS



Teniendo en cuenta el total de delitos calificados en diligencias urgentes (165.378 registros), las calificaciones por estos delitos ascienden al 15% del total (25.318). Suponen el 17 % de las calificaciones realizadas en procedimiento abreviado (31.675 sobre un total de 185.717). Alcanzan el 27% de los sumarios calificados (1.123 de un total de 4.213), ascendiendo su porcentaje al 41% en las calificaciones de procedimientos tramitados conforme a la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado (311 de 499 calificaciones).

PRESENCIA DE LOS DELITOS CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD FÍSICA EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS

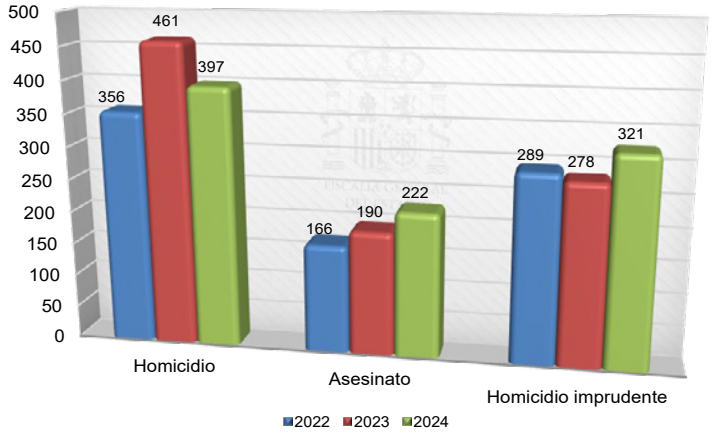



Por lo tanto, los delitos contra la vida e integridad física analizados tienen una presencia en el total de las calificaciones de cada una de las modalidades procesales que apenas presenta variaciones respecto a lo que se reflejó en la memoria del pasado año (en 2023 supusieron el 16% de las diligencias urgentes, el 18% de los procedimientos abreviados, el 25% de los sumarios y el 40% de los procedimientos de jurado).

– Sentencias:

Cabe indicar, al igual que en el caso de las calificaciones, que solo las que dimanan de diligencias urgentes vendrían a reflejar hechos sucedidos en el año estadístico en el que se dicta la resolución.

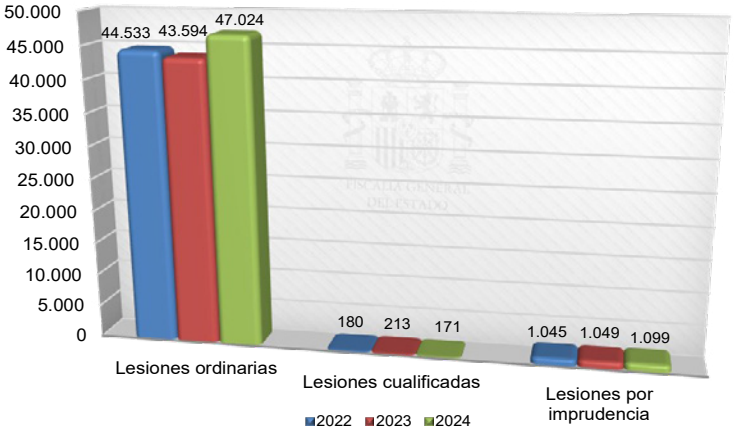
DELITOS CONTRA LA VIDA EN LAS SENTENCIAS DICTADAS




Las sentencias dictadas en el período 2022-2024 por delitos de homicidio, asesinato y homicidio imprudente se reflejan en el anterior gráfico.

De otro lado, se recoge en la siguiente imagen gráfica la evolución de las sentencias dictadas por delitos de lesiones. 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:

DELITOS DE LESIONES EN LAS SENTENCIAS DICTADAS



Los delitos comprendidos en los títulos «del homicidio y sus formas» y «de las lesiones» del Código Penal suponen un 17% de los presentes en las sentencias (porcentaje muy similar al que se dio en 2023). Si se excluyen los que dentro del título «de las lesiones» están referidos a la violencia doméstica y de género, los delitos contra la vida e integridad física restantes suponen el 9% de los sentenciados.

– 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. 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.

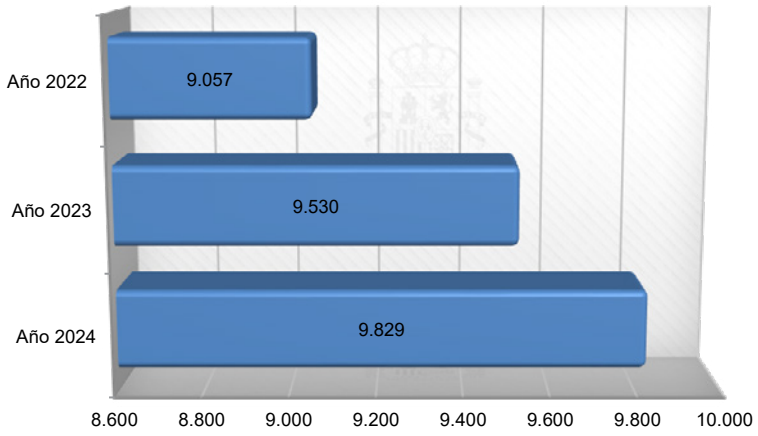
Por otro lado, se deja constancia de que en la etiología de estos delitos destacan como factores condicionantes prevalentes el bajo umbral de resistencia ante la frustración, así como el déficit de estrategias personales del agresor para afrontar la solución de conflictos.

### 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.

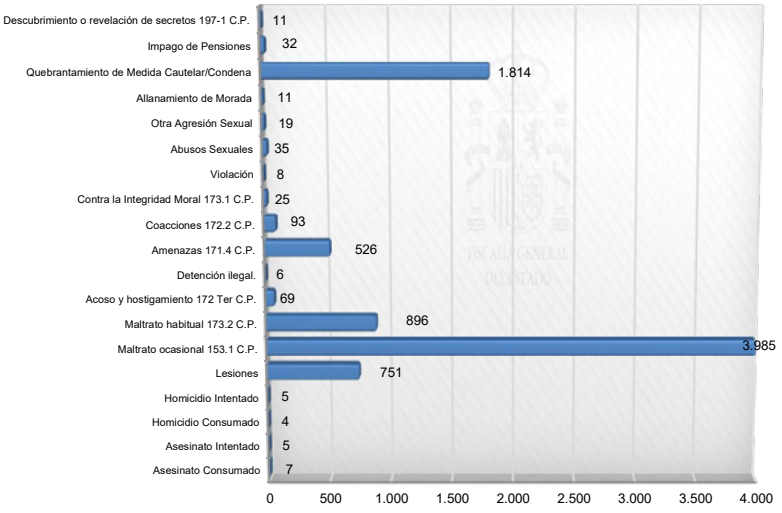
El dato de calificaciones presentadas en 2024 por delitos de violencia doméstica supone un incremento del 3,14% respecto a las calificaciones presentadas en la anualidad previa.

EVOLUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES
DE LOS DELITOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA



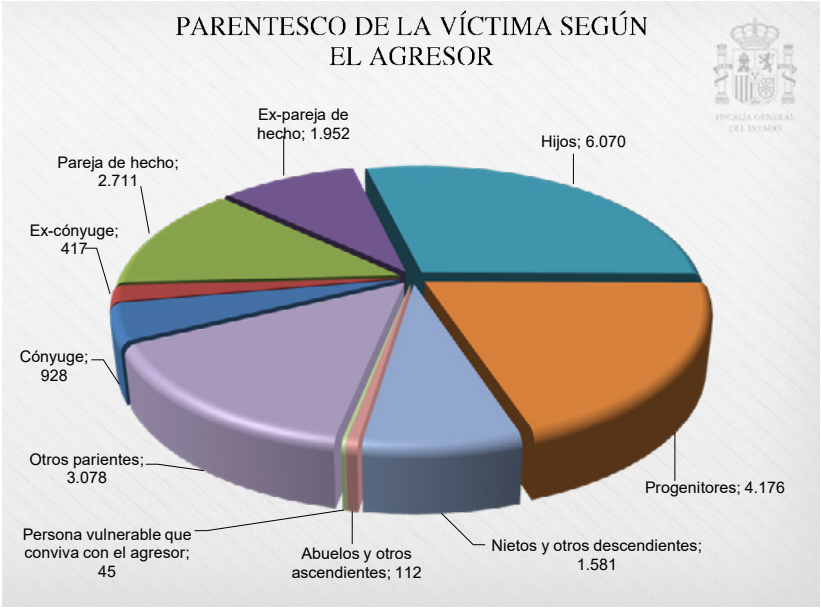

En el siguiente cuadro se muestra el desglose de calificaciones por delito:

CALIFICACIONES SEGÚN EL DELITO



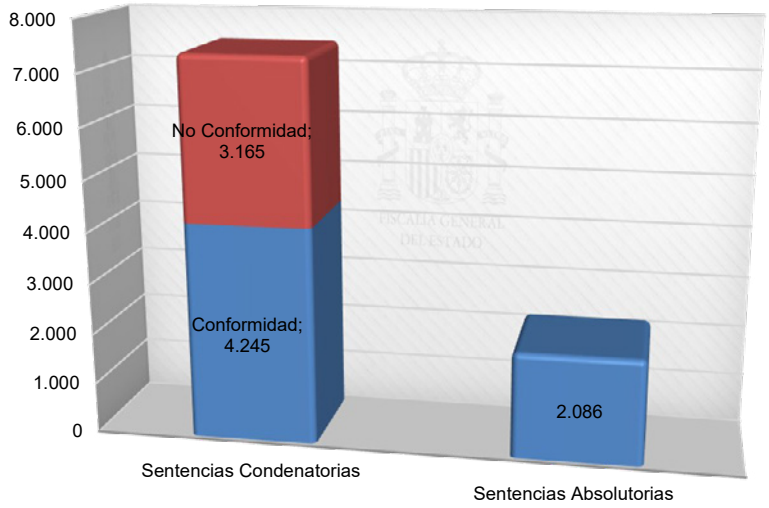
Destacan, al igual que en 2023, como delitos que más se repiten en las calificaciones efectuadas por violencia doméstica, los delitos de maltrato ocasional (3.985 registros), seguidos por los delitos de quebrantamiento de condena o medida cautelar (1.814 registros).

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




En el anterior ejercicio memorial se contabilizaron 5.715 sentencias condenatorias (2.375 dictadas sin conformidad y 3.340 dictadas con la conformidad de la persona acusada). Como se observa, en la anualidad que ahora se analiza ha aumentado considerablemente el número de sentencias condenatorias hasta 7.410 (tanto las dictadas sin conformidad, alcanzando 3.165 sentencias, como las dictadas de conformidad, siendo 4.245 las dictadas).

Las sentencias absolutorias suponen el 22% del total de las sentencias dictadas en 2024 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 (2.659 registros) y de quebrantamiento de condena o medida cautelar (1.173 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, a veces en combinación 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 servicios médicos en el caso de que se demande asistencia facultativa, o los servicios sociales, colegios u otros servicios asistenciales.

Otro elemento que ha de tenerse en cuenta 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

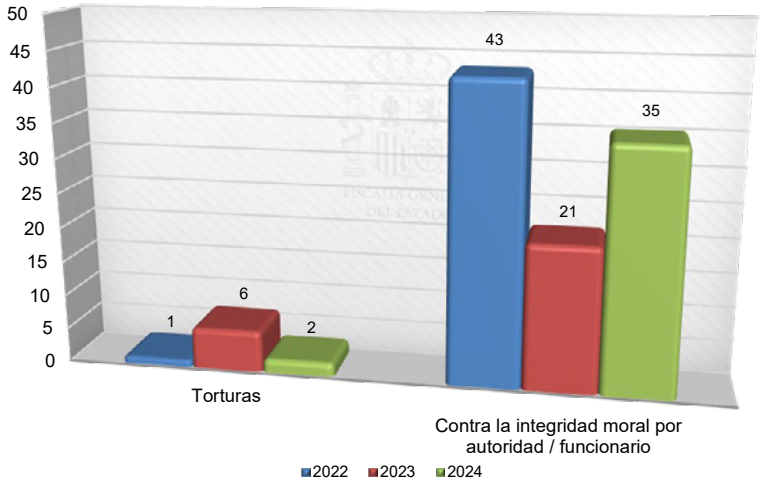
El Título VII del Código Penal, bajo la rúbrica «De las torturas y otros delitos contra la integridad moral», agrupa conductas atentatorias contra dicho bien jurídico que, sin embargo, responden a fenómenos criminológicamente diferenciados. Así, además del castigo del trato degradante y otras conductas de acoso por parte de particulares, se incardina en este Título el tipo que castiga la violencia habitual en el ámbito de las relaciones familiares o de la violencia de género, y

que recibe por ello análisis en las secciones dedicadas a dichos fenómenos criminales en la memoria.

Asimismo, se contiene en este Título la previsión del castigo de las torturas propiamente dichas y de otros atentados a la integridad moral por parte de autoridad o funcionario público, así como la omisión del deber de impedir torturas, conductas cuya gravedad resulta de la especial sensibilidad de una sociedad democrática hacia su rechazo y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado español, siendo necesario mantener los mecanismos de control y prevención para evitar que ocurran estos comportamientos delictivos. Con independencia de que, según se recoge en las estadísticas, se trate de episodios escasos, es difícil dar un registro preciso de las incoaciones, tanto porque en ese momento procesal no está claramente depurada la naturaleza jurídica de los hechos, como por la circunstancia de que en este Título del Código Penal aparezcan agrupadas conductas delictivas de diferente etiología y entidad.

En ocasiones, denuncias presentadas contra agentes policiales por actuación extralimitada en sus funciones han dado lugar a procedimientos seguidos contra los mismos por los delitos derivados de la agresión denunciada, sin incardinarse en el ámbito de los delitos contra la integridad moral cometidos por autoridad o funcionario público.

CALIFICACIONES POR DELITO DE TORTURAS Y CONTRA LA INTEGRIDAD MORAL POR AUTORIDAD/FUNCIONARIO



Como se puede observar en el cuadro a tres años, la tendencia de las calificaciones en el ámbito de este tipo de delitos es relativamente estable teniendo en cuenta los valores bajos: descienden en el caso de las torturas y suben en las correspondientes a delitos contra la integridad moral por autoridad/funcionario en el año 2024.

En este ámbito, en 2024 se dictaron 8 sentencias por torturas y 34 sentencias por delito contra la integridad moral cometido por funcionario público, frente a 1 y 26 sentencias respectivamente en el año 2023.

En el desglose territorial de los datos estadísticos debemos destacar las 7 calificaciones por delito contra la integridad moral cometido por funcionario público en Madrid, 5 en Barcelona, 4 en Almería, 4 en Castellón y 3 en Valencia.

### 1.2.4 Delitos contra la libertad sexual

Las conductas contra la libertad sexual se encuentran entre las que mayor preocupación social despiertan, y ello debido a la naturaleza tan íntima del bien jurídico que se ataca, a las circunstancias que concurren en las víctimas afectadas por cualificadas notas de vulnerabilidad, y en ocasiones a la violencia con la que se perpetran.

#### 1.2.4.1 *Incoaciones (Diligencias Previas)*

En el presente ejercicio se advierte un aumento de un 9,96% en las diligencias previas incoadas por delitos contra la libertad e indemnidad sexual (desde las 29.425 del año 2023 a las 32.357 del año 2024).

En el análisis evolutivo no debemos perder de vista la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, que tuvo una incidencia sustancial en la estadística en esta materia, al hacer desaparecer la figura del abuso sexual para integrar esas conductas en el concepto de agresión sexual, modificando la horquilla punitiva de estos comportamientos, que agravó con carácter general, aplicándose a todas las denuncias interpuestas a partir del 6 de octubre de 2022 que tenían por objeto el delito de agresión sexual.

Así, se observa que entre 2022 y 2023 el aumento de incoaciones de procedimientos por delitos de agresión sexual sufrió un fuerte incremento, paralelo a la reducción de incoaciones por abusos sexuales. Durante el año 2024 ambas tendencias han continuado en la misma dirección, pero con porcentajes mucho más moderados.

En el caso de las agresiones sexuales de 9.603 delitos cometidos en 2022 (diligencias previas incoadas) se pasó a 18.474 en 2023, lo que supuso un incremento del 92% de incoaciones por delitos de agresión sexual (considerado en estricto término). En el año 2024, el número de diligencias previas incoadas por agresión sexual fue de 20.711, lo cual ha supuesto un incremento del 12,11% con respecto al año anterior, suponiendo también un crecimiento que se ha ido moderando.

Los delitos incoados de abuso sexual (diligencias previas) que tuvieron una importante reducción entre los años 2022 y 2023 (pasando de 8.634 en 2022 a 2.496 en 2023), se han visto también reducidos en el año 2024 al pasar a 1.414 procedimientos incoados, siendo este descenso del 43,35%.

Y lo mismo debe aplicarse a las figuras delictivas de agresión y abuso sexual a menores de 16 años, que tuvieron entre 2022 y 2023 grandes variaciones porcentuales –un descenso de un 54,98% en los casos de abusos sexuales, y un incremento del 152,70% en las agresiones sexuales–. En el año 2024 ambas tendencias han continuado, aumentando un 68,72% las agresiones sexuales y descendiendo un 40,79% los abusos.

A pesar de esta modificación, en el año 2024 aún pueden seguir existiendo calificaciones por abusos sexuales de hechos cometidos con anterioridad a la reforma citada, que irán disminuyendo en los próximos ejercicios, pero que se deben incluir en la serie a efectos de ver su evolución descendente, no pudiendo aún agrupar estos hechos en la categoría de agresiones sexuales, al no estar calificadas como tal, sino conforme a la legislación anterior.

Además, hay que tener en cuenta que, en estos delitos, precisamente por suceder en la intimidad, se mantiene un indefinido índice de impunidad porque las conductas no afloran, perpetrándose con gran frecuencia al aprovecharse las relaciones próximas entre víctima y agresor (familia, colegio, clubes deportivos…). Es responsabilidad de todos crear un clima de apoyo para que las víctimas salgan de su silencio.

El adecuado conocimiento de este ámbito delictivo exige que se complete con el apartado que en esta memoria se dedica a la criminalidad informática, ya que una parte cada vez más relevante de la tipología y de los sujetos implicados, nos llevan a ese entorno.

#### 1.2.4.2 *Calificaciones*

Sistemáticamente, distinguimos entre las conductas que se cometen contra menores y aquellas que tienen a mayores como víctimas.

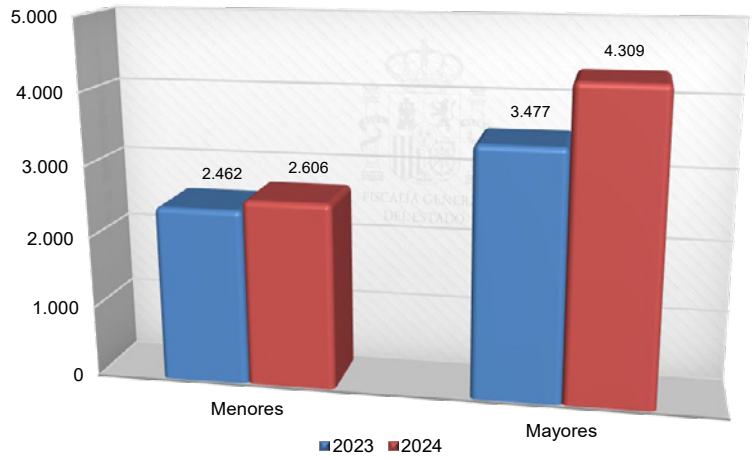
No obstante, debemos realizar algunas precisiones, para poder entender estas categorías e incluir todos los datos de los compendios:

– 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 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 contra mayores de 16 años.

La representación gráfica de las calificaciones se muestra a continuación:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS DELITOS CALIFICADOS

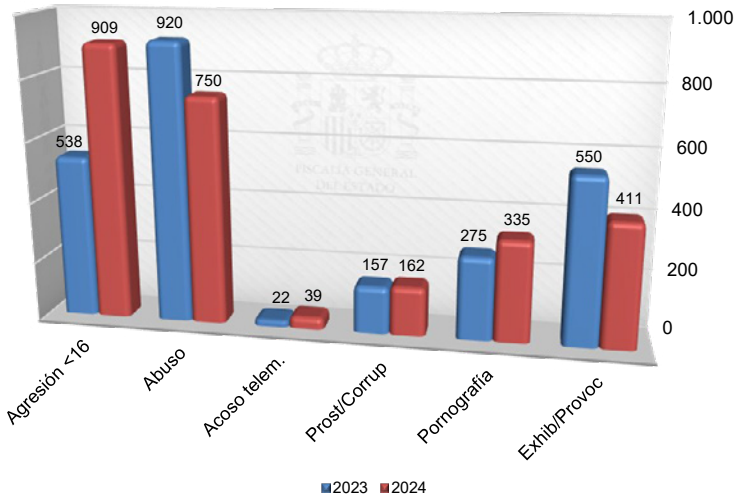



Se ha corregido el dato referente a menores correspondiente al año 2023, al observarse un error en la edición memorial anterior.

Se observa que las calificaciones por este tipo de delitos se incrementan un 23,93% en lo que se refiere a mayores y un 5,85% en menores, respecto al año 2023.

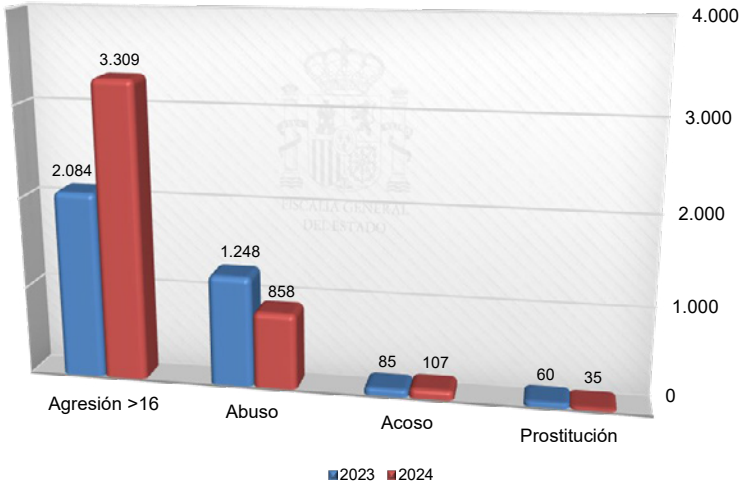
Si descendemos al análisis de los distintos delitos calificados, observamos en 2024 un claro aumento de las agresiones sexuales y un descenso de los delitos de abuso por las razones expuestas. En el caso de mayores de edad las agresiones sexuales aumentan un 58,78%, y en el caso de menores se incrementan en un 68,96%.

EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CALIFICADOS
EN CONDUCTAS CONTRA MENORES




Se ha corregido el dato referente al abuso de menores correspondiente al año 2023, al observarse un error en la edición memorial anterior.

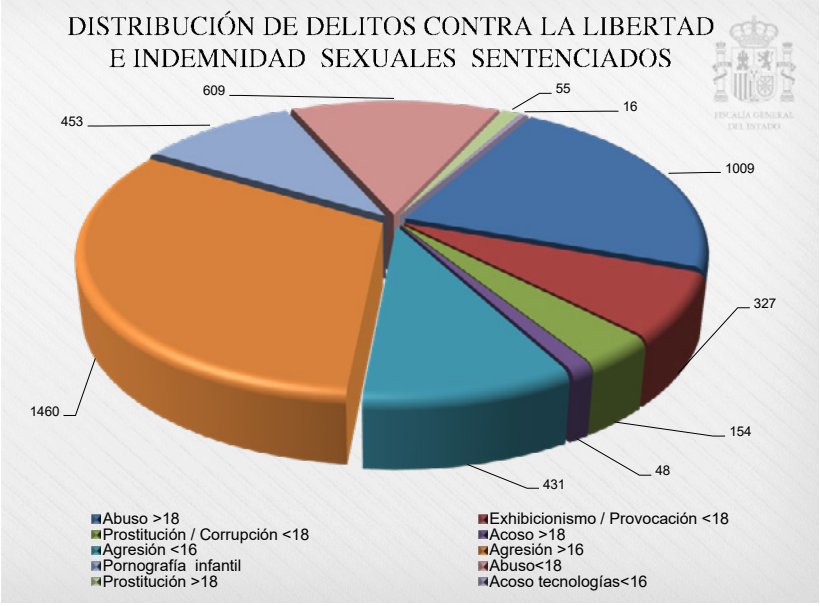
EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CALIFICADOS
EN CONDUCTAS CONTRA MAYORES



### 1.2.4.3 *Sentencias*

En sentencias, son los delitos de agresión y abusos sexuales a personas mayores los que representan la mayoría de los delitos sentenciados, si bien se viene produciendo un aumento constante de condenas por este tipo de delitos en menores. Así mismo, siguen existiendo procedimientos por delito de abusos sexuales de hechos cometidos con anterioridad a la reforma operada por Ley Orgánica 10/2022, pendientes de juicio y del dictado de sentencia, aunque estos han ido disminuyendo a lo largo de los ejercicios.

La distribución de sentencias dictadas en 2024 ha sido la siguiente:




### 1.2.4.4 *Aspectos criminológicos de interés*

– El incremento de los hechos delictivos:

Sin duda, la mayor sensibilización contribuye a que cada vez afloren más conductas que en otro momento hubieran quedado ocultas e impunes. También ha tenido influencia en el número de hechos denunciados la repercusión mediática y social de determinados casos que han fortalecido a las víctimas, quienes decidieron denunciar al sentirse apoyadas por las manifestaciones públicas de colectivos.

– Escenarios y colectivos:

Siguen existiendo espacios –como el ámbito familiar o de relación 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, aprovechando el escaso desarrollo de las víctimas y el silencio que generalmente suelen guardar al ser más manipulables.

Asimismo, se viene constatando el aumento de este tipo delitos contra la libertad sexual a través de internet, conociéndose la víctima y agresor a través de las redes sociales. El acoso sexual puede producirse de forma presencial o, en ocasiones, usando sistemas de comunicación telemática o virtual, lo que supone una mayor dificultad en su investigación.

Si bien es cierto que una parte relevante de los supuestos sucede en el ámbito cercano a la víctima (sobre todo familiar o educativo), lo cierto es que también han aumentado de manera notable las agresiones que se producen en el entorno lúdico, muchas se habrían cometido durante la noche/madrugada a la salida de locales de ocio nocturno con aprovechamiento por los autores de la vulnerabilidad de las víctimas tras la ingesta de bebidas alcohólicas y/o sustancias tóxicas.

Los delitos relativos a la prostitución normalmente son cometidos por grupos organizados sobre víctimas muy vulnerables e indefensas, que da lugar a la práctica de pruebas anticipadas y a la protección de testigos, dado que no es inhabitual que las víctimas no comparezcan el día de la celebración del juicio, bien porque son extranjeras y ya no se encuentran en el país, o por el fundado temor a las represalias de los acusados y su entorno.

Es importante señalar que determinadas instituciones ponen en conocimiento de las fiscalías presuntos delitos contra la libertad sexual de mayores, menores o personas con discapacidad, que las víctimas o sus representantes o personas que prestan apoyo a su capacidad jurídica no quieren denunciar en el juzgado, siendo en estos supuestos el Ministerio Fiscal quien valora la interposición de la correspondiente denuncia.

– Entornos de colaboración:

Por las fiscalías se valora el gran servicio prestado por las oficinas de atención a las víctimas, cuya intervención es de gran relevancia. También mejora el enfoque de protección a las víctimas (especialmente menores), con el apoyo de equipos exclusivos tanto en el Instituto de Medicina Legal, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y la administración sanitaria.

– Escenarios procesales probatorios:

Estos delitos entrañan una general dificultad probatoria, aun cuando la persona autora de los hechos está identificada, ya que en muchos casos únicamente se cuenta con el testimonio de la víctima sin ninguna otra prueba para enervar la presunción de inocencia, testimonio que cuando no reúne todos los requisitos jurisprudencialmente exigidos, puede dar lugar a una sentencia absolutoria.

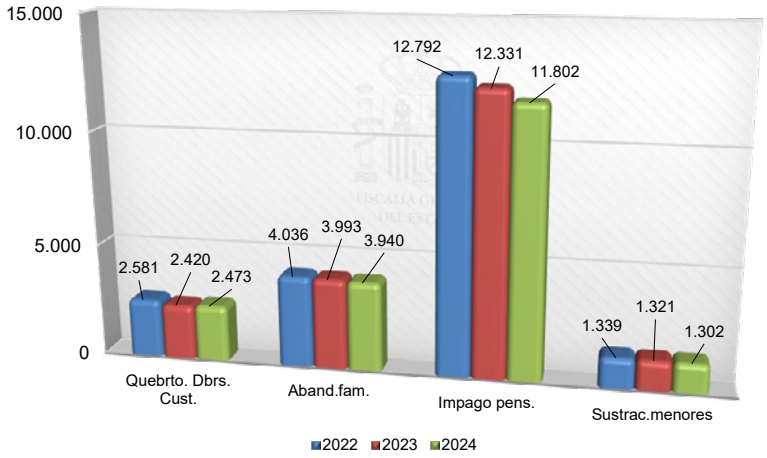
En el caso de menores, con la modificación introducida en la LECrim por LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia, los artículos 449 bis y 449 ter consolidan la práctica de la prueba preconstituida de sus declaraciones, lo que ha implicado un avance muy importante en lo que a la protección de las personas menores se refiere, pues evita la revictimización, a la vez que es exigente con la forma de practicarse de modo que no queden afectados los derechos y garantías procesales de la parte investigada. A su vez, está extendido el uso de salas Gesell donde se toman todas las declaraciones a través de profesionales, como preconstituidas, de modo que el menor solo tenga que acudir en una ocasión a los juzgados y, en todo caso, a través del circuito ya instaurado.

### 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 el segundo que recoge el incumplimiento de los deberes de asistencia que incumben recíprocamente a los miembros integrados en la esfera familiar.

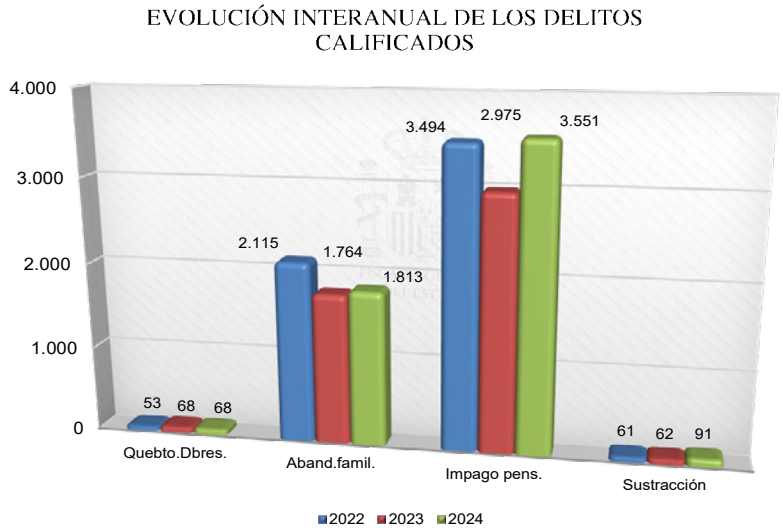
El primero comprende delitos que se producen muy escasamente, tales como la inducción a menores a abandonar el domicilio, el matrimonio ilegal, la suposición de parto o la alteración de la paternidad, estado o condición del menor. En el otro grupo es donde se registra el mayor número de incoaciones y calificaciones.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES EN DILIGENCIAS PREVIAS



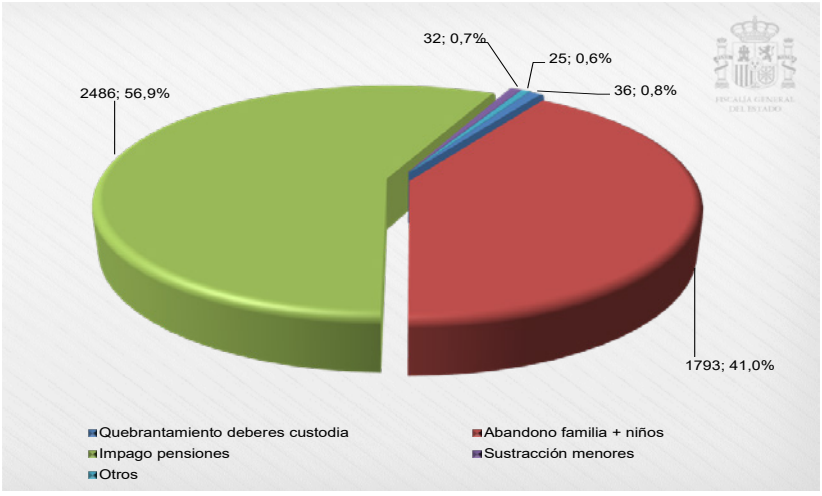

El impago de pensiones sigue destacando muy por encima de las demás conductas contempladas. Por la falta de rigor en el registro de la incoación o la falta de un conocimiento depurado de los hechos, varios de los comportamientos (como el quebrantamiento de los deberes de custodia y los abandonos de familia y niños) responden en muchos casos a un mismo conjunto de hechos que circunstancialmente se incardinan en uno u otro delito; no pocos de los impagos de pensiones son etiquetados en su incoación de otra manera. En todo caso, y a pesar de seguir siendo el delito más incoado de este capítulo, se observa en 2024 un descenso del 4,29% respecto del año anterior, y que es sostenido desde 2022, en incoaciones de diligencias previas.

Sin embargo, en los procedimientos calificados, donde la información ya está depurada, se producen descensos respecto al ejercicio anterior en los delitos de abandono de familia, pero un aumento en los delitos de impago de pensiones y sustracción de menores:




Se ha corregido el dato referente al abandono de familia correspondiente al año 2023, al observarse un error en la edición memorial anterior.

En cuanto a las sentencias, el grueso está compuesto por los delitos de impago de pensiones y los de abandono de familia:



#### 1.2.5.1 *Aspectos criminológicos de interés*

La alta incidencia de estos delitos se deriva de la poca eficacia de las medidas civiles en caso de impago de pensiones y en la poca operatividad de los sistemas de mediación. Se acude en estos casos de impago a la vía penal en la creencia de que es más rápida para solucionar un problema tradicionalmente reservado al orden jurisdiccional civil.

El delito de impago de pensiones está, en gran medida, vinculado a la situación económica, lo que hace que, en periodos de fuerte crisis económica y destrucción de empleo, los impagos de las prestaciones familiares deban tener una investigación minuciosa sobre la auténtica situación patrimonial. Sería oportuno un estudio más profundo, a partir de las sentencias absolutorias que puedan dictarse, para fijar los criterios de delimitación de la jurisdicción penal y civil, para evitar una cierta tendencia a la vía punitiva como cauce de resolución del conflicto.

Algunos de estos delitos pueden tener comunicación con los relacionados con la violencia de género y, en menor medida, la doméstica. De hecho se observa que, en ocasiones, las situaciones de ruptura familiar derivada de hechos constitutivos de los últimos delitos dan paso a tensas y conflictivas relaciones familiares, persiguiéndose la asfixia económica de la parte más débil, que ve cómo después de ser víctima del delito contra su libertad o contra su integridad física o moral, además debe soportar el delito derivado de la omisión dolosa por su agresor del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación familiar previa.

La importante reforma operada en el CP por la LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia, dio una nueva redacción al artículo 57 CP, incluyendo en el elenco de delitos que llevan aparejada la pena accesoria de prohibición de aproximación y comunicación, los delitos contra las relaciones familiares y por lo tanto también al delito de impago de pensiones, delito considerado como un ataque más contra las personas que dependen económicamente del sujeto activo.

Existe un importante número de sentencias de conformidad, con aplicación de la atenuante de reparación del daño, ya que se abonan las cantidades adeudadas antes del juicio. Se logra con ello uno de los objetivos prioritarios en este tipo de delitos: proteger el interés de la víctima-perjudicada, aun cuando esto no excluye las dificultades que pueden surgir en la ejecución forzosa de la responsabilidad civil impuesta en la sentencia.

Podemos observar como a pesar del número de diligencias previas incoadas por este delito de impago de pensiones, el número de procedimientos calificados en muchísimo menor, lo que puede responder a la concurrencia de un importante porcentaje de sobreseimientos provisionales, al no poder acreditar la situación de solvencia del imputado para poder 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.

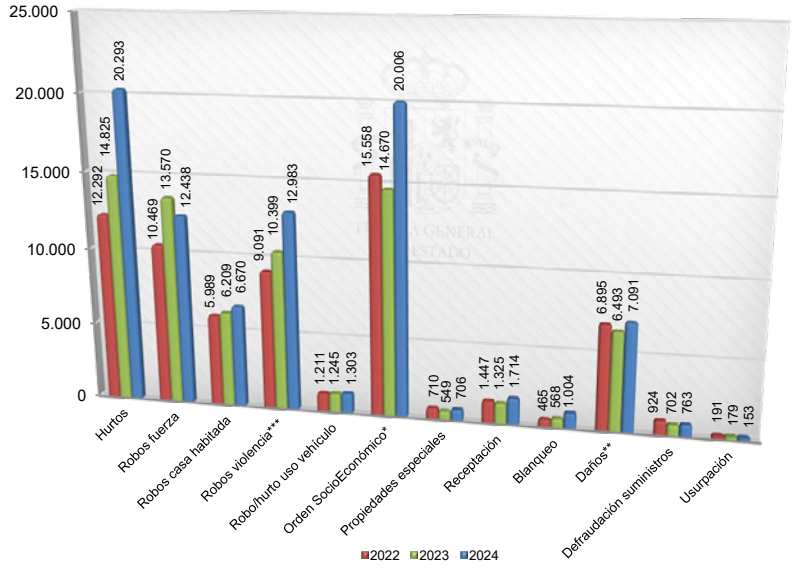
Nuestra estadística siempre será incompleta, ya que solo refleja los datos de los delitos denunciados que han sido remitidos a los juzgados y que han dado lugar a la incoación del correspondiente procedimiento judicial. En consecuencia, un estudio integral de la evolución de la criminalidad debería realizarse completando las estadísticas judiciales con las de elaboradas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

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, 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 de delitos más numeroso, solo por detrás de los delitos de lesiones.

Se viene 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 año 2021 fueron 370.599, en el año 2022 un total de 392.963 y el año pasado, 2023, fueron 418.259 procedimientos.

Este año la tendencia continúa al alza, habiéndose alcanzado la cifra de 459.806 procedimientos, lo que supone un incremento de 41.547 más que el año pasado, es decir, un incremento del 9,93% solo en un año.

El siguiente gráfico refleja la evolución interanual de las calificaciones por delitos contra el patrimonio:

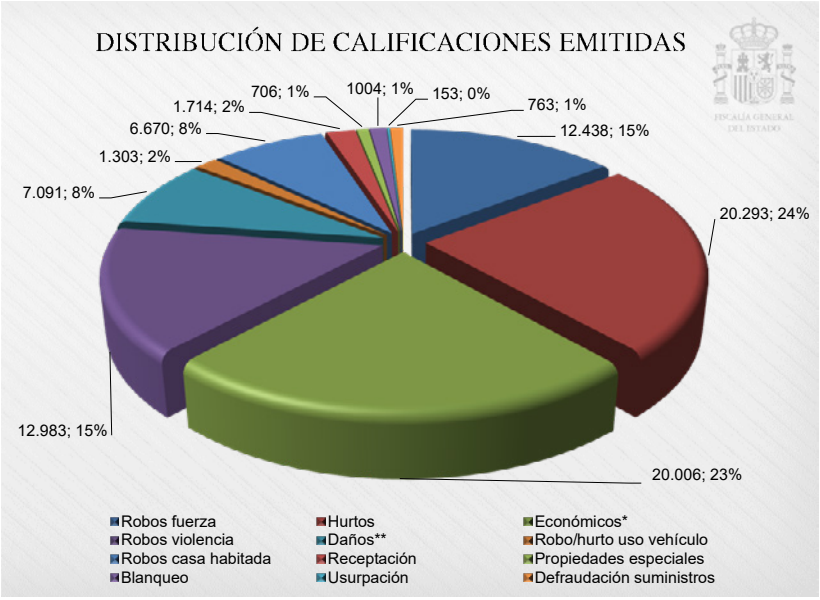



* Bajo la denominación de *Orden Socioeconómico* se han agrupado Estafas, Apropiaciones indebidas, Alzamientos de bienes, Quiebras, Concursos y Suspensiones fraudulentas, Alteración de precios en subastas públicas, Descubrimiento de secretos empresariales, Contra el mercado y los consumidores, Administración 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.

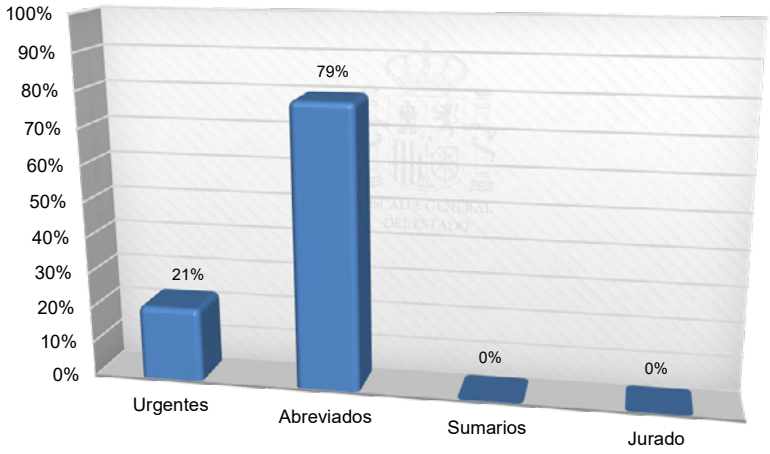
Como puede apreciarse en el gráfico anterior, el número de escritos de calificación por este tipo de delitos también sufre una tendencia al alza casi en todos los tipos delictivos, siendo especialmente significativo en el caso de los hurtos y en los delitos agrupados bajo la denominación de orden socioeconómico.

El cómputo total de calificaciones por delitos de este título vuelve a incrementarse, alcanzando en el año 2024 las 85.131, lo que supone, solo en un año, un 20,35% más que en el año anterior.

A continuación, se señala la proporción de las calificaciones emitidas por delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico:

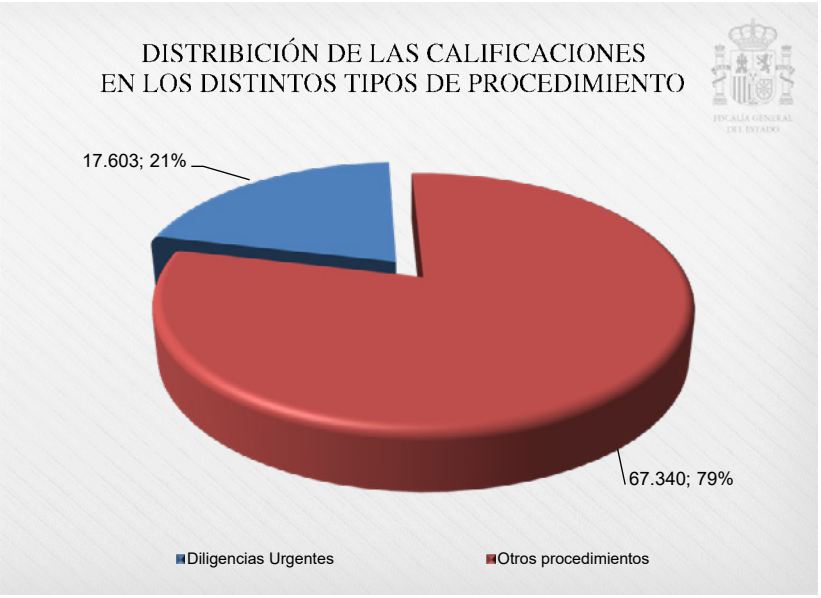



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES CONTRA EL PATRIMONIO EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS. SE DEPRECIAN VALORES INFERIORES AL 1%



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.

En cuanto al tipo de procedimiento utilizado para la tramitación de estos tipos delictivos, las cifras se mantienen estables en los últimos años. Después de que se infrautilizarán las diligencias urgentes durante los años de la pandemia, desde el año 2022, el porcentaje de incoaciones de este tipo procedimental se viene situando alrededor del 20%. En concreto, este año ha sido del 21%, muy similar al año anterior.




Se muestran a continuación el número y porcentaje de sentencias dictadas en delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico. De nuevo, se observa este año la misma situación producida en años anteriores, en los que el incremento del número de calificaciones no tiene un reflejo proporcional similar en el número de sentencias dictadas. De hecho, tras el incremento del año 2022, en que se llegó a las 53.479 sentencias, en el año 2023, el número de las dictadas fue de 50.019, y este año 2024, si bien se ha producido un ligero incremento, solo lo es de un 5,5%, situando el número de sentencias en las 52.793.




Se reproducen las agrupaciones anteriores.

### 1.2.6.1 *Delitos de hurto y de robo con fuerza en las cosas*

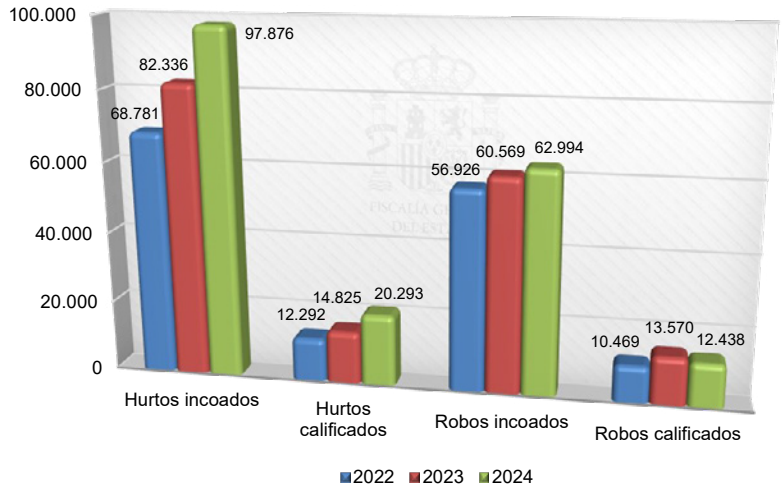
Los delitos de hurto son unos de los más afectados en cuanto a su reflejo estadístico en las aplicaciones informáticas debido a la modificación del artículo 284.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Al tratarse en muchas ocasiones de delitos cometidos al descuido, salvo en los supuestos de delito *in 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.

Dejando al margen del análisis la época de la pandemia, que incidió, como es lógico, de manera muy notable en la posibilidad de comisión de este tipo delictivo, desde el año 2022, se viene manteniendo una cifra creciente de procedimientos relacionados con estos delitos. En concreto, en el año 2022 se incoaron 68.781 procedimientos, alcanzándose en el año 2023 los 82.336, lo que supuso un incremento de un 19,7%. De nuevo, este año 2024, la tendencia al alza se

mantiene, de tal forma que se han incoado 97.876 procedimientos por delitos de hurto, es decir, un 18,87% más que el año inmediatamente anterior.

Por su parte, el comportamiento del número de procedimientos incoados por delitos de robo con fuerza difiere algo respecto de los de hurto, sin que exista una tendencia tan marcada en su evolución. Si en el año 2022 los procedimientos por estos delitos descendieron, en el año 2023 estos se incrementaron en un 6,4%. A lo largo del año 2024, volvieron a aumentar los procedimientos por delitos de robo con fuerza, alcanzando un total de 62.994, lo que supone un incremento del 4% respecto del año anterior.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



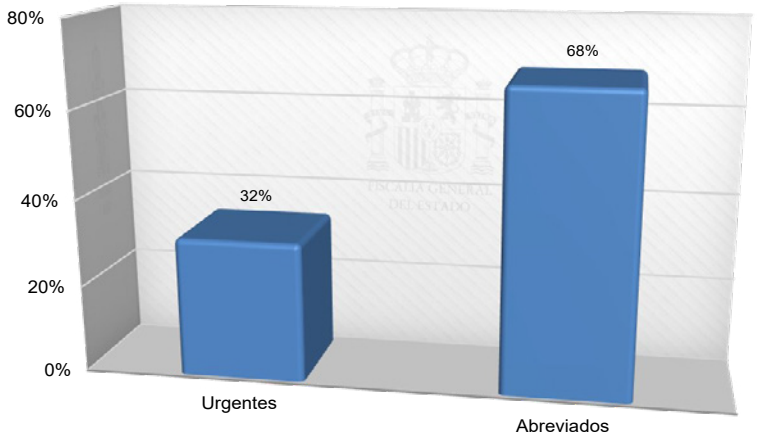

En relación con la proporción entre incoaciones y calificaciones, en los delitos de hurto el porcentaje se ha incrementado ligeramente respecto del año anterior, en concreto es del 20,7%.

Como se ha comentado en anteriores Memorias, ese porcentaje de hurtos calificados se ve influido por el frecuente caso de aquellos delitos que inicialmente dan lugar a la incoación de diligencias previas al desconocerse el valor de lo sustraído, pero que después son transformados en juicios por delito leve al realizarse la oportuna tasación pericial y resultar el valor de la sustracción no superior a 400 €, lo que genera que no dé lugar a la correspondiente calificación.

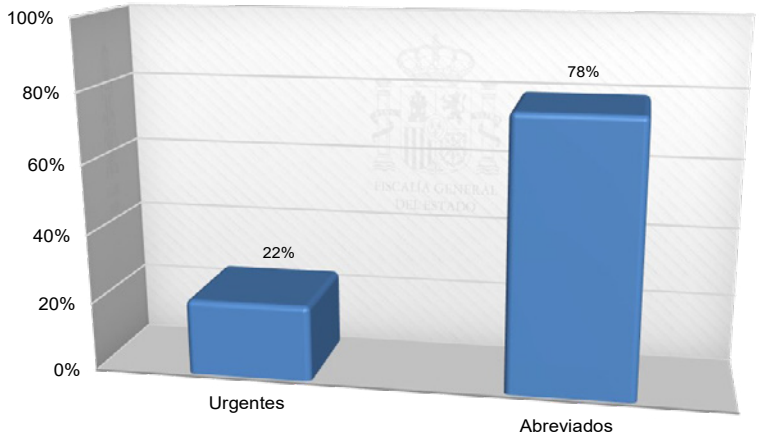
El porcentaje es similar en el caso de los delitos de robo con fuerza, en concreto un 19,7%, sin sufrir grandes variaciones en los últimos años.

Por último, se refleja la distribución de las calificaciones por procedimientos, donde puede observarse la mayor utilización del procedimiento abreviado.

DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR DELITOS DE HURTO EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS




DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR DELITOS DE ROBO EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



#### 1.2.6.2 *Delitos de robo con fuerza en casa habitada o local abierto al público*

En relación con este tipo de delito, se produce por segundo año consecutivo un incremento del número de incoaciones de procedimientos. Partiendo de los 7.040 del año 2022, durante el 2023 se incoaron 7.755 procedimientos, mientras que este año 2024, la cifra total ha sido de 8.188, es decir, un 5,58% superior al año pasado.

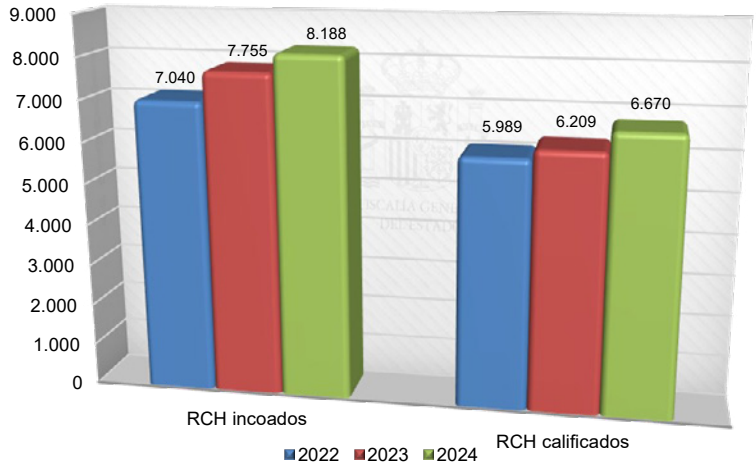
Igualmente, continúa incrementándose el número de calificaciones emitidas por este tipo delictivo. En concreto, el número ha sido de 6.670, lo que supone un 7,42% superior al del año pasado (6.209).

De nuevo, este delito se sitúa como uno de los que presenta un mayor porcentaje entre asuntos incoados y calificados (un 81,46%), 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.

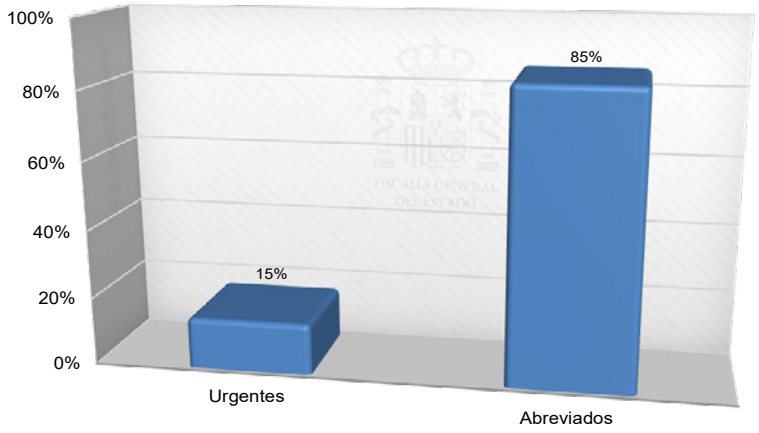
Por último, en lo que respecta al tipo de procedimiento por el que se tramitan estos delitos, vuelve a ser preponderante la utilización del procedimiento abreviado, manteniéndose durante un año más en términos similares a los anteriores, acaparando un 85% del total de los procedimientos, por solo un 15% de diligencias urgentes.

La evolución de incoaciones y calificaciones es la siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS

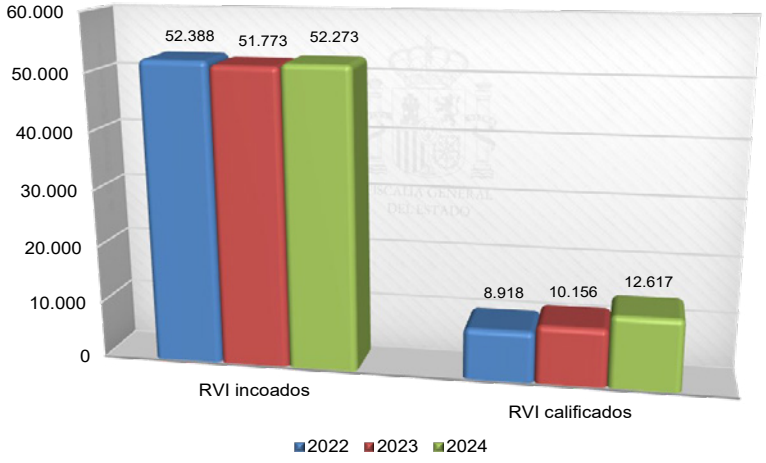



### 1.2.6.3 *Delitos de robo con violencia o intimidación*

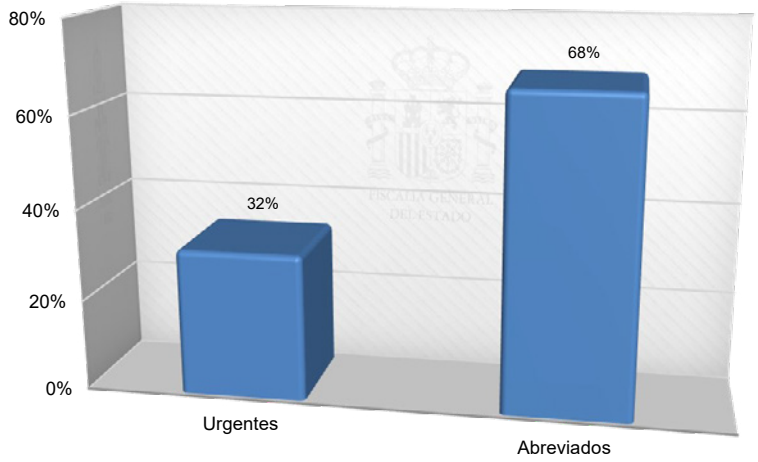
Se trata del delito más grave de los que componen el grupo, dado que en este caso se vulnera, no solo la propiedad, sino que supone un ataque a la integridad física y psíquica de la víctima y puede producir resultados lesivos graves, provocando una gran sensación de inseguridad.

La evolución de incoaciones y calificaciones es la siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS




Este año vuelven a incrementarse los procedimientos incoados por delitos de robo con violencia o intimidación, tras el ligero descenso del año 2023. Si bien dicho descenso fue mínimo, en concreto de un 1,16%, este año 2024, el incremento también es ligero, en concreto de un 1%, de tal forma que se han incoado 52.273 procedimientos.

Ahora bien, el incremento es mucho más significativo en las calificaciones emitidas por este tipo delictivo, continuando la tendencia alcista ininterrumpida de los últimos años. El número de calificaciones en concreto ha sido de 12.617, lo que implica un aumento de un 24,23% respecto del año 2023.

Por último, en lo que se refiere al procedimiento utilizado, se mantiene en términos parecidos a los dos últimos años, siendo más habitual el procedimiento abreviado que el de diligencias urgentes, de tal forma que estas últimas suponen un 32% del total.

#### 1.2.6.4 *Delito de usurpación*

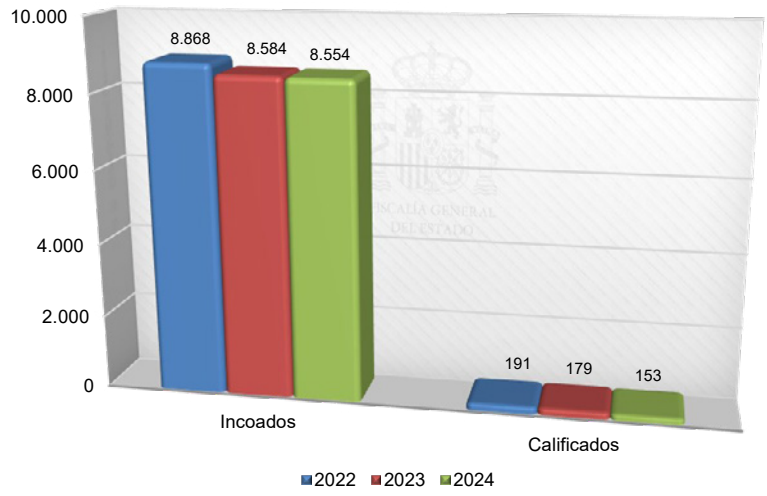
Este delito se vio marcado durante muchos años por su estabilidad. Entre los años 2018 y 2021 apenas se produjeron variaciones. Sin embargo, en el año 2022, los procedimientos por usurpación descendieron un 9%. En el año 2023 también se produjo una disminución en su número hasta los 8.584, lo que supuso un 3,2% menos que el año anterior. En el 2024 continúa el descenso del número de procedimien-

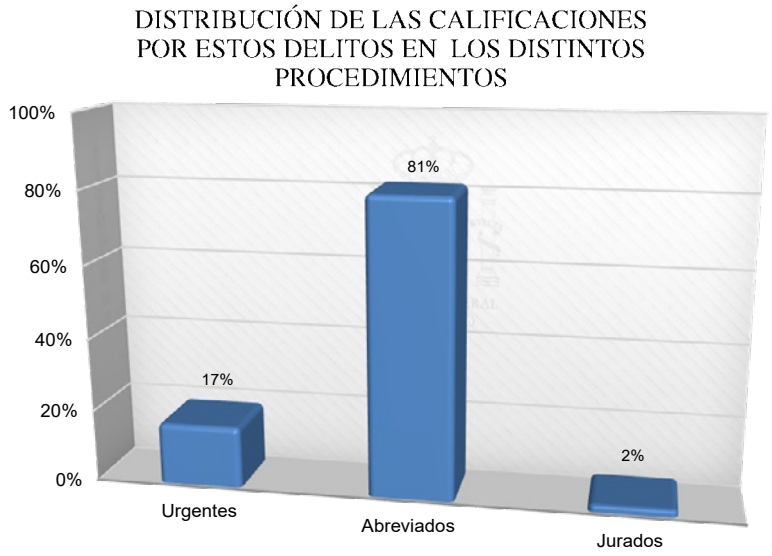
tos, aunque más moderado. De hecho, solo se han incoado 30 procedimientos menos que en el 2023, es decir, 8.554.

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 este año, en concreto, del 1,8%. El número total de calificaciones también continúa la tendencia descendente, habiendo pasado de 191 del año 2022 a las 179 del año 2023 y, finalmente, a las 153 de este año memorial.

La evolución de incoaciones y calificaciones es la siguiente:

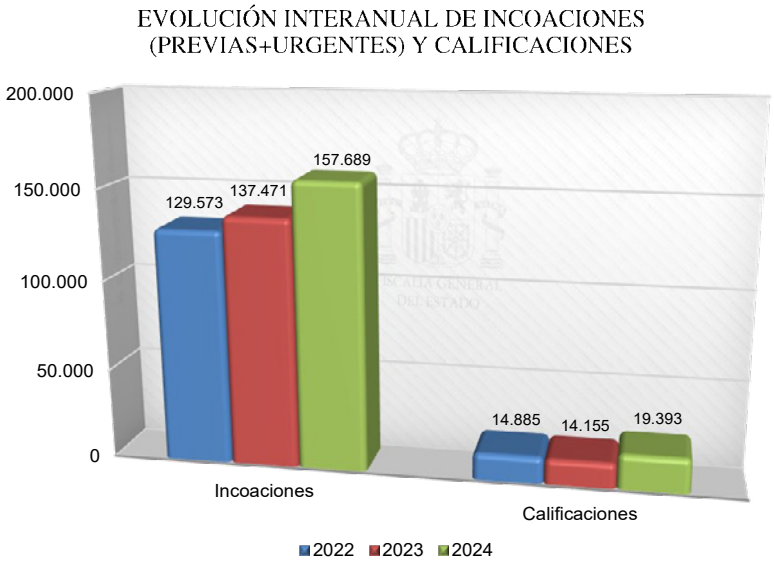
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



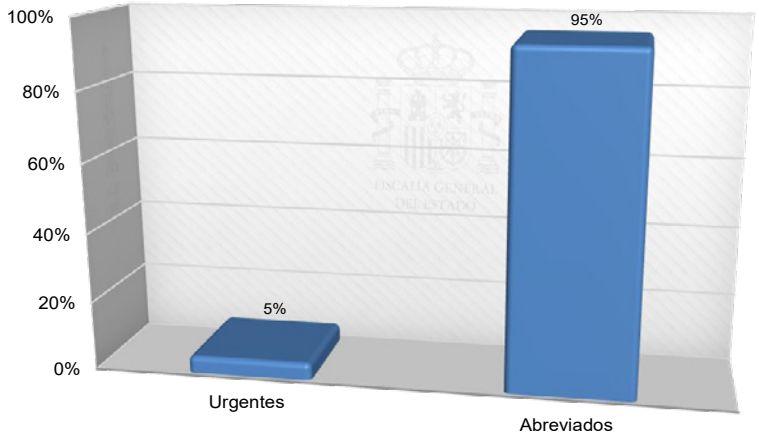



### 1.2.6.5 *Delitos de estafa y apropiaciones indebidas*

A continuación, se ofrecen los datos del número de procedimientos y de calificaciones de estos delitos, sumando ambos tipos delictivos.



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS 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 delito 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 y la consiguiente importancia en cuanto al número de delitos y de procedimientos incoados 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. Entre el 2021 y 2023, el incremento fue del 36,8%, hasta alcanzar los 106.758 procedimientos en el año 2023. El año 2024 se incoaron 124.147 procedimientos, lo que supone un aumento del 16,29% solo en un año.

Por su parte, los delitos de apropiación indebida ascienden a 33.542, lo que supone un incremento del 9,2% respecto del año anterior, continuando la tendencia alcista de los últimos años.

En este caso, la amplia mayoría de los procedimientos a que dan lugar estos tipos delictivos son procedimientos abreviados, de tal

forma que aproximadamente 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 16.233 calificaciones, lo que supone un incremento muy notable respecto del año anterior, que en 2023 fue de 11.496, lo que supone un aumento del 41,2% anual.

Igualmente, respecto de las apropiaciones indebidas, el número de calificaciones fue de 3.160, incrementándose un 18,7% respecto del año anterior.

### 1.2.6.6 *Delitos de defraudación de fluido eléctrico y análogos*

Tras unos años en los que se produjeron fluctuaciones en el número de procedimientos relacionados con estos delitos de defraudación, este año 2024 se caracteriza por la estabilidad en su número, casi igual que el año 2023. De hecho, solo se han registrado 14 incoaciones de procedimientos más que el año anterior.

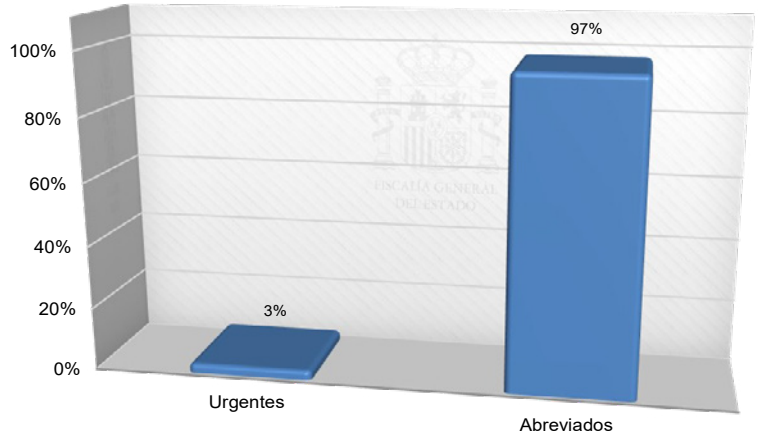
Por su parte, tras el notable descenso producido en el año 2023, en que se calificaron 702 procedimientos, este año 2024 vuelve a repuntar el número de calificaciones hasta las 763.

Esto hace que el número de procedimientos calificados, respecto de los incoados haya sido del 38%.

La representación de las cifras de incoaciones y calificaciones es la siguiente:



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS 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 el 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*

En relación con los delitos contra la propiedad industrial, la tendencia respecto del número de procedimientos incoados por estos delitos no está muy definida. Tras alcanzar el menor número de procedimientos de los últimos años en el 2022, desde entonces se viene produciendo un incremento, en concreto del 5,3% en el 2023 y del 14,5% en el año 2024, de tal forma que el número de procedimientos de este año ha sido de 2.493.

Sí se produce un cambio de tendencia respecto de las calificaciones emitidas por delitos contra la propiedad industrial. Tras acumular dos descensos muy pronunciados, en concreto del 28,4% en el año 2022 y de un 19,6% en el año 2023, este año memorial se produce un incremento del 27%, situando el número de calificaciones en 645.

Algo similar sucede en relación con los delitos contra la propiedad intelectual, en los que, tras notables descensos acumulados año tras

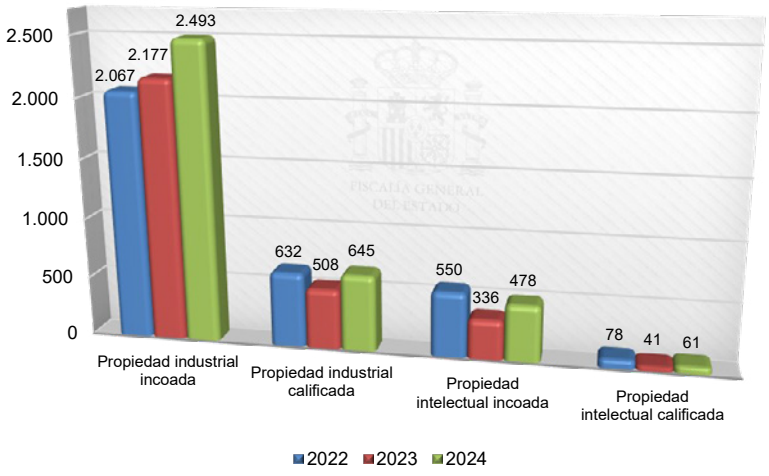
año, en el 2024 se invierte la tendencia, incrementándose el número de procedimientos hasta la cifra total de 478, lo que supone un incremento del 42,3%.

Igualmente, tras un descenso acumulado del 79% en solo dos años el número de calificaciones por delitos contra la propiedad intelectual, este año se produce un incremento de las mismas, pasando de las 41 del año 2023 a las 61 de este año 2024.

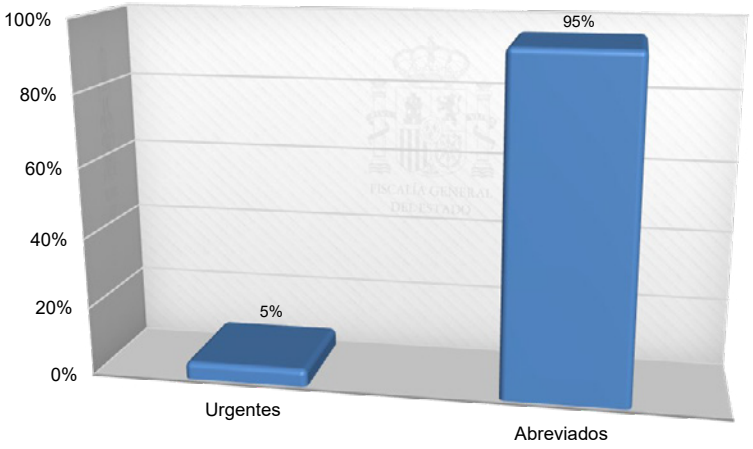
Por último, en cuanto al procedimiento utilizado para la incoación y tramitación de estos procedimientos, vuelve a ser, fundamentalmente, el procedimiento abreviado. Este año debe diferenciarse entre los delitos contra la propiedad intelectual, en los que el porcentaje de procedimientos abreviados es del 89%, de los delitos contra la propiedad industrial, en que este procedimiento, el abreviado, supone el 95% del total.

El panorama de incoaciones y calificaciones es el siguiente:

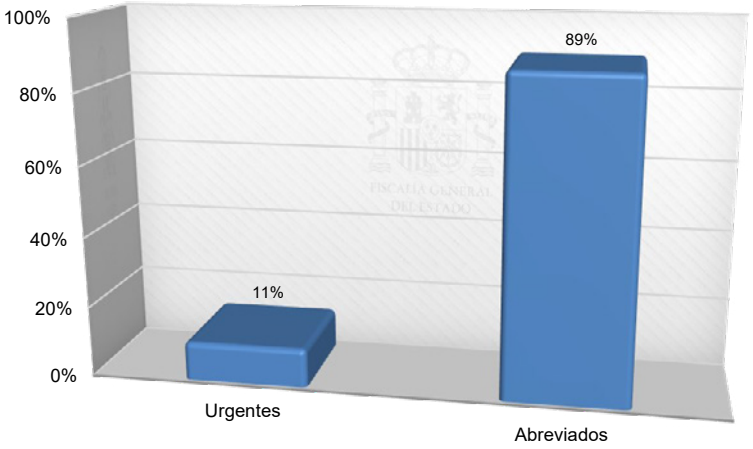
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR LOS DELITOS CONTRA PROPIEDAD INDUSTRIAL, EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS




DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR LOS DELITOS CONTRA PROPIEDAD INTELECTUAL, 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 año es muy notable. En ese mismo año 2018 se incoaron 51 procedimientos, pasando a 154 en el año 2019. A partir de ese momento, el número de procedimientos fue descendiendo paulatinamente hasta los 38 del año 2023.

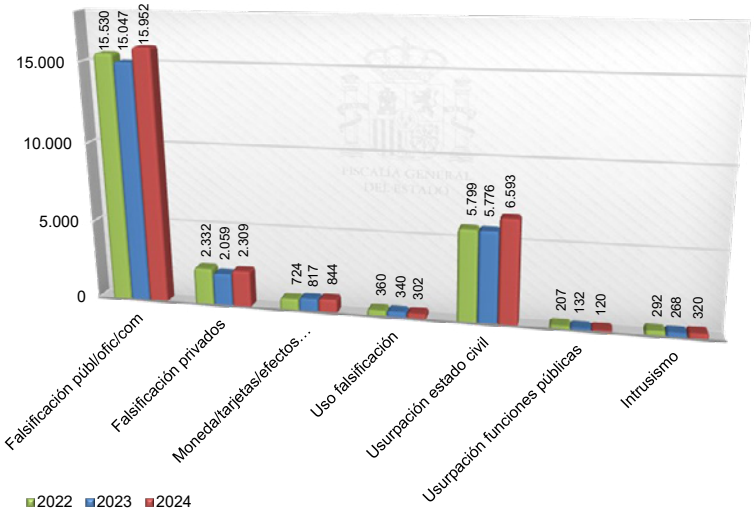
Sin embargo, este año 2024 se produce un incremento muy considerable del número de procedimientos registrados por delitos contra los consumidores, alcanzando la cifra de 376.

Respecto del número de calificaciones, también presenta diferencias de un año a otro. En concreto, en el 2024 se emitieron 31, frente a las 15 del año 2023, cifra más similar a la del año 2022, en que constan 35 calificaciones.

### 1.2.7 Delitos de falsedad

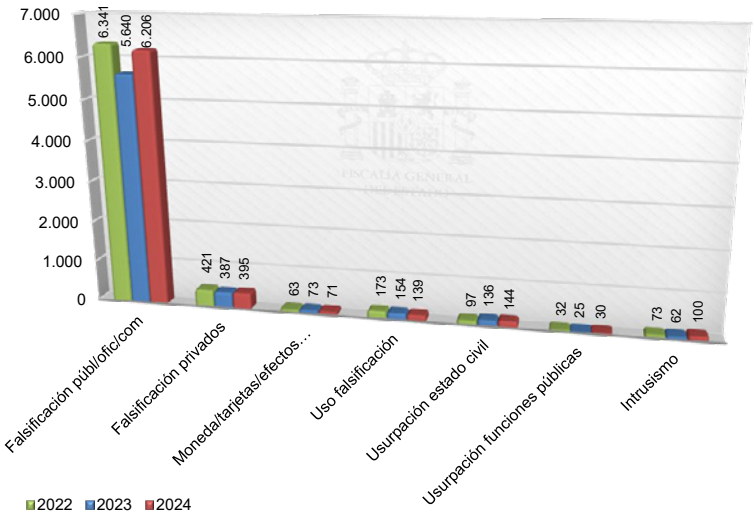
Ya se ha mencionado en memoriales previos el carácter instrumental que suele acompañar a estas infracciones, lo que hace que las falsedades formen parte habitualmente de un concurso de delitos para describir conductas más o menos complejas. Dicha característica viene dificultando la correcta individualización 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
(PREVIAS+URGENTES)

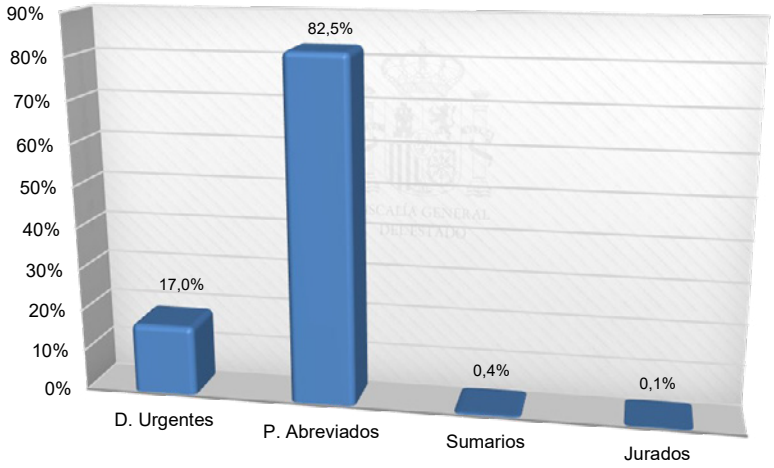



Las calificaciones presentan la siguiente evolución:

EVOLUCIÓN INTERANUAL
DE LAS CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES
POR DELITOS DE FALSEDAD EN LOS DISTINTOS
PROCEDIMIENTOS



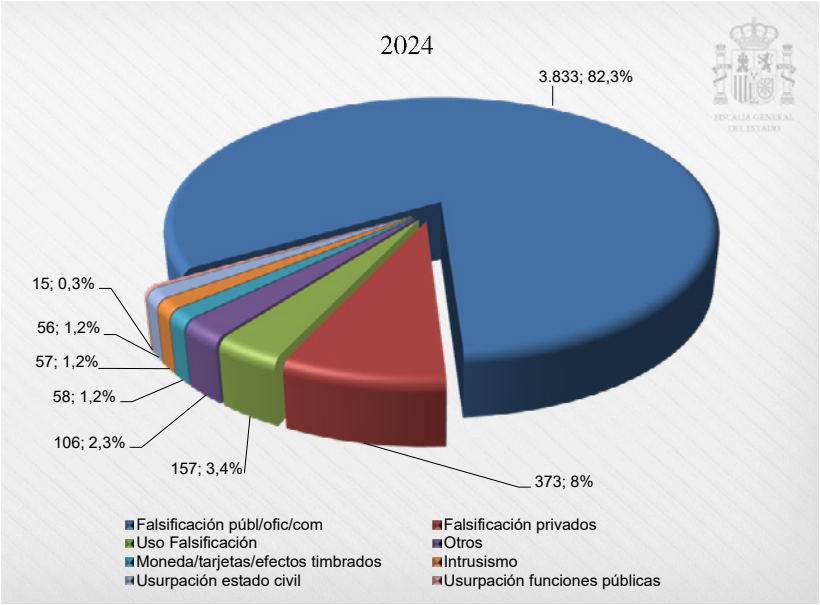

En este grupo delictivo se aprecia un leve repunte en el último año con un ascenso del 8,68 % en las incoaciones, con un total de 26.828 incoaciones, frente a las 24.686 del ejercicio anterior, y acercándose a las cifras de 2022 en que ascendieron a un total de 25.568. En todos los tipos delictivos, con la sola excepción del uso de documentos falsos o usurpación de funciones, en que descienden un 11,18 % y un 9,09 % respectivamente, se aprecia un ligero ascenso.

Como todos los años, el tipo delictivo que más incoaciones genera es el de falsedad en documento público, oficial o mercantil, con 15.952 incoaciones, con un dato muy similar al del año anterior (15.047 incoaciones).

En relación con el número de calificaciones, también se produce un ascenso del 9,91% con un total de 7.187 calificaciones frente a las 6.539 del año anterior, situándose de nuevo en cifras similares a las del año 2022 (7.299 calificaciones). 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 6.206 calificaciones. De nuevo, merecen especial atención los delitos de usurpación de estado civil que, si bien mantiene un número de incoaciones bastante elevado con un total de 6.593, sólo dan lugar a 144 calificaciones. Esto sugiere, como en años ante-

riores, 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:




### 1.2.8 Delitos contra la administración pública

No todos los delitos contra la Administración Pública pueden considerarse propiamente como delitos de corrupción. Esta memoria aborda en otro apartado el tratamiento específico de los delitos económicos, que también representa en gran medida el fenómeno de la corrupción social. La Memoria de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada expone sin duda los asuntos de mayor relevancia en materia de corrupción y es indispensable referirse a ella para tener una imagen completa de la cuestión. Los delitos contra la Administración Pública, por su relación con la corrupción, se encuentran entre aquellos que tienen una mayor trascendencia, no solo mediática, con una gran repercusión social, sino también en materia de esfuerzo de la Fiscalía y empleo de recursos humanos disponibles.

Siendo poco numerosos los delitos que anualmente se barajan, en comparación con otros tipos delictivos, sin embargo, determinan muy marcadamente el ámbito en que se desarrolla una parte importante de las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal y que dan lugar a

procedimientos generalmente complejos. Este año los delitos contra la Administración pública han supuesto el 6% del total de las diligencias de investigación incoadas.

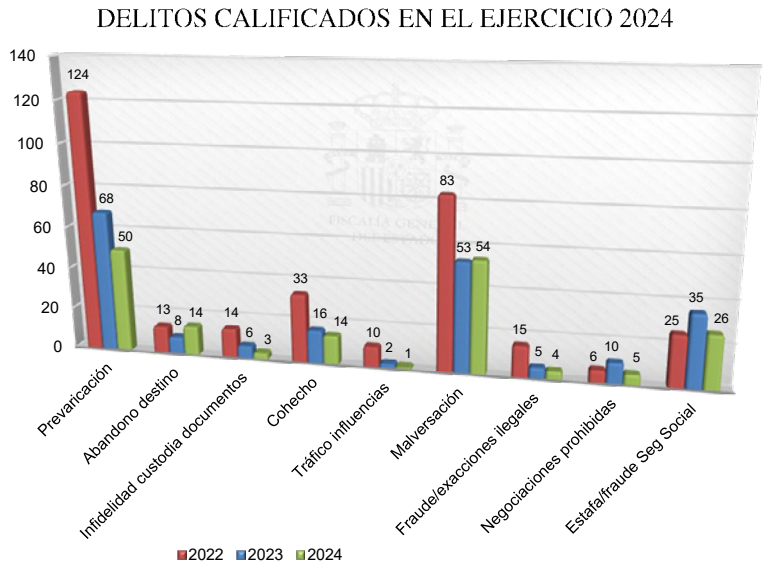
Tal y como se ha expuesto ya en anteriores memorias, los datos generales de este grupo de delitos se ven condicionados por la importancia numérica de los delitos de desobediencia cometidos por autoridades o funcionarios públicos. Dada la similitud en cuanto a su nomenclatura respecto de los delitos de desobediencia cometidos por particulares, se producen errores de registro, de tal forma que la mayoría de los delitos registrados como desobediencia cometidos por autoridades o funcionarios no responden a la realidad, sino que se trata realmente de desobediencias cometidas por particulares. Esta circunstancia hace que, para obtener resultados fiables, este tipo delictivo deba ser excluido de la valoración del número de procedimientos o de calificaciones de cada año.

En estos tipos delictivos se aprecian cifras similares a las de los ejercicios anteriores con una leve tendencia al alza en las incoaciones de un 6,21 % en total. El tipo delictivo más numeroso es el delito de prevaricación administrativa, con un total de 869 procedimientos, cifra muy similar a la del año anterior en el que se incoaron 882 procedimientos (descenso del 1,47 %). Cifras similares se observan igualmente en el delito de malversación que ha pasado de 203 en el año anterior a 189 en este ejercicio de 2024 (descenso del 6,9%). Ligero descenso se observa igualmente en los delitos de cohecho, que pasan de 114 incoaciones en 2023 a 96 en 2024, así como en la estafa/fraudes a la seguridad social que pasan de 132 procedimientos en 2023 a 102 en el presente año, con un descenso 22,73 %. Otras figuras delictivas como las negociaciones prohibidas sí reflejan un ascenso, al pasar de 5 en el año anterior a 17 en el presente ejercicio, situándose en cifras cercanas a 2022 en que se incoaron 16 procedimientos.

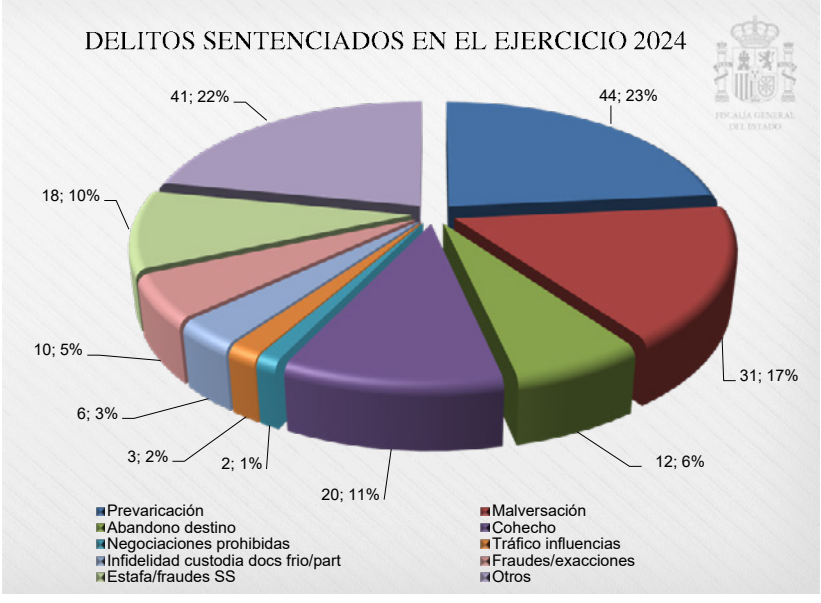
Descenso se aprecia en las calificaciones en algunos tipos delictivos. Es el caso de las calificaciones por delitos de prevaricación que bajan en un 26,74 %, pasando de 68 calificaciones en 2023 a 50 en 2024, o en los delitos de cohecho con un descenso del 12,5 %, al pasar de 16 calificaciones en 2023 a 14 en 2024. Igualmente, y a diferencia de lo que sucede con las incoaciones por delitos de negociaciones prohibidas, las calificaciones en estos tipos delictivos descienden en un 50 %, pasando de 10 en 2023 a 5 en 2024.

Finalmente, también se aprecia un descenso en sentencias relacionadas con delitos de prevaricación, que pasan de 55 en 2023 a 44 en 2024, con un descenso del 20 %, si bien se aprecia un incremento en las sentencias de cohecho que pasan de 10 en 2023 a 20 en 2024.

Los datos estadísticos relativos a los delitos calificados y las sentencias dictadas son los siguientes:



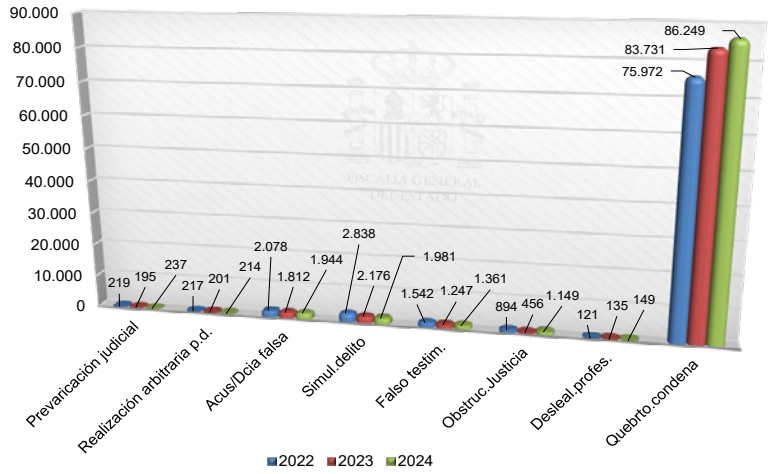

Se ha corregido el dato referente a Estafa/fraude Seg. Social correspondiente al año 2023, al observarse un error en la edición memorial anterior.



### 1.2.9 Delitos contra la administración de justicia

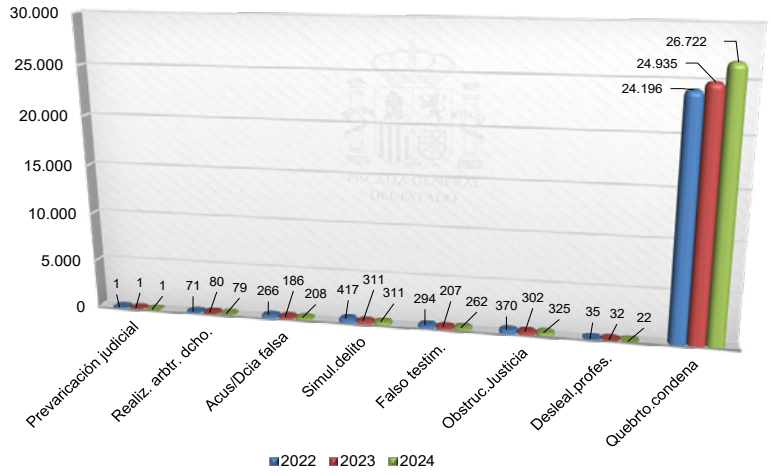
La estadística delictiva se mueve en los siguientes términos:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES
(PREVIAS + URGENTES)

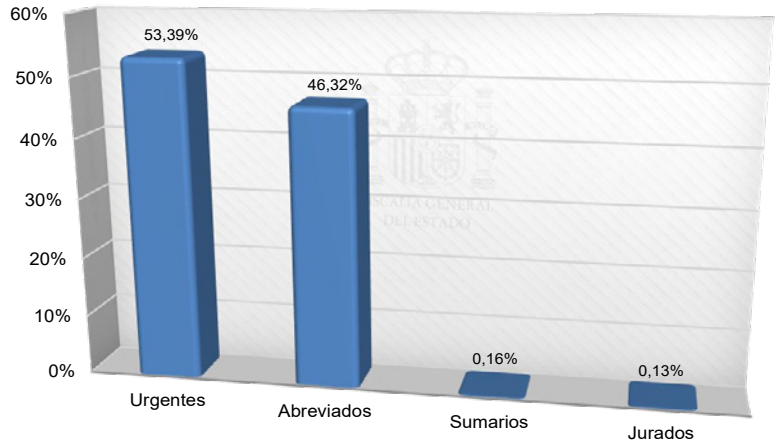



Se ha corregido el dato referente al quebrantamiento de condena correspondiente al año 2022, al observarse un error en la edición memorial anterior.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS
CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS




Se observa que en 2024 prosigue la tendencia ascendente iniciada en 2021. Se contabilizan 93.387 incoaciones, un 3,04 **%** más que en 2023. Resulta gráfica la exposición de cada uno de los años: partiendo de 84.140 en 2022, pasando por 90.630 en 2023 para finalmente alcanzar 93.387 en 2024.

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.

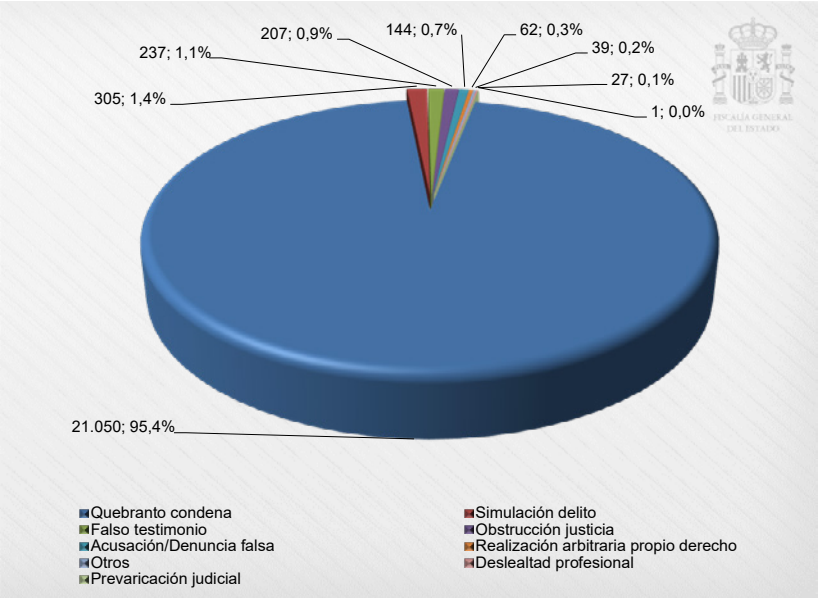
En concreto, fueron incoados en el año 2024 un total de 86.249 procedimientos por delito de quebrantamiento, lo que supone un 3,01 % más que en el año anterior.

Las calificaciones del Ministerio Fiscal también ascienden y pasan de 26.167 del año 2023 a 27.968 en 2.024 (6,9 % de incremento). La mayor parte corresponde al delito de quebrantamiento de medida cautelar (26. 722 escritos de acusación), lo que supone un 7,17 % más que en el año anterior.

Se aprecia igualmente un ligero ascenso en relación a años anteriores en las calificaciones por falso testimonio, con un total de 262 escritos de acusación frente a 207 del ejercicio anterior (+26,6 %).

En relación al tipo de procedimiento, se mantiene la hegemonía de las diligencias urgentes, que representan el 53,4 % de las calificaciones con un total de 14.933; el procedimiento abreviado concentra el 46,3 % con un total de 12.956 calificaciones, mientras que sumarios calificados (0,16 %) y jurados (0,13 %) son testimoniales. Estos porcentajes reproducen prácticamente la distribución de 2023, lo que confirma la consolidación del modelo de enjuiciamiento rápido. Dado su preponderante número, los delitos de quebrantamientos de condena o medida cautelar condicionan notablemente el porcentaje total de cada tipo de procedimiento, puesto que la tramitación de este tipo de delitos como diligencias urgentes alcanza el 54,88%, lo cual es un dato positivo en tanto que se trata generalmente de asuntos que requieren de una rápida respuesta.

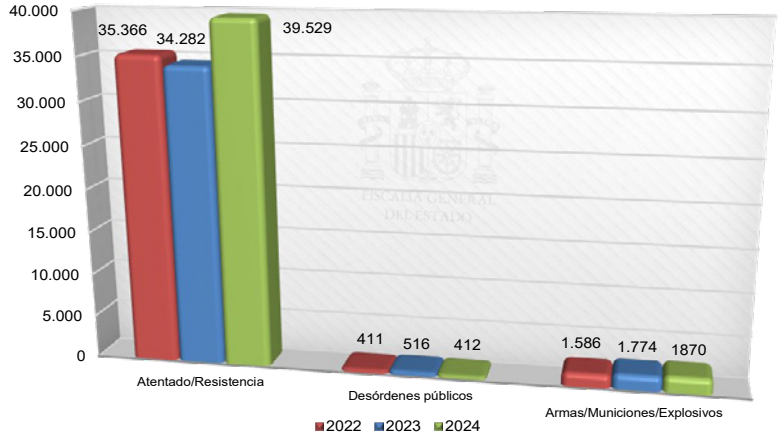
El volumen de resoluciones condenatorias sigue la misma senda. En 2024 se dictan 22.072 sentencias, un 4,75 % más que en el año anterior. Las sentencias por quebrantamiento de condena representan el 95,37 % de las resoluciones en estos tipos delictivos, con 21.050 fallos. Frente al descenso que sufrieron en el año anterior las sentencias por delito de falso testimonio que alcanzaron 176, en este año vuelven a alcanzar el total de 237, acercándose a las cifras del año 2022 en el que ascendieron a 270 sentencias. Con mayor detalle puede observarse en el siguiente gráfico:



### 1.2.10 Delitos contra el orden público

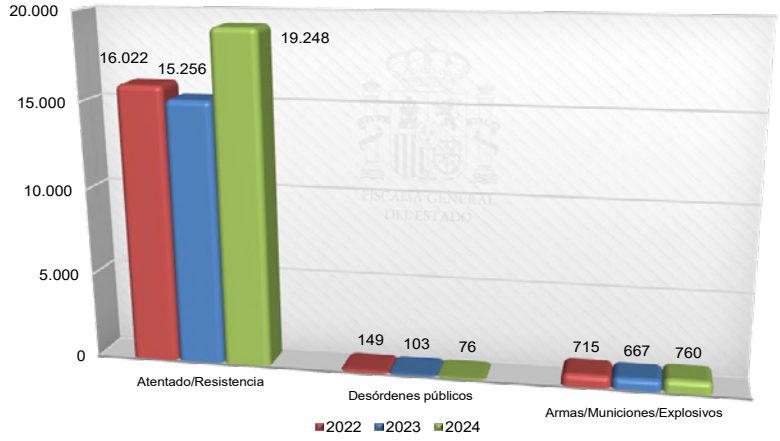
El panorama estadístico es el siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES
(PREVIAS+URGENTES)



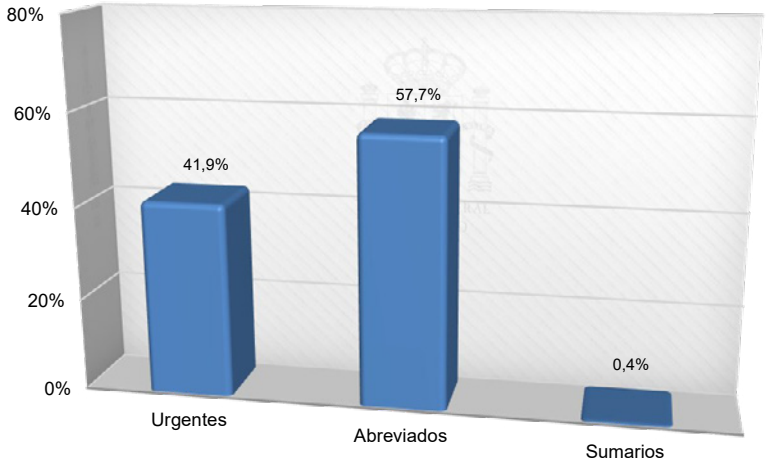

Se ha corregido el dato referente a las incoaciones por delito de atentado/resistencia correspondiente al año 2022, así como los referentes a delitos de tenencia de armas/municione/explosivos de los años 2022 y 2023, al haberse observado su error en la edición memorial anterior.

EVOLUCIÓN INTERANUAL
DE LAS CALIFICACIONES

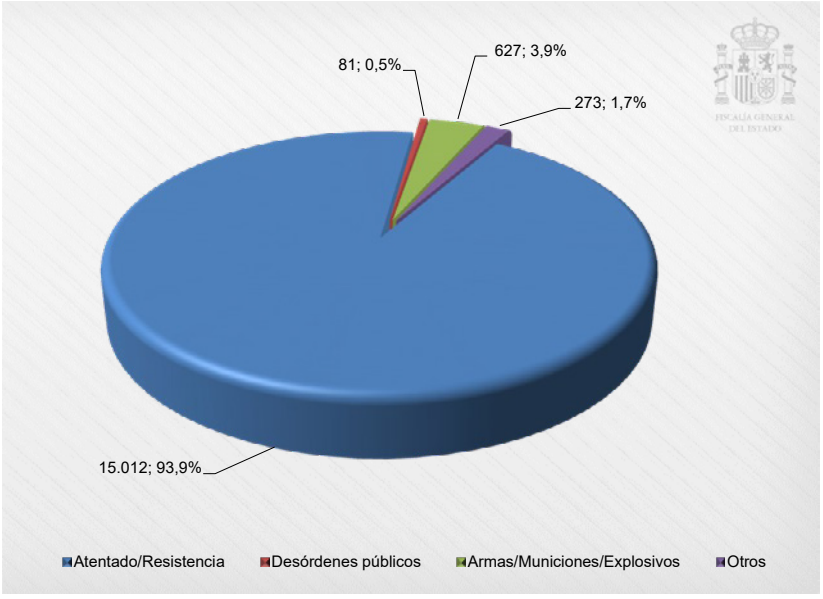



Se ha corregido el dato referente a las calificaciones por delito de atentado/resistencia del año 2022, así como los referentes a delitos de tenencia de armas/municione/explosivos de los años 2022 y 2023, al haberse observado su error en la edición memorial anterior.

DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR DELITOS CONTRA EL ORDEN PÚBLICO EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS




La presencia de los delitos en las sentencias dictadas es el siguiente:



En los delitos relacionados contra el orden público, se aprecia un ascenso tanto en las incoaciones, con un total de 42.607 que representan un 14% de ascenso, como en las calificaciones, con un total de 20.408 y un ascenso del 24,51 %. Este aumento viene originado fundamentalmente por los tipos delictivos relacionados con atentado/resistencia. Así, las incoaciones por delit s de atentado/resistencia ascienden en un 15,31%, al pasar de 34.282 incoaciones en 2023 a 39.529 en 2024. Asimismo, las calificaciones por este tipo delictivo ascienden en un 26,17 %, al pasar de 15.256 en 2023 a 19.248 en 2024. Hay que tener igualmente en consideración respecto a este tipo delictivo, como ya se dijo anteriormente, que en ocasiones se produce un error habitual en el registro de los procedimientos de desobediencia, de tal forma que se registran como delitos de desobediencia cometidos por autoridades y funcionarios públicos muchos que no son cometidos por tales sujetos activos sino por particulares y, por tanto, no se trata de delitos contra la Administración Pública, sino contra el orden público, lo cual podría suponer un mayor número de delitos contra el orden público.

Un ligero ascenso se produce también en la tenencia de armas, que asciende en un 5,41 % en incoaciones con un total de 1.870, así como un 13,94 % en calificaciones con un total de 760.

Por el contrario, y como ya ocurría en ejercicios anteriores, se produce un descenso en las incoaciones por delitos de desórdenes públicos, que descienden en un 20,16 %, al pasar de 516 en 2023 a 412 en 2024. Asimismo, descienden las calificaciones en este tipo delictivo en un 26,21 %, al pasar de 103 en 2023 a 76 en 2024.

También se aprecia un ascenso en el número de sentencias dictadas en los delitos contra el orden público, pasando de las 13.105 dictadas el año pasado a un total de 15.993, lo que supone un incremento del 22,04%.

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 57,7 %, aunque cada año gana terreno la utilización de las diligencias urgentes, situándose este año en un 41,87 %.

## 2. ÁREA CIVIL

### 2.1 **Actividad de las secciones de civil de las fiscalías territoriales**

#### 2.1.1 Consideraciones generales

Hay que comenzar reiterando lo ya manifestado en Memorias anteriores relativo a que, junto a la actividad principal de la Fiscalía en

el orden jurisdiccional penal, se sigue 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.

Muy significativa es la comparación entre la evolución de nuestra sociedad y su acompasado reflejo en el importante cambio que en el ámbito civil han sufrido todas las instituciones básicas de esta: 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 o el impacto del derecho comunitario. Estos cambios 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.

Estos aspectos en mayor o menor medida son reflejados por las diferentes fiscalías que este año, en relación con el volumen de trabajo manifiestan estabilidad en algunos aspectos e incremento en otros, especialmente en familia y cuestiones de competencia.

El objetivo de la reorganización de las secciones de lo civil para atender la función tuitiva y protectora que en este ámbito tiene atribuido el Ministerio Fiscal, se enfrenta con la realidad, de manera que por ahora la aspiración de que exista en cada fiscalía provincial una sección civil, donde los fiscales que la integren asuman el despacho de papel y las asistencias a las vistas, es de momento inalcanzable en la inmensa mayoría de las fiscalías. 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 estos atiendan la materia de civil y familia, cuyo despacho es con frecuencia distribuido entre los distintos fiscales de la plantilla. En algunas fiscalías se organiza el trabajo de esta jurisdicción, sumando a civil y familia, otros ámbitos o materias íntimamente relacionados como la discapacidad o la protección de menores, lo que permitirá una más fácil adaptación estructural de las fiscalías a los cambios orgánicos introducidos por la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio Público de Justicia, que establece que los Tribunales de Instancia de cada partido judicial podrán estar integrados, además de por las inexcusables Secciones de Civil y de Instrucción, por una sección de Familia, Infancia y Capacidad lo que redundará necesariamente en potenciar la especialización en tan trascendente materia.

### 2.1.2 Asistencia a vistas

Ya se reflejó en la edición pasada de la Memoria cómo, debido al aumento de la oralidad –esencial en el ámbito civil y de forma especial en los conflictos familiares–, la asistencia del MF a vistas, a las exploraciones de menores o de las personas necesitadas de protección en las revisiones, a las audiencias previas en juicios de derechos fundamentales, así como a comparecencias en los expedientes de jurisdicción voluntaria (cuyo incremento la Fiscalía de Madrid considera que excede del 70%), constituye un problema unánimemente compartido por todas las fiscalías que reflejan la dificultad de atender a tantos señalamientos, especialmente en aquellos juzgados en los que no existe colaboración judicial suficiente para la coordinación de los señalamientos. Esta situación obliga a los y las fiscales, año tras año, a invocar y recordar la obligación establecida en el artículo 182.4.5.ª LEC.

Las nuevas tecnologías en este aspecto son 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 la existencia 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 LJV en los casos en que es admisible y siempre que no haya oposición de las partes.

Otras fiscalías distinguen entre audiencias previas, a las que no acuden, y vistas orales a las que sí, o entre expedientes de jurisdicción voluntaria competencia del juez, a los que por su naturaleza sí se acude, y los que son competencia del LAJ en los que se opta por el informe escrito (ejemplo de esto es Tenerife que señala las dificultades derivadas de la insularidad). Se plantea también que la asistencia a las vistas de jurisdicción voluntaria deje de ser obligatoria, valorando el interés de los menores o la transcendencia del asunto para decidir sobre nuestra asistencia.

### 2.1.3 Derecho de familia

Los problemas que se acaban de mencionar de asistencia a vistas se ven incrementados en fiscalías de pequeño tamaño en cuyo territorio no se ha producido la designación de un juzgado con competencias en familia bien de forma exclusiva, bien abarcando otras materias. La creación o establecimiento de un juzgado especializado es esencial para poner fin a la dispersión comentada, para una mejor utilización

de los escasos recursos humanos, pero también por la deseable uniformidad de criterio judicial y para alcanzar la especialización que exige la LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia.

En general se constata la excesiva duración de estos procesos, señalándose la vista con mucho retraso –a pesar de su carácter preferente–, a veces hasta de dos años, cuando ya han cambiado las circunstancias de los menores afectados.

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. Lo anterior no significa necesariamente una menor conflictividad, porque en realidad se traslada aquella a la ejecución, o a la modificación de medidas, o a los expedientes de jurisdicción voluntaria, que aumentan incluso cuando las medidas fueron de mutuo acuerdo, lo que demuestra la tendencia a judicializar los temas de familia.

Por ello la reforma introducida por la LO 1/2025, al establecer como presupuesto de procedibilidad el haber intentado la conciliación o el acuerdo extrajudicial provoca cuanto menos cierta preocupación, máxime cuando la mayoría de las fiscalías no dedican ningún comentario a la mediación en el ámbito familiar y las pocas que se refieren a ella reflejan los escasos resultados obtenidos por ausencia de programas o escasez de medios (Zamora, Valladolid, Cáceres u Ourense).

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, y que se establece así siempre que sea posible. Sólo cuando concurren circunstancias especiales (alta conflictividad entre progenitores o domicilios muy distantes) se atribuye la custodia a uno de los dos progenitores, pero aún en estos supuestos se suele establecer un amplio régimen de visitas con pernocta a favor del otro progenitor. Alguna fiscalía señala que ha detectado un incremento de modificación de medidas para revertir la custodia compartida que no estaba funcionando.

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, es muy difícil en ocasiones tener conocimiento de tal situación, especialmente en los mutuos acuerdos cuando la violencia es silenciada, ya que un número elevado

de mujeres no la denuncia y prefieren optar por la separación matrimonial poniendo fin a esa relación de dominación.

El mismo problema se detecta en el régimen de visitas. La reforma llevada a cabo por la LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia, con la modificación introducida por esta norma en el artículo 94 CC establece la suspensión del régimen de visitas cuando existe violencia de género y doméstica, aspecto al que se refieren todas las memorias y al que también hay referencia en la Memoria de la Sección Civil de la Fiscalía del TS en cuanto a los pronunciamientos que al respecto ha realizado el Tribunal Supremo.

La necesidad de proteger la integridad y seguridad de los menores al regular el régimen de visitas como establece el Convenio de Estambul, extiende dicha protección frente a la violencia de género, evitando supuestos de violencia vicaria que tanta repulsa y conmoción social causan y que este año ha terminado con la vida de 9 menores. También en la configuración del régimen de visitas como un derecho de los y las menores establecido en el CC y en los artículos 9.3 CDN y 8 CEDH, cuyo interés superior es el criterio prevalente, obliga a una reflexión continua sobre si el examen y ponderación de todas las circunstancias concurrentes que el MF ha de realizar, en su función de velar por la protección de los menores es la adecuada, o precisa del análisis de otros factores o disponer de otras herramientas auxiliares más especializadas. En este ámbito la STC 106/22, de 13 de septiembre, 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 imprescindible analizar caso por caso para concretar el interés del menor.

Ante la dificultad de los fiscales para pronunciarse sobre la custodia compartida en los casos en los que se desconocía la posible concurrencia de violencia de género o doméstica, lo que se venía haciendo era que antes de la vista se solicitaba del juzgado la aportación de los antecedentes de los registros sobre posibles causas penales.

En relación a este extremo, todas las fiscalías refieren el avance que ha supuesto la reforma introducida por 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, que modifica entre otras normas, la LEC, incorporando la obligación de consulta al sistema de registros administrativos de apoyo a la administración de justicia en estos casos, consulta que se reiterará antes de la vista, información que también se exigirá a las

partes, por lo que se ha dado 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, dando por reproducidos los comentarios y reflexiones realizadas el año anterior.

iii) Audiencia del/de la menor:

En relación con la audiencia de los menores, los fiscales manifiestan, como no podía ser de otra manera, su preocupación para que estos sean oídos antes de decidir sobre la guarda y custodia y régimen de estancias, comunicación y visitas con el otro progenitor, siendo práctica frecuente hacerlo antes de la vista de forma reservada. Inclusive hay fiscalías que afirman que la práctica de la exploración de los menores ha provocado que en muchos casos se prescinda del informe del equipo psicosocial y se limiten los puntos de discrepancia entre los progenitores, lo que ha agilizado notablemente el proceso. Sin embargo, mientras Madrid refleja la práctica generalizada de audiencia del menor incluso de oficio y también por la Audiencia Provincial al conocer del recurso de apelación, otras fiscalías señalan cierta resistencia a esta práctica por considerar que se introduce al menor en la litigiosidad de los progenitores.

iv) Informes equipos psicosociales y puntos de encuentro familiares:

Ambos son instrumentos auxiliares esenciales en materia de familia, pero siguen teniendo una dotación insuficiente y a veces sin la adecuada preparación de sus integrantes, ya responda a haberse externalizado en algún caso el servicio, o en otros supuestos por la escasa formación de sus miembros, lo que redunda en una menor calidad de tan necesaria prestación.

Todas las fiscalías en general resaltan la calidad de los informes, pero señalan los retrasos en su emisión, lo que es contrario a la agilidad que requiere adoptar medidas en relación con los menores en situaciones de crisis familiar por lo que les pueda perjudicar. Muchos fiscales refieren que sólo existe un equipo psicosocial para toda la provincia y que las bajas no se cubren, siendo esta la razón por la que los órganos judiciales deniegan estos informes o se realizan por un solo profesional con la finalidad de no demorar los procedimientos, limitando su admisión a los casos en que existen dudas importantes.

No obstante, se constata una gran disparidad: hay fiscalías que reflejan una mejoría, reduciendo el tiempo de espera, entre 2 y 3 meses, como Salamanca o Valladolid, mientras Ciudad Real señala un plazo de 2 años, circunstancia que determina que no se pidan casi nunca. En una situación intermedia se encuentran la mayoría de las territoriales, donde los informes se emiten entre 4 a 6 meses, como Cuenca, Álava, Almería, Girona, Granada o Valencia, mientras Ávila, Lugo, Teruel y Cádiz (entre otras) señalan una tardanza de entre 6 meses y 1 año.

De nuevo debemos 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 suponga un renovado compromiso de la Administración para ampliar la dotación de los mismos a fin de reforzar estos servicios que son esenciales para averiguar el interés superior del menor y ejercer una adecuada protección del mismo.

Los puntos de encuentro familiar (en adelante 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. Sin embargo, siguen siendo insuficientes y se encuentran saturados con una lista de espera de hasta 6 meses. A ello se añade que, con frecuencia, se encuentran poco dotados de instalaciones adecuadas o tienen un horario muy limitado, o se encuentran muy alejados del domicilio del menor. En este sentido Lugo señala que, consecuencia de la escasez de este recurso, incluso se deriva a los menores a otra Comunidad Autónoma, en concreto a Asturias. Palma de Mallorca reseña como novedad el establecimiento de un programa terapéutico al que se deriva desde el PEF con el consentimiento de los padres. No obstante, se debe reflexionar sobre el uso de los puntos de encuentro, que ha de ser limitado y necesariamente temporal, lo que lleva a concluir que, a veces, este recurso se utiliza de una forma abusiva pudiéndose arbitrar otras soluciones para alcanzar el mismo fin, como utilizar a la familia extensa para realizar las entregas y recogidas. Otras fiscalías consideran también que el uso de este recurso debe limitarse porque supone un ambiente artificial para el desarrollo de las relaciones paternofiliales. Guadalajara apunta a su menor utilización como consecuencia de diversas quejas e incidentes ocurridos.

Pero lo cierto es que a los PEF se acude en aquellos casos en que se constata la existencia de violencia de género y no se suspende el régimen de visitas, o cuando se debe reiniciar una relación rota, pues se trata de supuestos en los que es necesaria la supervisión de estos profesionales.

v) La ejecución:

Las ejecuciones son largas, problemáticas y reflejo de la conflictividad existente, pues deben dar respuesta a todas las incidencias que se plantean, centradas 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. 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 del uso de la vivienda familiar.

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 órganos judiciales 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, que reflejan el enfrentamiento 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 etc.

Algunas fiscalías señalan un aumento de estos expedientes motivado por los procedimientos de medidas de protección al amparo del artículo 158 CC, lo que en ocasiones encubre una modificación de medidas por no existir urgencia.

Los expedientes relativos al cambio de sexo de menores de entre 12 y 14 años son escasos y pocas fiscalías se refieren a ellos señalando que en general los informes son favorables tras comprobar que se cumplen los requisitos. Ciudad Real menciona la intervención en un expediente de cambio de sexo de una persona mayor de edad, pero con discapacidad.

Las diferentes fiscalías demuestran su especial compromiso y profesionalidad, actuando con rapidez y determinación ante situaciones colectivas de desgracias y pérdidas de vidas humanas. En este sentido

Valencia señala la intervención activa de la Fiscalía en los expedientes de declaración de fallecimiento de las personas que perdieron la vida en la tragedia ocasionada por la DANA que asoló diversas localidades valencianas el día 29 de octubre de 2024. Por su parte, Santiago de Compostela también ha actuado de oficio en los expedientes de fallecimiento de los marineros españoles desaparecidos tras el naufragio en julio de 2024 del buque español a la altura de las Islas Malvinas.

Como se observa de la exposición anterior, a través de los expedientes de jurisdicción voluntaria se plantean cuestiones jurídicas muy variadas y con frecuencia de gran complejidad y difícil solución por los intereses afectados relacionados con la filiación, a lo que no favorece la ausencia de una regulación detallada. A modo de ejemplo, se puede mencionar que la Fiscalía de Madrid ha dictaminado sobre peticiones de adopción de un nasciturus, fecundaciones *post-mortem,* peticiones de autorización para crear embriones en una clínica de reproducción asistida y su crioconservación para su uso futuro. Alicante menciona también la venta de embriones en Estados Unidos.

Por su parte, Bizkaia refleja la intervención de la Fiscalía en un expediente de solicitud de utilización de material genético de un varón cuya extracción había sido autorizada judicialmente *post-mortem* de forma preventiva que finalmente fue desestimado conforme mantenía el Ministerio Fiscal por ausencia de consentimiento expreso del afectado como requiere el artículo 9 de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida. Por similares razones fue denegada en Navarra la solicitud de extracción de material genético del marido en situación médica irreversible realizada por su mujer al objeto de llevar a cabo una inseminación artificial.

### 2.1.4 Registro civil

El cambio producido por la entrada en vigor, al menos de forma parcial, de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que configura el registro como un servicio administrativo, ha provocado que la intervención del Ministerio Fiscal haya quedado limitada a los escasos supuestos en los que está expresamente prevista, cesando en su cualidad de informante, salvo con relación a las materias que atiende el Registro Civil Central.

La intervención del MF se limita, aunque no dejan de plantearse casos especialmente sensibles, como los que afectan a menores y personas con discapacidad, el estado civil o la filiación –en definitiva a la personalidad e identidad que evidencian la necesidad o conveniencia

de fijar algunas directrices o criterios de actuación más concretos–, a expedientes relativos a la autorización de matrimonios mixtos sospechosos, o a las concesiones o adquisiciones de nacionalidad de menores de edad, a supuestos de sefardíes o a la inscripción de nacimiento fuera de plazo de menores desembarcados en España al no constar su inscripción de nacimiento en otro lugar.

Se carece de datos sobre el cambio de la mención registral del sexo o del nombre de menores de más de 14 años conforme a la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, que entró en vigor el día 1 de marzo de 2023, al haberse establecido lo no intervención del Ministerio Fiscal, a pesar de ser evidente la necesidad de proteger el interés superior del menor que existe en estos expedientes, cuya salvaguarda por ley tiene encomendada el MF, reclama ser especialmente garantista y riguroso en el análisis de los supuestos y requisitos exigidos, aunque la propia ley no establece nuestra intervención en el expediente registral como sí hace en el expediente de jurisdicción voluntaria. Es por ello que, la Fiscal de Sala solicitó un seguimiento especial de estos procedimientos, a pesar de la discutible Instrucción de 2023 de la DGSJYFP, que rechaza nuestra intervención.

Como se decía en la Memoria del año anterior, no se da traslado al MF, de manera que se resuelven sin su conocimiento ni intervención precisamente por esa falta de precisión o previsión de la ley, a pesar del indiscutible interés público de la materia y el interés del menor que se encuentran en juego, provocando una importante inseguridad que requiere del establecimiento de criterios que fijen la actuación uniforme del Ministerio Fiscal en esta materia.

En otro orden de cosas, la Fiscalía de A Coruña refleja la intervención del MF en 10 expedientes de reconocimiento de filiación. Otras fiscalías reflejan la intervención puntual en expedientes de cambio de orden de apellidos.

También siguen suscitando algún problema las inscripciones de menores nacidos por gestación por subrogación fuera de España en aquellos países en que está permitida, en las que se declara la filiación sin haber acudido a ningún procedimiento judicial, posibilidad que encuentra cierto apoyo en la Instrucción de 2010 de la DGRN, hoy de la seguridad jurídica y fe pública. No obstante, cuando se acude al procedimiento judicial de reclamación de filiación, la respuesta es normalmente negativa basada en la doctrina del Tribunal Supremo que ha dictado varias sentencias, la STS (Pleno) 277/2022, de 2 de marzo, estimando un recurso formulado por el MF en que recuerda que la

gestación subrogada, con o sin precio, es una práctica nula que ataca la dignidad de la madre gestante y del niño, doctrina de nuevo recordada por STS (Pleno) 1626/2024 de 4 de diciembre 2024. Ya en la memoria de 2016 se puso de manifiesto esta anómala situación y la Conferencia de la Haya lleva años intentando aprobar un instrumento internacional que armonice la regulación de esta materia tan compleja, con escasos resultados.

### 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 MF es especialmente vigilante en el cumplimiento de estos requisitos. Se constata un aumento tanto de demandas de doble maternidad como de reclamación de la filiación derivada de la gestación por sustitución realizada en el extranjero. En estas últimas, cuando se trata de parejas de diferente sexo, la inscripción registral de la paternidad se admite si hay pruebas biológicas y se cumplen ciertas condiciones en cuanto a la contratación en el país de origen y el respeto a los derechos de la mujer gestante, rechazándose la eliminación de los apellidos de la mujer gestante en tanto no se produjera una adopción por parte del cónyuge del progenitor biológico una vez declarada la filiación paterna.

### 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, materia en la que existe gran litigiosidad y que, si bien 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. Un pequeño número de demandas afectan a la intimidad por emisiones de ruidos.

Un fenómeno que preocupa a todas las fiscalías sin excepción y que ya se puso de manifiesto en años anteriores, consiste en el constante aumento de procedimientos derivados de las reclamaciones realizadas por inclusión indebida en el registro de morosos o de insolvencia patrimonial cuyo fin crematístico en la mayoría de los

casos es evidente, y que suponen una importantísima carga de señalamientos para los fiscales. En algunos supuestos se trata de morosos profesionales que provocan su inclusión en estos archivos y a continuación formulan demanda por intromisión indebida en su derecho al honor por cada una de las deudas, no discutidas, que figuran en el archivo por falta de requerimiento; en otros se produce una reiteración de demandas lo que inunda la fiscalía de trabajo en una materia que en muchos casos está más cerca de una reclamación patrimonial que de una verdadera vulneración del derecho al honor. También se ha detectado otra forma de abuso a través de demandas en que no se solicita la indemnización de daños y perjuicios y cuando obtienen la sentencia estimatoria con costas presentan nuevas demandas de reclamación de cantidad, práctica a través de la cual ciertos despachos de abogados obtienen un importante lucro derivado de las costas en ambos procedimientos y la indemnización, práctica que ha sido recientemente rechazada por el TS, por entender que existe litispendencia o preclusión.

No obstante, este año se ha detectado una disminución de las demandas en esta materia, a la par que un aumento de sentencias desestimatorias e incluso de desistimientos como consecuencia de la jurisprudencia unificadora dictada por el TS a partir de diciembre de 2022.

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 crispación política y el enfrentamiento en los debates de esta naturaleza ha provocado la formulación de alguna demanda de protección del derecho al honor contra algún político que se encuentra aforado, y cuyo conocimiento es competencia de la Sala 1.ª del TS.

### 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 MF 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, siendo las más frecuentes las que se refieren a materias como el ejer-

cicio 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. También se detecta un incremento puntual de cuestiones de competencia objetiva entre los juzgados de 1.ª instancia y los de mercantil tras la publicación de la LO 7/2022 que modifica la competencia en esta materia.

### 2.1.8 Consumidores y usuarios

Se trata de una materia especialmente delicada y singularmente compleja donde el MF debe aún desarrollar más su intervención en defensa de los consumidores, a la vez que dar a conocer nuestra legitimación, ya que la sociedad lo desconoce y con frecuencia los órganos judiciales no dan traslado al MF de los procedimientos para valorar nuestra personación e intervención en defensa del interés social, de manera que muchas fiscalías refieren que no se les ha dado traslado durante este periodo de 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 una mayor actividad de las mismas. Valladolid reitera que las dos demandas presentadas por ADICAE contra Unicaja y Caja Mar Caja Rural en 2019, siguen en suspenso al haberse estimado una litispendencia parcial estando a la espera de lo que resuelva el TS en el recurso planteado.

Madrid informa de varias diligencias preprocesales incoadas. Una dirigida a erradicar diversas prácticas en el servicio de información sobre números de teléfono de abonados que ofertan ciertas empresas, 18 estaban siendo investigadas, si bien la modificación de la normativa provocó el cese de esas actuaciones y finalmente se acordó el archivo. Otras diligencias se aperturaron contra varias empresas y entidades que desarrollan publicidad con fines comerciales sobre gestación por subrogación a realizar en países donde está permitida su práctica, ofertando sus servicios. Contra varias de estas entidades se ha formulado por esta Fiscalía demanda de cesación ante los juzgados de los mercantil.

Pontevedra y Vigo informan de la reunión celebrada con las asociaciones de consumidores y usuarios. Señalan que han formulado demanda por publicidad engañosa en materia de facturación eléctrica que se ha remitido a Barcelona, y que han sido archivadas otras diligencias abiertas con motivo de la tarifación de diversos vuelos comerciales.

A Coruña informa de que la Fiscalía ha presentado demanda colectiva de protección de consumidores contra 3 compañías aéreas por considerar que establecen condiciones generales de la contratación abusivas.

Igualmente comunica que ha formulado una demanda de ejecución de la sentencia que condenaba a dos compañías eléctricas promovida por el MF.

La Fiscalía del País Vasco ha procedido a suscribir un convenio de colaboración entre la Fiscalía y la Consejería de Consumo del País Vasco designando a un fiscal como encargado de asistir a sus comisiones y despachar los asuntos de consumidores.

Alicante señala que la Fiscalía ha formulado una demanda de cesación de publicidad engañosa en relación con la utilización de vehículos de movilidad personal (patinetes), habiendo alcanzado un acuerdo de retirada voluntaria de dicha publicidad pendiente de homologar judicialmente.

La Fiscalía de Valencia ha formulado demanda contra la empresa VIAGOGO, que tras un largo proceso judicial se encuentra en suspenso a la espera de alcanzar un acuerdo transaccional.

En Barcelona se ha puesto en marcha el Servicio de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, al frente del cual se encuentra una fiscal que además de dar a conocer la sección entre asociaciones de consumidores, abogados, organismos públicos y juzgados de lo mercantil, ha incoado las diligencias siguientes:

1. DP 2107/2024 incoadas por supuestas prácticas abusivas por parte de una empresa de Badalona que alquilaba habitáculos de 15 metros «infraviviendas» que no reunían condiciones mínimas de habitabilidad.
2. DP 68/2024 incoadas para la comprobación de supuestas conductas de competencia desleal en la contratación y gestión de servicios de suministro de agua a través de internet.
3. DP 900/2024 incoadas por presunta publicidad ilícita de gestación subrogada.
4. DP 1689/2024 incoadas por presunta publicidad ilícita de gestación subrogada.
5. DP 1667/2024, incoadas por denuncia de posible publicidad ilícita en el cartel de la Merçe 2024.
6. DP 1817/2024, incoadas por presunta práctica abusiva de empresa comercial a través de su página web, al cobrar por servicios que ofertaba como gratuitos.

7. DP 1845/2024 incoadas por prácticas abusivas y/o perjudiciales de empresas que se presentan y operan en internet como comercializadoras de compañías de gas y luz creando confusión en los usuarios.

8. DP 1671/2024 incoadas tras la denuncia de un particular por infracción de los derechos del consumidor en compra efectuada a través de página web.

Finalmente, Málaga señala que ha presentado una demanda de cesación de publicidad ilícita por promoción de la prostitución.

Tanto Málaga como Barcelona y Madrid están tramitando diligencias preprocesales civiles contra varias empresas y entidades que realizan publicidad con fines comerciales de la gestación por subrogación a realizar en países donde está permitida, ofertando sus servicios de orientación, gestión e intermediación.

Como consideración general final en esta materia es de reseñar la problemática que supone la inexistencia de una regulación procesal específica para las acciones colectivas, tan distintas de las acciones ordinarias para las que está concebida la LEC. En este terreno, la aprobación 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, ofrece una magnífica oportunidad al legislador español para regular de forma adecuada esta materia.

## 2.2 **Coordinación entre la Fiscalía del TS y las fiscalías territoriales**

La Sección Civil 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. Este objetivo no resulta una tarea sencilla por la escasez de fiscales en la mayoría de las fiscalías, por la ausencia aún en muchas provincias de un juzgado especializado en familia que de forma exclusiva o junto con otros asuntos aglutine esta temática –principalmente los señalamientos–, así como por la inercia de considerar el civil como una materia secundaria que no precisa especialidad ni formación. Se están dando pasos importantes para conseguir actualizar los nombramientos de los delegados o coordinadores y fomentar la relación de estos 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 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 nos plantean.

Este año, como novedad y dada la gran coincidencia entre delegados de civil y de discapacidad, se han celebrado en el mes de octubre conjuntamente las jornadas de Fiscales Delegados de ambas especialidades en Palencia con una duración de 2 días y medio que fueron clausuradas por el Excmo. Fiscal General del Estado.

En ellas se abordaron en primer lugar temas que afectaban a ambas especialidades, como los problemas surgidos en los procesos de familia con hijos comunes con discapacidad, el análisis de la audiencia/exploración del menor y persona con discapacidad para conocer su voluntad, deseos y preferencias, los criterios jurisprudenciales en relación con la atribución de vivienda familiar en supuestos de existencia de hijos mayores con discapacidad y las cuestiones surgidas en el desarrollo del régimen de visitas tanto de padres como de abuelos y allegados. Otra mesa estuvo dedicada a los apoyos voluntarios y judiciales, otra analizó con detalle la figura del defensor judicial. Otra mesa tuvo por objeto el análisis de los problemas surgidos en procesos de filiación, con especial referencia a las nuevas situaciones de doble maternidad y filiación derivada de gestación por sustitución y, por último, la filiación adoptiva. Se abordaron igualmente los problemas del derecho de los consumidores y el derecho al honor.

La última media jornada estuvo dedicada a informar a todos los fiscales de la puesta en marcha de la red internacional civil y mercantil creada por Decreto FGE de octubre de 2024 y al análisis 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**

Al Fiscal de Sala delegado para la materia contencioso-administrativa compete la coordinación a nivel estatal de los criterios y actuaciones del Ministerio Fiscal con el objetivo principal de asegurar la unidad de actuación. También en el año 2024 los mecanismos de coordinación establecidos han funcionado fluida y satisfactoriamente. 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 consultas, daciones de cuentas e información son atendidas de la manera más ágil, rápida y eficaz posible,

procurando una comunicación directa, 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.

A esta labor, y a la uniformización de criterios contribuyeron las Jornadas de Especialistas en el orden contencioso administrativo que tuvieron lugar al inicio de este ejercicio (19 y 20 de marzo de 2024). En ellas se entendieron de especial utilidad para el despacho ordinario de las fiscalías: las cuestiones con relevancia jurídica en materia de jurisdicción, competencia, derechos fundamentales, el derecho de huelga y la fijación de servicios mínimos, la evolución jurisprudencial en materia de entradas y registros en domicilio, accesos a dispositivos electrónicos y la posibilidad interrogatorios en procedimientos de inspección y comprobación tributaria, la intervención del MF en los expedientes de expropiación forzosa y, finalmente, las cuestiones problemáticas derivadas de la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de protección de derechos fundamentales.

En lo que se refiere al volumen de actividad de las fiscalías territoriales y de la Audiencia Nacional, hay tendencias desiguales, toda vez que mientras se produce un leve incremento en los dictámenes de competencia, se refleja un descenso algo más acusado en los distintos despachos relacionados con los procedimientos de derechos fundamentales.

El incremento más significativo está en los expedientes de autorización de entradas en domicilios que, por la diversidad de ámbitos en que se desarrollan y su creciente complejidad jurídica, vienen revistiendo especial interés en la actividad de las fiscalías.

Mantener tan alto número de dictámenes embebidos en el capítulo «otros» hace que esta sea una continua tarea pendiente de corregir, toda vez que, visto su elevado volumen, sería imprescindible conocer en qué se concreta esta actividad del Ministerio Fiscal.

El despacho de cuestiones en materia electoral, jurídicas y socialmente relevantes en sí mismas, depende en su evolución cuantitativa del calendario electoral durante el ejercicio estadístico, habiéndose desarrollado este año pocos procesos en relación con ejercicios anteriores: elecciones europeas y en tres comunidades autónomas.

Las evoluciones que se experimenta en cuestiones como los expedientes de expropiación forzosa o de concentración parcelaria son sin duda fruto de la coyuntura que va asociada a la mayor o menor realización de obra pública en cada momento.

Aunque concentrada en una fiscalía (la de la Audiencia Nacional) la actuación que se lleva a cabo en los procedimientos que se vienen identificando como relativos a la sociedad de la información, parece tener un lógico reflejo al alza, vista la pujanza de la materia.

El resumen estadístico sobre la actividad de las fiscalías territoriales y la de la Audiencia Nacional es el siguiente:

| | 2023 | 2024 | % |
|---|---|---|---|
| Dictámenes de competencia | 6.675 | 7.179 | +7,5% |
| *Derechos fundamentales* | | | |
| Contestación a demandas | 833 | 730 | –12% |
| Informes de suspensión | 589 | 352 | –40% |
| Vistas | 142 | 109 | –23% |
| Materia electoral | 273 | 28 | –90% |
| Entradas en domicilio | 1.569 | 1.884 | +20% |
| Otros | 10.364 | 12.272 | +18% |
| Sociedad de la información (AN) | 42 | 110 | +161% |
| Extinción de partidos políticos (AN) | 144 | 115 | –20% |
| Expedientes expropiación forzosa | 2.035 | 1.727 | –15% |
| Expedientes concentración parcelaria y asimilados | 158 | 198 | +25% |

### 3.1.1 Derechos fundamentales

Nuestra intervención está claramente determinada en aquellos procedimientos en los que se trae a colación la eventual conculcación de derechos fundamentales. Podemos sintetizar que las áreas temáticas en las que marcadamente se ha desarrollado han sido las siguientes:

A) *Contaminación acústica:*

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, el derecho a la intimidad se relaciona con el derecho al descanso.

Se trata fundamentalmente de la repercusión de actividades que realizan establecimientos de ocio y restauración, así como la celebración de fiestas en lugares públicos. Ello lleva a que la ciudadanía reclame su derecho al descanso y a no ver perturbado su derecho a la intimidad ante la presunta inacción de la administración en el control de horarios de apertura, nivel de ruidos, contaminación lumínica, etc.

Se observa una tendencia a la admisión de las reclamaciones en vía judicial cuando, sobre la base de las oportunas periciales, se constata que la Administración no ha sido lo suficientemente activa y efectiva para garantizar el derecho de los ciudadanos.

Por su relevancia, se trae a colación el procedimiento de derechos fundamentales, promovido por un grupo de vecinos, en relación con el estadio Santiago Bernabéu en Madrid, con motivo de los conciertos celebrados en el lugar. Se alegaba la vulneración de la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la intimidad y a la salud en atención a los ruidos ocasionados, ante la inactividad del Ayuntamiento.

También parecen reiterarse año tras año las reclamaciones por contaminación acústica que se concentran en el periodo correspondiente a la época navideña en una zona densamente poblada de la ciudad de Vigo. Ya se tienen los antecedentes de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia, que ha puesto de manifiesto que la inactividad del Ayuntamiento ha vulnerado los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio, siendo a él al que le compete la adopción de medidas para evitar la reiteración de la conducta.

B) *Educación:*

En materia de educación se dan asuntos relacionados con las cuestiones de la escolarización, la no discriminación en la admisión de alumnos con necesidades especiales, la eventual denegación de medidas de apoyo y adecuación de la metodología pedagógica y la asignatura de la educación para la ciudadanía.

Se refieren situaciones relativas a la posible infracción del derecho de acceso y permanencia en la educación inclusiva en condiciones de igualdad y no discriminación, haciéndose hincapié en la necesidad de que la Administración proceda a una evaluación psicopedagógica para determinar si la escolarización debe llevarse a cabo en un aula ordinaria o en un aula específica, todo ello para garantizar el adecuado desarrollo de la personalidad y capacidad de los educandos.

Se reitera la conflictividad a que han dado lugar los acuerdos de escolarización de menores con discapacidad en centros de educación especial. En estos procedimientos es necesario realizar un profundo análisis sobre los menores y sus condiciones de educación, tanto en los centros de educación especial como los ordinarios.

Resulta tan peculiar como relevante el asunto que tuvo como objeto la decisión de un colegio público de poner fin a una intervención en el centro escolar de un profesional de apoyo, sufragado por los recurrentes y destinado a un menor con trastornos del espectro autista, dilucidándose el hecho de que se alegaba que ello generaba disfunciones en la actividad del personal docente.

Lo mismo cabe decir respecto de la no concesión al menor de una plaza en un centro de diversidad funcional, sin tener en cuenta las

recomendaciones plasmadas en los informes de los facultativos y con fundamento exclusivo en que la normativa autonómica no contemplaba esa prestación para menores de edad. El Ministerio Fiscal interesó la estimación de la demanda, al considerar acreditada la discriminación sufrida por el afectado, por razón de edad y de discapacidad.

También se han referido a este derecho reclamaciones que se han hecho por determinadas asociaciones y colectivos en relación con la elaboración de guías de educación sexual para ser utilizadas en los ámbitos educativos. Tales guías se habían encargado por la corporación local a una empresa. Se planteaba una interesante dialéctica acerca de si el control de la actividad administrativa y el posible compromiso de los derechos fundamentales se focalizaba, bien en la subvención, bien en el control del contenido del producto elaborado.

C) *Orden político:*

Ligadas a la vida política, afloran fundamentalmente cuestiones relacionadas con la solicitud de información relativa al control del respectivo gobierno, lo que muchas veces aparece relacionado con la corrupción política o la sospecha de esta, lo que en el ámbito estrictamente administrativo trata de abordarse a través de los mecanismos de publicidad.

Se hace expresa mención a la problemática derivada de mociones de censura y el cumplimiento de los requisitos que rodean las convocatorias de los plenos de las corporaciones locales. Suele estar en juego el derecho de participación en asuntos públicos frente a lo que, en ocasiones, son acreditadas extralimitaciones por parte de los órganos de dirección de las corporaciones locales.

D) *Libertad sindical:*

En el área de la libertad sindical se plantean cuestiones sobre la inclusión o no de determinados grupos sindicales en las mesas de negociación, sectoriales o generales.

En ocasiones, a ello se asocia la concesión a los miembros de determinados colectivos de los correspondientes permisos para poder asistir a las diferentes mesas que rigen el proceso electoral, pretendiéndose un tratamiento equiparado al de los otros colectivos que compiten en los procesos electorales.

En otras ocasiones se trata sencillamente de la pretensión por parte de determinados sindicatos de que se les reconozca el derecho a integrarse en las diferentes mesas previstas en el Estatuto Básico del Empleado Público.

Se habla también de impugnaciones de acuerdos sobre condiciones de trabajo del personal estatutario, a los que se habría llegado sin haberse negociado en la mesa sectorial o la mesa de empleados públicos. En este tipo de asuntos se produce un lógico enfrentamiento procesal entre las organizaciones sindicales incluidas y excluidas en la correspondiente mesa de negociación, además, obviamente, de la correspondiente Administración como recurrida.

Resulta de especial interés el abordaje en alguna fiscalía de lo que se ha venido a denominar el beneficio «por irradiación» de los resultados electorales obtenidos por los sindicatos que concurrieron a las elecciones, y que se habían federado con el recurrente (aunque sin llegar a fusionarse). Por el tribunal correspondiente se consideró que «la irradiación» sólo es posible en las elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la empresa, donde el Real Decreto 1844/1994, de 9 de septiembre, lo prevé expresamente, no siendo posible aplicarlo a las elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado, puesto que aquel Real Decreto únicamente lo permite en los supuestos de fusión o absorción, en los que los sindicatos concurrentes a las elecciones pierden con posterioridad su personalidad jurídica. Incluso, a efectos dialécticos, el Tribunal consideró que, aun cuando se aplicase subsidiariamente el RD 1844, no concurriría el requisito de que los sindicatos concurrentes a las elecciones se hubiesen afiliado a otro de ámbito superior.

E) *Materia de personal:*

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.

– Respecto de la contratación de personal en el ámbito del sistema educativo no universitario, se planteó conflicto contra el Departament d'Educació de la Generalitat de Cataluña, en atención a que el decreto regulador exigía la acreditación y justificación de un determinado nivel de conocimiento de la lengua catalana hablada y escrita, sin que fuera preciso acreditar el conocimiento del castellano. A ello se unía, en el razonamiento del recurso, que se considerase que esa exigencia no guardaba relación ni proporcionalidad con los concretos puestos de trabajo a cubrir, siendo esta una cuestión recurrente en este tipo de conflictos en este ámbito territorial.

– El órgano jurisdiccional llegó a suspender cautelarmente el Decreto al considerar que la perturbación del interés público derivada

de la suspensión resultaba muy atenuada, mientras que, por el contrario, la norma impugnada daba cobertura a acciones educativas que podrían situar en una posición marginal a la lengua castellana en la enseñanza.

– También se recogen cuestiones en las que se valora la discriminación entre el personal fijo y el personal interino en relación con la percepción de determinados complementos de carrera profesional.

– En el mismo sentido, en cuanto a complementos de atención continuada durante el embarazo, tomando como referencia los cálculos sobre guardias realizadas en los periodos anteriores trabajados.

– Tienen especial reflejo en el número de solicitudes y conflictos las que tienen lugar en atención a la reiterada solicitud de funcionarios pretendiendo una reducción de la jornada laboral al 99% en atención a la situación de hijos que precisan asistencia continuada por la enfermedad grave que padecen.

– Perdura la abundante litigiosidad derivada de los procesos de estabilización en la función pública. Son variadas las problemáticas, si bien, como síntesis, puede hablarse de las cuestiones relativas a los concursos de méritos, que los recurrentes consideran que afectan al derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad, abordándose materias como la valoración de titulaciones, el reconocimiento de tiempos de prestación del servicio, etc.

– También se hace referencia a los procedimientos en los que se impugnan las resoluciones de los tribunales calificadores en concursos, con especial incidencia en la posible actuación arbitraria del tribunal excediendo su ámbito de discrecionalidad.

– Se plantean concretos supuestos de discriminación por razón de maternidad referidos a llamamientos por parte de administraciones, que fueron aceptados pero que quedaron en situación de reserva por causa de maternidad, entendiéndose que se produce la discriminación porque si la demandante no hubiera estado en esa situación la contratación se habría hecho efectiva con todos los derechos inherentes.

F) *Denegación de dispensación de medicamentos o tratamientos médicos:*

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. Suele tratarse de medicamentos autorizados o no, o en fase de investigación, ligados la mayor parte de las veces con enfermedades raras o graves. En todos estos casos, las administraciones suelen fundar su denegación en la carencia de evidencias médicas acerca de los efectos beneficiosos o

no perjudiciales para la salud de los fármacos o tratamientos, mientras que los ciudadanos afectados suelen traer a colación el hecho de que, en mayor o menor medida, estos fármacos o tratamientos ya han sido autorizados ocasionalmente en algunas partes del territorio.

Por su peculiaridad, también en el ámbito sanitario, cabe referirse a un procedimiento en el que el objeto de impugnación era la negativa de un hospital público y de una fundación para administrar ciclos adicionales de tratamiento oncológico en el seno de un ensayo clínico cuyo promotor era una empresa farmacéutica. El asunto reviste indudable complejidad, vista la naturaleza que tienen los ensayos clínicos y la existencia de un compromiso contractual que liga a una empresa privada como es la farmacéutica, al centro sanitario y al propio paciente.

G) *Eutanasia:*

La cuestión de la eutanasia sigue haciendo acto de presencia, como problemática y realidad que sin duda está llamada a prolongarse en el tiempo, con la reproducción de peculiares cuestiones.

En esta ocasión cabe hacer referencia a procedimientos especiales de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales en los que se impugnan resoluciones administrativas favorables al derecho de la eutanasia, viéndose impugnadas por los padres de los afectados. Se suscitan cuestiones de competencia entre órganos judiciales (juzgados de lo contencioso y tribunal superior de justicia, con la obvia prevalencia de este si el conflicto se da en el ámbito autonómico), además del planteamiento de la posible falta de legitimación de tales familiares para la interposición de un recurso contencioso administrativo en contra de la voluntad del titular del derecho a la vida.

H) *Altas hospitalarias:*

En los procedimientos relativos a las ratificaciones de altas hospitalarias suele ponerse de manifiesto que, más que un problema jurídico, lo que prima es un escenario social en el que, fuera del establecimiento sanitario, la persona se encuentra desprotegida, por lo que trata de ampararse en el indudable entorno de protección que supone la permanencia en el establecimiento sanitario.

I) *Derecho de reunión:*

En materia derecho de reunión, se hace referencia a algunos recursos contra no autorizaciones de la celebración de concentraciones de vehículos agrícolas en determinados lugares, vista la conflictividad que la cuestión suscitó en el ámbito nacional. Se da noticia de la desestimación de recursos considerando que las reiteradas restricciones

estaban justificadas al verse seriamente afectadas vías de circulación tan sensibles como las autovías.

J) *Derecho sancionador:*

En el ámbito del derecho sancionador, se traen a colación asuntos sobre sanciones en materia de tráfico en las que la resolución no hacía referencia a la norma con rango de ley que regulaba la infracción y sanción, en concreto, la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, donde se ha llegado a declarar la posible vulneración del derecho de defensa y del principio de legalidad penal.

También en esta materia cabe hacer referencia a procedimientos en los que el recurso de las partes se centraba en la denegación de la práctica de ciertas pruebas, fundamentalmente testificales, que trataban de contrarrestar las actas levantadas por los agentes de la autoridad, pieza fundamental en los expedientes sancionadores, considerándose que son pruebas idóneas que no debieron ser desechadas por la Administración.

K) *Vulneración del principio de igualdad:*

Muy focalizado en determinadas regiones, pero relativamente abundante en cuanto al número de asuntos, se reitera la problemática que rodea la eventual vulneración del principio de igualdad en relación con la denegación de la cesión de plazas de toros por diversos ayuntamientos, bien de forma expresa, bien a través de silencio administrativo, alegando los recurrentes como término de comparación la cesión a otras empresas. Es habitual que haya pronunciamientos en favor de la vulneración del principio de igualdad al no encontrarse respuestas motivadas por parte de la Administración.

L) *Extranjería:*

En materia de extranjería, se hace referencia a los procedimientos de derechos fundamentales en los que el ciudadano extranjero recurre la sanción de expulsión e insta medidas cautelares para su suspensión. Es preciso organizar una coordinación entre las secciones de extranjería y de lo contencioso-administrativo dentro de una misma fiscalía.

Aunque en la mayoría de estos procedimientos, normalmente, no se da la intervención del Ministerio Fiscal, ha de prestarse especial atención a posibles situaciones de vulnerabilidad en que puedan encontrarse las personas extranjeras a fin de dar en cada caso la respuesta adecuada.

### 3.1.2 Autorizaciones de entrada en domicilio

Las autorizaciones de entrada en domicilio solicitadas de los juzgados de lo contencioso-administrativo por la Administración se reproducen ligadas a cuestiones que han venido siendo tradicionales.

Hay que seguir reiterando las disfunciones que suponen el que unos órganos judiciales recaben la intervención del Ministerio Fiscal y otros la omitan, incluso dentro de un mismo ámbito territorial. Se constata la solución de la cuestión en pro de la intervención en algún territorio que tradicionalmente estaba afectado negativamente por ello.

Se continúan produciendo solicitudes por parte de las corporaciones locales para realizar obras de consolidación, previa declaración de ruina, así como las acciones dirigidas a la inspección y rehabilitación o derribo en aquellos supuestos en que la propiedad se mantiene pasiva.

En el caso de los desahucios respecto de viviendas que son propiedad de la Administración, bien porque los desahuciados han accedido a la vivienda por actos de ocupación, bien porque se plantea un conflicto sobre la propia relación entre el particular y la Administración, la principal problemática sigue siendo la de la eventual situación de vulnerabilidad en que pueda hallarse alguno de los habitantes, cuestión esta sobre la que ya existe una consolidada doctrina jurisprudencial, que contribuye a haber generado buenas prácticas en las Administraciones.

En ocasiones se generan informes sobre suspensión relacionados con esas situaciones de vulnerabilidad. En general, los juzgados se cuidan de adoptar las medidas oportunas para atender a la precariedad en que se encuentran los ocupantes de los inmuebles objeto de entrada, aunque en ocasiones se ha detectado la falta de eficacia de los organismos que tienen encomendada la evitación de estas situaciones de desamparo, lo que ha generado la suspensión de las autorizaciones.

Destaca el especial celo que se pone en el despacho de estos asuntos para que por la Administración pública se recaben los datos referidos a las condiciones socioeconómicas de la unidad familiar afectada por el desalojo a fin de que se puedan ponderar los derechos e intereses en conflicto, así como, en su caso, la adopción de las medidas para proteger los intereses habitacionales de los vulnerables, todo para valorar si son suficientes e idóneas.

Se reseña, por su peculiaridad, el caso de la solicitud que se hiciera por determinados servicios de una comunidad autónoma para acceder y registrar una residencia de personas mayores dependientes con el fin de recabar documentación y contactar con usuarios y curadores o

familiares responsables, así como cualquier documento que pudiera servir para garantizar la adecuada atención sociosanitaria de las personas usuarias antes de proceder, si ha lugar a ello, a la ejecución forzosa de la sanción de cierre y precinto.

Resulta singular el caso de una solicitud formulada por una corporación local para la retirada de un vehículo estacionado en la vía pública en el que, en ocasiones, pernoctaba un ciudadano, sosteniendo que era su residencia habitual, planteándose finalmente que no se trataba de tal.

En cuanto a las entradas solicitadas por la Administración tributaria, se hace expresa referencia a los supuestos que se justifican sobre la base de denuncias anónimas, razonadas y detalladas y coincidentes con datos que ya posee la Administración.

Se observa que esta Administración lleva a cabo planes de actuación que periódicamente inciden sobre ámbitos y sectores industriales y profesionales. En todos los casos, la fiscalía analiza la abundante documentación que se acompaña para determinar la salvaguarda del principio de proporcionalidad, lo que se realiza en un escenario de plazos breves y perentorios. Se hace expresa referencia al hecho de que los juzgados son más exigentes en la justificación que la Administración tributaria, con referencia al hecho de que aquella no pueda fundarse meramente en la existencia de sospechas radicadas en que las empresas hagan figurar un menor margen de beneficios basado en unas pretendidas menores ventas.

Se observa que en muchas ocasiones los contribuyentes afectados pretenden instrumentar la eventual inviolabilidad del domicilio para intentar la nulidad absoluta de todas las diligencias de investigación tributaria.

En alguna memoria se ha mencionado el descenso en el número de autorizaciones en atención a la corriente jurisprudencial que vincula esta diligencia con un proceso de inspección y la invalida como mecanismo que coadyuve a una investigación prospectiva. Se apunta a que deben mantenerse las cautelas para evitar una eventual contaminación del contenido del artículo 18 de la Constitución, vía artículo 11 de la LOPJ, mera norma de competencia. Sin duda la reforma del artículo 8.6 de la Ley de la jurisdicción, en relación con los principios derivados de la Ley 11/21, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, ha perfilado con mayor nitidez el marco de estas entradas, aunque está por ver si esto no generará algún tipo de conflictividad.

En materia de autorizaciones o ratificaciones de medidas sanitarias, mezcladas con la autorización para la entrada en domicilio, se mencionan solicitudes planteadas por las administraciones para que se

ratifiquen sus resoluciones con el fin de poder conducir de forma inmediata a determinados pacientes a dependencias hospitalarias para valorar su estado de salud y el riesgo para la salud pública, al padecer enfermedades infecciosas, como puede ser la tuberculosis.

### 3.1.3 Dictámenes de competencia y en 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:

– En materia de competencia territorial se suscitan dudas acerca de si debe prevalecer la competencia correspondiente a la sede del órgano que hubiese dictado la disposición o acto originario impugnado, con independencia de si lo hace por competencia propia o por delegación, o, en otro caso, si en las resoluciones que se adoptan por delegación y se consideran dictadas por el órgano delegante la competencia corresponde al lugar donde radique este órgano. Se ha considerado que, con carácter general, es competente el órgano judicial en cuya circunscripción tenga su sede el órgano administrativo delegante.

– Persisten conflictos de competencia porque en el planteamiento del recurso no se respetan las reglas que solo permiten el fuero electivo relativo al domicilio del artículo 14.1.º2.ª de la LJCA, no cuando la sanción se ha impuesto en una comunidad autónoma en la que el recurrente reside.

– Se hace referencia a cuestiones de competencia relativas a procedimientos sobre adquisición y extinción de la relación de empleado público y cuestiones relativas al acceso a la condición de personal laboral en la Administración.

– Es interesante la cuestión de competencia territorial que se plantea en recursos que traen causa de la reclamación por importes percibidos en concepto de determinados complementos y que se formulan por varios trabajadores afectados por los acuerdos, debiéndose discernir si se trata de actos plúrimos o dirigidos a una pluralidad de personas, hecho determinante de la competencia. En el caso se acabó determinando que el objeto no era tanto un acto con una pluralidad de destinatarios como actos varios con destinatarios individualizados.

– Abundan las cuestiones de jurisdicción en asuntos en los que aparecen implicadas empresas privadas contratadas por organismos públicos.

– Conflictos de jurisdicción en los que se hace referencia a las problemáticas derivadas de los planes de estabilización de empleo

temporal, consecuencia de las disposiciones de la normativa europea, en cuanto afectan al ámbito de la contratación laboral, que llevarían al conocimiento de la jurisdicción social, donde se dan múltiples cuestiones de jurisdicción, con expresa referencia a lo dispuesto en el artículo 2.a) de la Ley reguladora de la jurisdicción social.

– Conflictos de jurisdicción en relación con materias relativas a la transformación de la relación de interinidad a personal fijo cuando se trata de personal laboral en relación con los actos administrativos dictados en las fases preparatorias previas a la contratación de este personal para el ingreso por acceso libre. En estos casos el orden contencioso carece de competencia, correspondiendo a la jurisdicción social.

– Conflictos entre la jurisdicción contencioso-administrativa y social en los supuestos de reclamación del abono del complemento de atención continuada por parte del personal estatutario al que se reconoció una situación de riesgo de embarazo y no se le abonó durante el periodo de baja, maternidad o lactancia. El TSJ correspondiente declaró la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa al considerar que los complementos que se reconocen en la ley autonómica constituyen, para el supuesto de incapacidad temporal de los funcionarios, mejoras de seguridad social. El informe del MF había sostenido la competencia del orden contencioso-administrativo al entender que la impugnación no afectaba, en puridad, al reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones económicas derivadas de la Ley 39/2006, sino a la procedencia de reclamar el reintegro de una cantidad por la Administración, cuando en otro procedimiento el particular afectado había reclamado el incremento de la prestación. Frente a la resolución de la Sala, que reputó competente al orden social, el MF interpuso recurso de reposición que fue estimado.

– Una asociación impugnó lo que denominó «inacción del Gobierno Central en la crisis de las inundaciones en la Comunidad Valenciana», por considerarla lesiva del derecho fundamental a la vida y la integridad física (art. 15 CE). El recurso se interpuso contra la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana «en representación del Gobierno de España y como entidad responsable de la coordinación y ejecución de los políticos del Gobierno Central en la Comunidad Valenciana». Se declaró la falta de competencia objetiva con la consiguiente inhibición a favor de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, lo que en el caso comportó que el tribunal no se pronunciara sobre las medidas cautelares positivas solicitadas por la asociación recurrente.

– Conflictos de jurisdicción que se plantean en las ratificaciones de altas hospitalarias respecto de personas que no desean abandonar el

centro sanitario porque no disponen de un entorno familiar que pueda dispensarles unos cuidados que ya no es preciso suministrar en el ámbito hospitalario. Se ha optado por la atribución de la cuestión a la jurisdicción civil al considerar que el hecho de abandonar las instalaciones no significa un problema de salud pública y, por ello, no cabe el conocimiento de la jurisdicción contenciosa.

– Conflictos de jurisdicción que surgen en materia relativa a las prestaciones de salario social básico, que dimanan del Real Decreto 6/23, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia en materia del servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, que modificó el apartado o) del artículo 2 de la Ley 36/11, reguladora de la jurisdicción social, atribuyendo a esta la competencia de las actuaciones que sobre esas prestaciones de protección social establezcan las comunidades autónomas en el marco de su competencia.

### 3.1.4 Materia electoral

Habiendo sido año electoral, limitado a las elecciones europeas y en las comunidades autónomas de Cataluña, Galicia y País Vasco, la intervención del Ministerio Fiscal en estos procedimientos está relacionada con cuestiones como: la exención de presentación de avales, la proclamación de candidaturas, la impugnación de candidaturas, la inclusión en el censo, la impugnación del censo ante movimientos concentrados en periodos de tiempo y caracterizados por las actuaciones llevadas a cabo directamente por los ayuntamientos en el control del padrón, la pretensión de reunión con significación política durante la jornada electoral, la proclamación de electos, las reclamaciones sobre el escrutinio o la denegación de celebración de actos electorales.

### 3.1.5 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 hace referencia a la intervención en los expedientes de concentración parcelaria.

Se ha llamado la atención sobre aquellos relativos a la instalación de plantas fotovoltaicas, que experimentan un notable incremento.

También se han referido las actuaciones que tienen lugar en atención a la creación, ampliación o reparación de instalaciones eléctricas.

Se insiste en que todavía en algunas ocasiones es necesario corregir la mala praxis administrativa de dar audiencia al Ministerio fiscal tras la fijación de justiprecio, sin haberlo hecho con anterioridad, pues es la concurrencia de un supuesto lo que hace necesaria esta intervención. Otra praxis controvertida se da cuando no se verifica la comunicación a los interesados conocidos, pero no comparecidos, por inactividad u omisión de las actuaciones necesarias, persistiendo la remisión a la fiscalía de las actuaciones y de los sucesivos trámites como «representantes» de los propietarios no comparecidos.

Se insiste en que, en el caso de una intervención inicial, que tiene lugar con motivo de la situación litigiosa de la propiedad, esa intervención se deja sin efecto así que se identifica a las personas titulares.

### 3.1.6 Gestión tecnológica

Las fiscalías también hacen puntuales menciones al estado de la gestión tecnológica y posibles disfunciones o mejoras.

Se hacen concretas referencias a que el trabajo en un entorno digital ha propiciado el acortamiento de la tramitación de los expedientes y la garantía de la integridad de los procedimientos.

Se plantean algunos conflictos en relación con el artículo 151.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en cuanto al caso de que la entrega de algún documento que debe acompañar el acto de comunicación tiene lugar en fecha posterior a la recepción de dicho acto. El acto de comunicación debe tenerse por realizado cuando conste efectuada la entrega del documento, siempre que estén vinculados con el documento los efectos derivados de la comunicación. Las disputas se han planteado por el hecho de que la mera indicación de estar los documentos en el sistema de gestión procesal se entendía por el órgano como suficiente para dar por notificado al Ministerio Fiscal, entendiendo que la fecha de notificación era la de la resolución inicial.

También se producen quejas sobre la carencia de índice electrónico en los procedimientos o los expedientes administrativos que los acompañan.

Finalmente, persiste la puesta de manifiesto acerca de la todavía incompleta incorporación a los esquemas de tramitación de los sistemas de gestión procesal de algunos actos y resoluciones en relación con las actuaciones judiciales. Convendría coordinar una actuación que se plasme en todas las aplicaciones de gestión procesal en uso.

### 3.1.7 Cuestión de inconstitucionalidad

Sobre cuestiones de inconstitucionalidad, cabe referirse a la que se ha informado positivamente respecto del artículo 4. C) del Decreto-Ley de las Islas Baleares 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para afrontar los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID−19, por posible vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes en relación con el artículo 86 de la CE, por posible violación de la reserva de ley orgánica en relación con el artículo 81.1 del texto constitucional y por eventual quebranto de los derechos fundamentales de reunión y de intimidad personal y familiar recogidos en los artículos 21.1 y 18.1 de la Carta Magna.

Igualmente, en relación con procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en las Administraciones Públicas de Navarra, por posible vulneración de los artículos 23.2 y 14 de la Constitución.

La que concierne 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.

Finalmente, la que se refiere a la impugnación de la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de la Comunidad Valenciana que desestimó la reclamación interpuesta contra la denegación, por parte de la Unidad de Gestión de Grandes Empresas de Valencia de la Delegación Especial de Valencia de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de la solicitud de rectificación de las autoliquidaciones de pago fraccionado a cuenta del impuesto de sociedades correspondiente a los trimestres segundo y tercero del 2019 y de la devolución de los intereses de demora devengados por las cantidades indebidamente ingresadas por tal concepto. La cuestión de inconstitucionalidad se refería a la Disposición Adicional 14 de la Ley reguladora del Impuesto de Sociedades, introducida *ex novo* por el Real Decreto 2/2016, de 30 de septiembre, y su modificación introducida por la Ley 6 /2018, de Presupuestos Generales del Estado, en vigor desde el 5 de julio de dicho año 2018. Y ello, en la intelección de que la referida Disposición Adicional resulta de aplicación al caso, pero como su contenido podría ser contrario al principio de capacidad eco-

nómica contemplado en el artículo 31.1 de la CE, la decisión del proceso dependerá de la constitucionalidad de dicha norma.

### 3.1.8 Diligencias preprocesales

Sobre diligencias preprocesales, destaca una incoación tras la recepción de un escrito de la asociación de Abogados Valencianos en Defensa Animal (AVADA) interesando, al amparo de lo dispuesto en el artículo 135 LJCA, que la fiscalía instase la adopción de la medida cautelarísima de suspensión de los denominados «encierros infantiles trashumancia» previstos en una localidad valenciana. Se acordó mediante Decreto el archivo al carecer de legitimación activa el Ministerio Fiscal, que no es «un vigilante ni fiscalizador de la actividad de la Administración», de manera que solo cuando la ley prevea la intervención de la fiscalía o la acción sea pública podrá accionar en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

También la fiscalía se refiere a una diligencia preprocesal para determinar si procede o no provocar una resolución expresa y, en su caso, el consiguiente procedimiento contencioso-administrativo, en materia de protección del patrimonio cultural. En este caso, la legitimación del Ministerio Fiscal dimana de la ley, correspondiéndole «Defender (…) la legalidad en los procesos contencioso-administrativos (…) que prevén su intervención» (art. 2.14 EOMF). El respaldo podría hallarse en artículo 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

## 4. ÁREA SOCIAL

Se detalla en este apartado la actividad del Ministerio Fiscal en el orden jurisdiccional Social, en las fiscalías superiores, provinciales y de área, con sus aportaciones más significativas o relevantes y datos estadísticos. En lo posible se pretende evitar la repetición de datos estadísticos que figuran en cada una de las memorias, pero sí se resaltan, aunque puedan resultar redundantes, las dificultades y problemas que se trasladan por las fiscalías. Todo ello para dejar constancia de unas razonables quejas, que se reiteran y que requieren una eficaz respuesta y atención para intentar mejorar el servicio que el Ministerio Fiscal tiene que atender ante esta jurisdicción.

## 4.1 Memorias remitidas por las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia, Provinciales y de Áreas en 2024

### 4.1.1 Fiscalía la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ceuta y Melilla

Se recoge de manera detallada e individualizada respecto de cada una de las sedes, la estadística de Granada, Málaga y Sevilla.

En términos generales los asuntos despachados son similares a los del ejercicio anterior, aunque se aprecia una ligera disminución.

Se destaca la reiteración de algunos de los temas abordados, como ocurre, con las sentencias dictadas resolviendo el recurso de suplicación interpuesto por la Abogacía del Estado, en representación de la Delegación del Gobierno de Ceuta contra las sentencias que resuelven en la instancia la demanda interpuesta en reclamación de tutela de los derechos fundamentales contra la Delegación de Gobierno de Ceuta, y que, reconociendo la vulneración de derechos fundamentales alegados (art. 14 CE) deja sin efecto la condena al pago de indemnización por lucro cesante. Este año se han contabilizado un número de 60 recursos, todos idénticos.

Se han emitido 22 informes en materia de competencia y asistido a 7 vistas.

En la provincia de Almería se ha puesto en funcionamiento el Juzgado de lo Social núm. 6, pero la Fiscalía Provincial insiste en su memoria sobre el incremento de asuntos y la insuficiencia de los órganos judiciales para su adecuada atención.

En la Fiscalía Provincial de Cádiz el Ministerio Fiscal fue citado a 394 vistas, pero se tiene que realizar una labor de selección de aquellas a las que se puede asistir ante la insuficiencia de la plantilla y las dificultades de coordinación con los juzgados para fijar señalamientos.

La Fiscalía Provincial de Córdoba se refiere a las dificultades para elaborar una estadística por problemas con el sistema Fortuny. Las citaciones al Ministerio Fiscal para asistencia a juicio han pasado de 344 en 2023 a 446 en el año 2024. También se destaca la imposibilidad de asistencia a todos los juicios y que en 2024 el MF asistió a 38 juicios.

La Fiscalía Provincial de Granada menciona, como hacen otras Fiscalías del territorio, el abuso en la invocación de vulneración de derechos fundamentales en las demandas, lo que dificulta la asistencia a juicios por el Fiscal que ha asistido a 45 vistas durante el año.

En la Fiscalía Provincial de Huelva se sigue con la práctica consolidada de asistir a todos los juicios a los que es citada la Fiscalía, pero

también con dificultades dada la compatibilidad de los fiscales que atienden la jurisdicción social con servicios en la jurisdicción penal (juicios, guardias…).

También se resaltan los problemas de registro informático. En su memoria se hace una completa y detallada descripción de la actividad de la sección de lo social con una asistencia a juicios similar a la de años anteriores. Se han emitido 9 informes en cuestiones de competencia.

En la Fiscalía Provincial de Sevilla se destaca el incremento de procedimientos pasando de 2.464 el año 2023 a los 3.934 en el año 2024.

Se incrementan también las cuestiones de competencia que ascienden a 195. La demora en los señalamientos es preocupante pues ya se están señalando juicios para el año 2028.

### 4.1.2 Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Aragón

Se aportan los datos de cada una de las Fiscalías Provinciales del territorio.

– Fiscalía Provincial de Zaragoza: el Ministerio Fiscal fue citado a 965 juicios, de ellos el 78,76% fueron suspendidos, desistidos o conciliados.

El MF asistió a 21 juicios y en otros 174 se comunicó su inasistencia conforme a los criterios de la Instrucción 4/2012. Se aprecia un incremento en los informes sobre competencia que fueron 38 en 2024 frente a 20 el año 2023.

– Fiscalía Provincial de Huesca: la citación al Ministerio Fiscal fue para 57 juicios, concluyendo sin juicio un total de 37. Se emitieron 3 informes en cuestiones de competencia.

– Fiscalía Provincial de Teruel: concreta la intervención del Ministerio Fiscal en 12 procedimientos de derechos fundamentales y 6 cuestiones de competencia.

### 4.1.3 Fiscalía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias

Incluye los datos de las sedes de Oviedo, Gijón, Avilés y Langreo.

Se aprecia un incremento de los procedimientos donde se invoca vulneración de derechos fundamentales que en 2024 fueron 373 y también en las cuestiones de competencia.

Se vuelve a destacar las dificultades para la asistencia del MF a los juicios a los que es citado, lo que es coincidente con el problema expuesto por otras muchas fiscalías provinciales.

En el ámbito del TJS destaca un descenso en los recursos de suplicación que han pasado de 72 en el año 2023 a 57 en 2024.

#### 4.1.4 Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Baleares

La memoria describe la intervención del Ministerio Fiscal en los diversos procedimientos en los que es parte conforme a la Instrucción 4/2012 de la Fiscalía General del Estado.

La asistencia a juicios se rige también por los criterios de esta Instrucción y cuando no es posible la asistencia del MF se comunica al juzgado. Se intenta una coordinación tanto con los jueces como con los letrados/as 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 asciende a 682.

Se destaca el incremento de demandas para el reconocimiento del complemento de maternidad por aportación demográfica.

También se hace referencia al Asunto Prejudicial C–631/22 que proviene de la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Ibiza en 2022 y que ha sido resuelto por sentencia del TJUE de 18 de enero de 2024.

A este asunto se refiere esta Memoria en el apartado correspondiente del Capítulo II.

#### 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.

Se destaca la completa digitalización de todos los procedimientos.

En la Fiscalía de Las Palmas se han emitido un total de 96 informes, 60 de ellos en cuestiones de competencia y los fiscales asistieron a 88 juicios.

La selección de los juicios a los que se asiste se hace con los criterios de la Instrucción 4/2012.

También se pone de relieve la dificultad que supone para los fiscales el estudio previo de todas las demandas en las que se invoca genéricamente la vulneración de derechos fundamentales, pero sin aportar ningún indicio de ello.

En cualquier caso y aunque se haya declinado la asistencia a juicio, las sentencias dictadas se notifican a la Fiscalía.

### 4.1.6 Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cantabria

También esta Fiscalía resalta el abuso en la alegación de vulneración de derechos fundamentales lo que obliga a acudir a los criterios establecidos en la Instrucción 4/2012 sobre la asistencia a juicios por parte de los fiscales.

Los asuntos más recurrentes afectan a la conciliación de la vida profesional y familiar, la garantía de la indemnidad y sobre el complemento de maternidad.

Ante el TSJ el Ministerio Fiscal ha informado en 41 recursos de suplicación.

### 4.1.7 Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

Ante la Sala de lo Social del TSJ la Fiscalía ha intervenido en dos procedimientos en única instancia.

Sobre competencia funcional se emitieron tres informes por razón de la materia y 21 por razón de la cuantía.

Por las fiscalías provinciales y ante los juzgados de lo social, en materia de competencia el Ministerio Fiscal ha informado en 213 asuntos en Toledo, 14 en Ciudad Real, 30 en Guadalajara, 5 en Cuenca y 51 en Albacete.

La Fiscalía ha sido citada a juicio en materia de libertad sindical y derechos fundamentales en 290 casos en Toledo, 38 en Cuenca, 249 en Guadalajara, 162 a Ciudad Real y 442 a Albacete.

En las memorias de todas las fiscalías provinciales se insiste, una vez más, en el abuso de la invocación de vulneración de derechos fundamentales.

La Fiscalía de Ciudad Real pone de relieve los problemas que presenta el sistema de registro «Fortuny» y también las dificultades para la asistencia a juicio, que son coincidentes con lo apuntados por todas las fiscalías provinciales del territorio.

Del mismo modo las memorias de todas las fiscalías provinciales destacan el incremento de demanda en relación con el complemento de maternidad y de «brecha de género».

### 4.1.8 Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla-León

En las dos sedes de la Fiscalía autonómica, Burgos y Valladolid, se han examinado 3.293 sentencias dictadas en suplicación, con un ligero incremento en relación con el año anterior y se ha asistido a 3 vistas.

En cuanto a la actividad de las fiscalías provinciales del territorio se aprecia un muy significativo incremento de los procedimientos en los que es parte del Ministerio Fiscal. Se ha pasado de los 486 asuntos del año 2023 a 674 en el año 2024.

También se han incrementado los informes en cuestiones de competencia (un 42,4%) con un total de 329 informes.

Este incremento viene asociado a las recientes reformas operadas por el Real Decreto Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, y la Ley 15/2022 de 12 de julio, sobre igualdad de trato o no discriminación.

También 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.

Se pone de relieve, como en otras fiscalías, las dificultades y problemas con el registro informático.

La Fiscalía de Burgos recalca el aumento en las demandas frente al INSS en el que los varones que llegan a la edad de jubilación solicitan el complemento de maternidad derivado de la negativa del INSS y la posterior reclamación judicial por el reconocimiento de una indemnización por los perjuicios causados.

En la Fiscalía de Ávila los asuntos de la Jurisdicción Social se despachan directamente por el Fiscal jefe.

La Fiscalía de León insiste en la insuficiencia de plantilla para atender los asuntos ante los juzgados de lo social y las dificultades para la asistencia a juicios a los que es citado el Ministerio Fiscal.

En la Fiscalía de Salamanca se procura la asistencia a todos los juicios en lo que es citado el Ministerio Fiscal y en concreto se ha asistido a 58 juicios en este periodo. Cuando no es posible esa presencia se comunica previamente a los juzgados.

La Fiscalía de Segovia mantiene una carga de trabajo similar al año anterior para atender el único Juzgado de lo Social de la provincia, aunque con un nuevo juzgado de refuerzo que ha entrado en funcionamiento en el año 2024. Los informes sobre competencia han pasado de 6 en 2023 a 9 en el año 2024.

En la Fiscalía Provincial de Soria el Ministerio Fiscal ha estado presente en todos los juicios a los que ha sido citado.

En cualquier caso, se insiste en la necesidad de acordar con los jueces un calendario de juicios que facilite en lo posible la asistencia de la Fiscalía.

En la Fiscalía Provincial de Valladolid se aprecia también un incremento en los juicios a los que es citado el Ministerio Fiscal pero que en muchos de ellos se aprecia una falta de indicios y fundamenta-

ción en la alegada vulneración de derechos fundamentales. También se destaca que los señalamientos de juicios no favorecen la posibilidad de asistencia de los fiscales teniendo en cuenta que Valladolid cuenta con cinco juzgados de lo social.

#### 4.1.9 Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña

En la Fiscalía de la Comunidad, el volumen de trabajo es similar al del ejercicio de 2023. El MF ha emitido los informes en cuestiones de competencia, asistido a ocho vistas en procedimientos en primera instancia.

Respecto al recurso de suplicación, se han notificado a la Fiscalía un total de 7.089 sentencias, cifra que incluye tanto aquellas en las que el MF es parte como otras en las que no tiene intervención. En la memoria se reitera que las notificaciones deberían ceñirse a las sentencias en las que el Ministerio Fiscal es parte.

Se han notificado al MF el anuncio de 131 recursos de casación para la unificación de doctrina, aunque se desconoce cuántos de estos recursos han llegado a interponerse.

En la Fiscalía Provincial de Barcelona los informes sobre competencia (territorial, objetiva o funcional) han sido 822, frente a los 674 en el año 2023.

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 se puede asistir, reclamando un aumento de la plantilla para atender esos servicios.

En la Fiscalía Provincial de Gerona han disminuido los informes sobre competencia y también, ligeramente, el número de juicios.

En la Fiscalía de Lleida se aprecia 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 han aumentado los informes de competencia que ascienden a 19.

Situación similar se reproduce en la Fiscalía Provincial de Tarragona, con incrementos tanto en los juicios como en los informes sobre competencia.

### 4.1.10 Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Extremadura

Ante la Sala de lo Social del TSJ de Extremadura, el Ministerio Fiscal ha emitido 16 dictámenes, la mayoría de ellos sobre la admisibilidad del recurso de suplicación por falta de cuantía para recurrir (art. 19.1 y 192 de la LRJS), sobre posible concurrencia de afectación general y también de vulneración de derechos fundamentales que da acceso al recurso de suplicación.

Se destaca la utilidad que supone la remisión periódica de sentencias de la Sala Cuarta del TS, Sala Especial del artículo 42 de la LOPJ, sentencias del Tribunal Constitucional y del TJUE que se hace desde la Sección de lo Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

Badajoz y Cáceres de nuevo insisten en abuso de alegación de vulneración de derechos fundamentales y los problemas que ello conlleva para el trabajo de los fiscales.

### 4.1.11 Fiscalía supeior de la Comunidad Autónoma de Galicia

En las estadísticas tanto de la Fiscalía autonómica como de las fiscalías provinciales y de área se aprecia un incremento en volumen de trabajo.

La Fiscalía de Lugo destaca los problemas de registro de asuntos y también los esfuerzos de la Fiscalía para elaborar una planificación que permita una debida atención a la asistencia por el Ministerio Fiscal a los juicios de esta jurisdicción y a los demás servicios de otros órdenes jurisdiccionales.

En la Fiscalía de Lugo se aprecia un incremento en las demandas para el reconocimiento del complemento de aportación demográfica, tanto por hombres, mujeres y familias monoparentales.

Esos mismos problemas y el incremento de trabajo se producen también en la Fiscalía Provincial de Pontevedra y la Fiscalía de Área de Vigo, que igualmente destacan deficiencias en el sistema de registro de asuntos.

### 4.1.12 Fiscalía de la Comunidad Autónoma de La Rioja

Se indica en primer lugar el ya reiterado tema del abuso en la alegación de vulneración de derechos fundamentales, sin ninguna concreción o indicios.

Los asuntos con mayor incidencia afectan a las demandas en reclamación del complemento de maternidad –aportación demográfica– por parte de los varones cuando acceden a la jubilación.

Existe una buena relación y coordinación de los juzgados de lo social a la hora de fijar los señalamientos de juicios.

### 4.1.13 Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid

En la Fiscalía de esta Comunidad Autónoma se aprecia un descenso en el número de asuntos de un 17,5% en relación con el año anterior, si bien han aumentado el número de vistas que han pasado de 21 en el año 2023 a un total de 54 en el año 2024.

En la Fiscalía Provincial sí se produce un notable incremento en todas las actuaciones del Ministerio Fiscal. El número de procedimientos registrados supera, en el año 2024, en un 57,9% en relación con el año 2023. Ese incremento se produce tanto en los juicios a los que es citado el Ministerio Fiscal como en informes de competencia, nulidad de actuaciones, recursos de reposición y recursos de suplicación.

También se aprecia un abuso injustificado en la alegación de vulneración de derechos fundamentales. El mayor número de demandas se refiere al complemento de maternidad por parte de los varones y la ampliación de la prestación por maternidad en las familias monoparentales, todo ello con las dificultades que ha supuesto la modificación de la doctrina de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo para ajustarse a las sentencias del TJUE y del Tribunal Constitucional en estas materias.

### 4.1.14 Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Murcia

Destaca en primer lugar esta memoria el incremento de asuntos sobre los órganos de esta jurisdicción en la Región, especialmente en el número de juicios.

Este aumento de la litigiosidad se aprecia especialmente en el sector agrícola y del turismo. También se constata en las demandas que afectan a la conciliación de la vida profesional y familiar y a la igualdad de trato entre hombres y mujeres.

La Fiscalía mantiene su intención de estar presente en todos los juicios donde se debate la violación de derechos fundamentes, aunque no siempre resulta posible por la escasez de la plantilla y la propia organización de la Fiscalía para atender los servicios en otras jurisdicciones. En cualquier caso, se apunta la importancia de la presencia del

MF en estos procesos, ante la situación de desigualdad en que a veces se encuentran las partes.

Se han emitido 64 informes sobre cuestiones de competencia en Murcia y otros 83 ante los juzgados de Cartagena.

### 4.1.15 Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Navarra

En primer lugar, se señala el incremento de la carga de trabajo tanto en la valoración de las demandas donde se alega vulneración de derechos fundamentales, como en el número de juicios a los que es citado el Ministerio Fiscal.

La mayor litigiosidad se aprecia en el elevado número de demandas que se han formulado contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social en reclamación de la pensión de viudedad por parte de varones que reclaman la percepción del complemento de maternidad con el argumento de que su no concesión comportaría una vulneración del derecho a no ser discriminados por razón de sexo. Si bien inicialmente el INSS llegó a un acuerdo extrajudicial en que se reconocía el derecho a la percepción de ese complemento, sin embargo, rechazó el abono de los daños y perjuicios derivados de la denegación inicial. De este modo y para obtener esa indemnización por daños y perjuicios, los perjudicados se han visto obligados a acudir a la vía judicial.

Tanto en los juzgados de lo social como en suplicación las sentencias del TSJ de Navarra, se han estimado todas las demandas presentadas, con el apoyo del Ministerio Fiscal.

En los supuestos en que no resulta posible asistir al juicio, la Fiscalía lo comunica por escrito a los juzgados de lo social.

Han disminuido los informes en cuestiones de competencia, 124 en el año 2024 frente a los 417 del año 2023.

El Ministerio Fiscal ha informado en 86 recursos de suplicación del total de 552 recursos tramitados por la Sala de lo Social.

### 4.1.16 Fiscalía de la Comunidad Autónoma del País Vasco

En la Fiscalía autonómica se aprecia un incremento de asuntos tanto en el número de vistas celebradas como en los informes.

Sobre las consecuencias procesales tras el planteamiento de una cuestión prejudicial, en lo que afecta a otros procedimientos en trámite sobre la misma materia, la memoria de la Fiscalía Superior realiza una interesante exposición, que se reproduce literalmente:

«En este apartado referir el dispar criterio de una de las tres Salas de lo Social respecto a la suspensión de la tramitación de los procedimientos en relación con la cuestión prejudicial.

El TJUE en sentencia de 22 de febrero de 2024 (C−59/22, C−110/22 y C−159/22) ha resuelto varias cuestiones prejudiciales planteadas por el TSJ Madrid, en el sentido de que si el tribunal nacional considera que no hay en el sector público ninguna medida para prevenir el uso abusivo de contratos de duración determinada, la conversión de los contratos temporales en una relación laboral de duración indefinida «podría constituir» una medida adecuada, correspondiendo, en su caso, al tribunal nacional modificar la jurisprudencia nacional consolidada, si esta se basa en una interpretación de las disposiciones nacionales, incluso constitucionales, incompatible con los objetivos de la directiva 1999/70.

Este TSJPV adoptó en pleno no jurisdiccional el criterio mayoritario no vinculante de acordar la suspensión de los recursos en los que se planteara esta cuestión a la espera de la resolución de la referida cuestión prejudicial planteada por el TS, al amparo de lo establecido en el artículo 43 bis LEC introducido por el Real Decreto-Ley 6/2023 de 19 de diciembre. No obstante lo anterior la Sección 3.ª tras la derogación reciente de dicho precepto procesal a través de la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 4/2024 de 26 de junio por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social –en vigor desde 28/06/2024–, suprimiendo el artículo 43 bis LEC, ha venido a considerar que no procedía seguir acordando tal suspensión».

El Ministerio Fiscal ha emitido 20 informes sobre esta concreta materia.

En la Fiscalía Provincial de Bilbao se plantean los mismos problemas ya reiteradamente expuestos en relación con la asistencia del Ministerio Fiscal a los juicios en los que es citado. En concreto las citaciones han sido para 985 señalamientos, de los cuales en una tercera parte no se llegó a celebrar el juicio por confirmación o desistimiento y finalmente el MF estuvo presente en 76 juicios.

En la Fiscalía Provincial de Álava también se aprecia la misma problemática para la asistencia del Ministerio Fiscal a los juicios, entre otras razones por el sistema de señalamientos que siguen los juzgados de lo social.

Se emitieron 48 informes en cuestiones de competencia, número muy similar a los elaborados el año anterior.

Datos y circunstancias parecidas se reproducen en la Fiscalía Provincial de Gipuzkoa, que también destaca los problemas de registro informático.

#### 4.1.17 Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Valencia

Se han apreciado serios problemas en los sistemas de registro de asuntos que impide realizar una comparativa estadística con años anteriores.

La implantación del programa «Just@» que se realiza en septiembre 2024 no se está desarrollando para el orden jurisdiccional social y se ha seguido trabajando en el programa «Fortuny» y por tanto los datos que se facilitan pueden resultar inexactos pues no incluye los de los cuatro últimos meses de 2024.

El mayor número de asuntos atendidos e informados por las diversas fiscalías, incluida la asistencia a juicios, versan sobre los procesos de consolidación de empleo en la Administración autonómica y local, las infracciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo, los despidos nulos por razón de enfermedad en cumplimiento de la Ley integral para la igualdad de trato y no discriminación (Ley 15/2022).

También se aprecian las mismas dificultades reiteradamente expuestas por todas las fiscalías para asegurar la asistencia del MF a los juicios a los que es citado.

Para realizar una selección se acude a los criterios de la Instrucción 4/2012 y la no asistencia se comunica a los juzgados.

### 4.2 **Conclusiones**

1. En general en todas las fiscalías territoriales se constata un notable incremento en la carga de trabajo.

2. Este aumento se produce en los informes del Ministerio Fiscal en cuestiones de competencia, tanto competencia objetiva –especialmente con el orden jurisdiccional contencioso-administrativo–, como competencia funcional –por razón de la cuantía– y competencia territorial.

3. En cualquier caso y como ya viene repitiéndose en años anteriores, el principal incremento se produce en el señalamiento de juicios ante los juzgados de lo social en los que el Ministerio Fiscal tiene que intervenir en su condición del parte.

4. La razón fundamental del aumento de citaciones al Ministerio Fiscal para juicio tiene su causa en la abusiva e injustificada alegación de vulneración de derechos fundamentales. En un gran número de demandas esta alegación se realiza de manera genérica, sin aportar los más mínimos indicios y sin ninguna fundamentación.

Esta situación obliga a los fiscales a realizar una previa labor de estudio de esas demandas y una posterior selección de los juicios a los que se debe de acudir, comunicando a los juzgados la no asistencia cuando se comprueba que realmente no se ha producido una vulneración de derechos fundamentales.

5. A este problema hay que añadir otras dificultades funcionales y organizativas. La gran mayoría de los fiscales que atienden la jurisdicción social lo hacen compatibilizándolo con otras funciones y servicios de la fiscalía ante otras jurisdicciones. También se pone de manifiesto una insuficiencia de la plantilla que se recalca en muchas de las memorias territoriales.

6. Otro problema añadido son las dificultades para acordar con los juzgados, a través de los letrados de la Administración de Justicia, un calendario de días y horas de señalamientos que pueda facilitar la presencia de los fiscales en los juicios.

7. Gran parte de las fiscalías ponen de relieve las dificultades que se encuentran con los programas y sistemas informáticas para el registro de asuntos, lo que dificulta la elaboración de estadísticas fiables.

8. En cuanto al fondo de lo asuntos en los que interviene el Ministerio Fiscal destacan todos aquellos relacionados con la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el reconocimiento de derechos y prestaciones de Seguridad Social, entre ellos el complemento de aportación demográfica para hombres que alcanzan la jubilación, la brecha de género y las prestaciones de maternidad en las familias monoparentales.

# CAPÍTULO V
# ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS CON TRATAMIENTO ESPECIFICO

## 1. INTRODUCCIÓN

El tema de especial tratamiento escogido esta anualidad lleva por rúbrica *El Ministerio Fiscal como garante de los bienes jurídicos de naturaleza colectiva y difusa.*

El capítulo está conformado con aportaciones de muchos de los órganos que integran la Institución por tratarse de una materia cuyo ámbito de protección se encuentra en varias jurisdicciones y de la que participan varias especialidades. Por ello, la exposición abarcará los contenidos de diferentes órdenes jurisdiccionales, integrando tanto la perspectiva de los órganos centrales como las aportaciones de fiscalías territoriales, en cuanto a reflexiones o casos concretos.

Acogiendo el inicio de la exposición que realiza la Fiscalía Provincial de Madrid en su memoria, podemos afirmar que el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos 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 creación progresiva de un sistema internacional de protección, supuso un cambio de paradigma que ubicó al individuo como sujeto de un conjunto de derechos, considerados estos como de interés colectivo de la sociedad internacional y derivados de su propia dignidad, imponiendo a los Estados la obligación de garantizar su disfrute.

La terminación de la Segunda Guerra Mundial marcó el inicio de la configuración de los derechos humanos llamados de solidaridad o derechos de tercera generación, derechos que surgieron y se fueron conformando como respuesta a los problemas y necesidades que actualmente tiene la humanidad. Se inspiran en el concepto de la vida humana en la comunidad, en la sociedad. Los derechos de tercera generación, y por tanto también los derechos colectivos, sirven de

complemento a los derechos de primera y segunda generación, en cuanto se refieren a la creación de condiciones concretas para el ejercicio de estos últimos.

Los intereses difusos y colectivos están asociados a la protección de una comunidad o grupo de personas y aparecen concretados, en su gran mayoría, en el título I de la Constitución, Capítulo III, dedicado a «Principios rectores de la política social y económica».

Como características de los derechos e intereses colectivos o difusos han de destacarse las siguientes: son derechos de solidaridad; hay una doble titularidad en su ejercicio: individual y colectiva; desempeñan una labor de protección anticipada en la evitación de la producción de un daño, toda vez que deben delimitarse los riesgos permitidos, es decir, la definición de los niveles de riesgo permitido dentro de los cuales pueden ejercerse actividades socialmente peligrosas; exigen nuevos mecanismos de implementación y nuevos sujetos de tal implementación; y tienen carácter abierto, pues corresponden a la evolución política y social de las comunidades.

Todo ello lleva, como recuerda la Fiscalía de Álava, a la función esencial que el Ministerio Fiscal tiene constitucionalmente atribuida de promover la acción de la justicia en defensa del interés social y de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos (art. 124 de la Constitución). El MF contribuye, en defensa de la legalidad en los distintos órdenes jurisdiccionales, a la protección de intereses difusos o colectivos, y facilita el acceso a la tutela judicial efectiva de colectivos especialmente vulnerables.

El Ministerio Público está llamado a participar en todo tipo de procesos con interés público relevante. La heterogeneidad y complejidad de las funciones que se le han ido encomendando han hecho evolucionar al Ministerio Público desde sus primitivas funciones, ligadas a la Hacienda Pública, origen de su denominación. Paralelamente a esta heterogeneidad y complejidad de atribuciones se ha venido reforzando la necesaria especialización de los/as fiscales, con una importante repercusión positiva en la eficacia de esta salvaguarda de intereses difusos. De esta forma, realiza actividades de protección, inspección y prevención en diferentes ámbitos relacionados con los intereses colectivos, en colaboración y coordinación con los organismos administrativos con competencias en la materia, así como con los colectivos que, en general, están implicados en la defensa de los intereses difusos.

Hay que diferenciar, tal y como hacen distintas fiscalías territoriales, entre un bien jurídico de naturaleza colectiva y un bien jurídico difuso, pues si bien tienen como rasgo distintivo y común que exceden a

lo individual, se trata de categorías diferenciadas. Como definía Montero Aroca, los primeros son aquellos «que corresponden a una serie de personas, más o menos numerosas, que están o pueden estar determinadas, entre las cuales existe un vínculo jurídico», mientras que los difusos «corresponden a una serie de personas absolutamente indeterminadas, entre las que no existe ningún vínculo jurídico, de modo que la afectación a todas ellas deriva solo de razones contingentes».

En todo caso, como recuerda la Fiscalía Provincial de Cádiz, la configuración como objeto de tutela de bienes jurídicos de naturaleza colectiva, ya sea de aquellos que afectan a toda la sociedad *(v. gr.* el medio ambiente, el patrimonio histórico, la ordenación del territorio, la salud pública, el orden socioeconómico, el interés patrimonial de la Hacienda Pública, el correcto funcionamiento de la Administración Pública, los derechos de los trabajadores, etc.), o se trate de aquellos otros que, sin ser intereses generales, tienen una dimensión supraindividual y afectan a determinados y amplios sectores de la población *(v. gr.* los intereses de los consumidores, en cuyo caso –como sucede igualmente en aquellos que se plantean en la jurisdicción civil y social– el interés es propio de la colectividad, pero también del individuo, a quien se protege, no meramente como tal, sino en cuanto miembro de esa colectividad) constituye un rasgo característico del derecho de nuestro tiempo. Tanto la conformación constitucional del Estado social, como los requerimientos derivados de la sociedad del riesgo y de las vertiginosas transformaciones tecnológicas a las que asistimos, junto a la cada vez más compleja organización social, justifican que los textos constitucionales y el legislador acudan en nuestro ordenamiento a la consideración de bienes jurídicos universales o colectivos con perfiles difusos.

Ello se manifiesta y concreta en los diversos órdenes jurisdiccionales. Así, por ejemplo, la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), en su artículo 11 alude a los «intereses colectivos» e igualmente a los «intereses difusos». Del mismo modo, bienes jurídicos de naturaleza colectiva son objeto de tutela en la jurisdicción social, como sucede, entre otros supuestos, con los derechos de los trabajadores en el ámbito de la negociación colectiva. Igualmente, en la jurisdicción contencioso-administrativa alcanza enorme importancia la tutela judicial de los intereses colectivos habida cuenta de la naturaleza de dicha jurisdicción a partir de su configuración constitucional y su aplicación a tales intereses colectivos (arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE). Y, naturalmente, en la jurisdicción penal, puesto que la necesidad de tutela de bienes jurídicos de naturaleza colectiva es reconocida como una característica definitoria del Derecho Penal actual.

Desde una perspectiva *ad intra* es obligado aprovechar el tema de especial tratamiento de este año, para poner en valor, como refiere la Fiscalía de Albacete, las innegables bondades de la especialización del MF, pues no puede desconocerse que estos intereses supraindividuales están, en la mayoría de los casos, relacionados con áreas muy especializadas del ordenamiento jurídico y, precisamente, la especialización del MF permite a sus miembros asumir un papel protagonista en la investigación y persecución de los comportamientos que afectan a esos bienes jurídicos supraindividuales, especialización de la que carecen en general los órganos judiciales encargados de la instrucción y que viene a ahondar en la conveniencia de avanzar en la atribución de la instrucción al MF.

## 2. ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

Este apartado se inicia con la didáctica y ordenada aportación elaborada por la Sección de lo Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo que da comienzo a su exposición –dada la amplitud del tema– haciendo una delimitación conceptual y terminológica entre bienes o intereses colectivos y difusos referido a los consumidores.

### 2.1 **Intereses colectivos y difusos. Especial incidencia en la distinción y concreción de lo «difuso»**

Como muy gráficamente nos dicen Luis María Miranda Serrano y Javier Pagador López, reconociendo la complejidad del interés difuso del consumidor: «(…) el carácter difuso del interés implica desde el inicio una situación compleja desde el punto de vista material, complejidad que se traslada luego al proceso. La posibilidad de que existan cientos o miles de afectados, de muy distinta condición, con diferentes domicilios o con diverso grado de perjuicio, hace que se requiera una capacidad de organización eficaz, con una estructura más o menos consolidada y con experiencia en materia de consumo, que pueda a la vez localizar a los afectados e iniciar un proceso. Por ello, la Ley únicamente confiere legitimación para la defensa de estos intereses a las organizaciones que reúnen dichos requisitos, es decir, que sean representativas conforme a la Ley». Evidentemente, el Ministerio Fiscal está legitimado para proteger los intereses difusos de los consumidores, al igual que lo están las organizaciones o asociaciones representativas y otros organismos públicos, como luego veremos.

Esa dificultad se añade a la conmixtión entre los distintos conceptos que definen el interés del consumo. Muchos son los términos utilizados para definir los intereses de los consumidores y resulta dispersa la normativa que contempla las acciones en defensa de esos intereses (publicidad, competencia desleal, Ley de consumidores y usuarios, Ley de Enjuiciamiento Civil…); pero, para simplificar, nos servimos de los individuales y determinados, que afectan al particular y de los colectivos y difusos que afectan al grupo, y, dentro del grupo, de los colectivos determinados e indeterminados, así como de los supraindividuales o generales (nuestros difusos).

Se trata de intereses con una indudable dimensión social, aunque no siempre va a coincidir con el interés público al no afectar a la generalidad de la sociedad o por carecer su objeto de relevancia general. Tampoco habría que identificarlos únicamente con los intereses de los consumidores, puesto que existen otros como los medioambientales, los de usuarios de servicios públicos o los de determinados colectivos de personas por razón de su orientación sexual o su profesión.

Por tanto, es necesario aclarar e individualizar esos términos, centrando el debate en el de «interés difuso», pues representa un interés complejo pero digno de protección, que motiva la difícil tarea del Ministerio Fiscal (art. 15.1 LEC), relevante en la sociedad, pero no siempre bien entendida. Un interés difuso no se encuentra concretado en las normas, pero se trata de un interés que afecta (y afectan todos) a los derechos fundamentales, a la protección de la familia, la salud, al medio ambiente, al patrimonio, etc. Es cierto que las normas contemplan el interés difuso y los demás intereses, sin embargo, los mezclan, como si lo colectivo y difuso fueran lo mismo; y no es así: lo colectivo, lo individual, lo supraindividual, lo homogéneo o heterogéneo, lo pluripersonal, lo difuso, etc., todo queda diseminado en el campo de los conceptos jurídicos indeterminados y confusos pero cada uno de ellos tiene su propia identidad.

Bien es verdad que los apartados 2.º y 3.º del artículo 15 LEC distinguen entre «un proceso en el que estén determinados o sean fácilmente determinables los perjudicados» y «un proceso en el que el hecho dañoso perjudique a una pluralidad de personas indeterminadas o de difícil determinación»; sin embargo, basta citar el siguiente apartado 4.º «Quedan exceptuados de lo dispuesto en los apartados anteriores los procesos iniciados mediante el ejercicio de una acción de cesación para la defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios», para comprobar que las disposiciones tienen más una pretensión procesal relacionada con el número determinado o no de consumidores afectados y conocidos al

tiempo de presentarse la demanda y el llamamiento y la suspensión en su caso, que la perfecta distinción del interés colectivo o difuso en sí.

Aun cuando la LEC, como decimos, no ha definido estos conceptos, la praxis judicial, la casuística, la jurisprudencia, van dotando de contenido y de sentido esa terminología, pues, en la defensa del consumidor plural, solo hay pocos datos imprescindibles: uno el de su determinación, el otro el de su indeterminación y también la suma de reclamaciones individuales fragmentables (que sería como hablar de suma de acciones), por contraposición se encuentran aquellas demandas no fragmentables, solo susceptibles de reclamación conjunta, y que son precisamente las que nos ocupan en materia de intereses colectivos o difusos. Reclamaciones que, por cierto, serán difícilmente ejecutables y generarán no pocos problemas al MF que, por estar legitimado, busque con denuedo la satisfacción de la ejecución de una sentencia que pretenda una condena dineraria, de hacer, no hacer o dar cosa específica o genérica, cuando no haya sido posible la determinación individual (art. 221.1.ª LEC); quizás mejor reservarse, a falta de medios, para las sentencias estimatorias de las acciones de cesación (art. 221. 2 LEC).

La doctrina, por su parte, señala que el interés difuso se caracterizaría por ser el propio de una colectividad indeterminada, desorganizada, sin vínculo jurídico entre sus miembros, y sin capacidad de defensa, mientras que el interés colectivo requeriría de un vínculo jurídico entre los integrantes del grupo.

En definitiva, es la determinación o indeterminación lo que distingue un interés de otro. Cuando las personas naturales están perfectamente determinadas, o son susceptibles de determinación, se habla de intereses colectivos y cuando son de difícil determinación, se mencionan los difusos de un gran número de afectados o susceptibles de verse afectados por el daño.

Al aludir más arriba a lo supraindividual, podríamos distinguir dentro de los derechos o intereses supraindividuales, entre aquellos de naturaleza abstracta e indivisible, con un origen fáctico común en los que no es posible practicar una división por cuota para cada interesado o afectado y el posible perjuicio patrimonial aparece muy diluido (difusos) y aquellos en los que esta división sí es posible (colectivos) y existe un vínculo jurídico entre los mismos afectados o con un tercero. Vemos que los primeros alcanzan otra vez la naturaleza de difusos.

También nos sirve para distinguirlos, atender al daño en concreto o en abstracto; por ejemplo, el fumador pasivo constituye un colectivo indeterminado; como lo es, asimismo, la protección del medio ambiente. Nunca se sabrá si el daño se va a producir; pero el hecho de

que la destrucción del medio ambiente o de la salud pueda afectar a las personas y sus actividades, permite referirnos a un daño o interés difuso digno de protección; lo cual también es predicable de la publicidad engañosa o desleal, pues adquiere un carácter abstracto en cuanto al daño futuro que pueda producirse. Y, por ello, en definitiva, si nos planteamos quién puede proceder a la difícil defensa de esos intereses, la legitimación del Ministerio Fiscal siempre estará presente, como presente está el interés supraindividual en las acciones colectivas y difusas.

Cuestión diferente, que no vamos a tratar aquí, es nuestra intervención provocada por el juzgado o nuestra iniciativa ejercitando directamente la acción. En cuanto a nuestra intervención a instancias del juzgado, porque puede suceder que, previamente a la valoración del interés social por el Ministerio Fiscal haya sido el titular del juzgado quien efectúe la valoración, en tanto que, atendiendo al tenor literal del precepto (art. 15.1 LEC), la comunicación de este tipo de procedimientos de consumo responde a la iniciativa del tribunal, quien comunicará su iniciación. Cuestión diferente se produce cuando el ejercicio de la acción la realiza directamente el Ministerio Público (art. 11.5 LEC).

Retomando la cuestión del término «difuso» y su dispersión normativa, cuando se aludía más arriba a la competencia desleal o la publicidad engañosa, la modificación operada por Ley 29/2009, de 30 de diciembre, *que modifica que el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios,* introdujo en el artículo 15 LEC, relativo a la publicidad e intervención en procesos para la protección de derechos e intereses colectivos y difusos de consumidores y usuarios, una específica mención al Ministerio Público, atribuyéndole la condición de parte en los procesos en los que «el hecho dañoso perjudique a una pluralidad de personas indeterminadas o de difícil determinación» (Circular 2/2018, de 1 de junio, *sobre nuevas directrices en materia de protección jurídica de los derechos de los consumidores y usuarios).* Aquí, por tanto, descubrimos una clarificación del interés, pues debe observarse que se menciona la gran cantidad de personas afectadas (primera nota), que lo son por su indeterminación o dificultad.

### 2.1.1 Alguna referencia jurisprudencial

Abundando en todo esto, y para ilustrar sobre lo que debe entenderse como interés difuso, nos servimos de la sentencia del Tribunal de Justicia (UE) (Primera), S 1 de junio de 2017, n.º C–529/2015 que

dice: «Las personas que se hayan visto o puedan verse afectadas negativamente por daños medioambientales deben poder solicitar a la autoridad competente que adopte medidas. No obstante, la protección del medio ambiente es un interés difuso en el nombre del cual no siempre actúan las personas o no siempre están en condiciones de actuar. Por lo tanto, procede otorgar asimismo a las organizaciones no gubernamentales que fomentan la protección del medio ambiente la posibilidad de contribuir adecuadamente a una aplicación efectiva de la presente Directiva». Se observa en esta sentencia del TJUE que une a la cantidad, la cualidad: las personas y el objeto de protección; para luego reconocer que el individuo no puede actuar por sí sino a través de organizaciones o asociaciones. Qué no decir, entonces, del papel del Ministerio Fiscal en estos asuntos de interés social. La sentencia del TJUE se refería a un caso de explotación de una central eléctrica cerca de un río que, a juicio del demandante, causaba daños significativos al medio ambiente. El TJUE reconoce que no siempre actúan las personas o están en condiciones de hacerlo. Es decir, que el interés difuso permite la acción individual, pero además se autoriza la acción de las asociaciones o del Ministerio Fiscal.

Siguiendo con esta sentencia, es significativo reproducir el considerando 44: «Debe señalarse, a este respecto, que el artículo 12 de dicha Directiva determina las categorías de personas físicas o jurídicas legitimadas para presentar observaciones en materia de daños medioambientales. Estas tres categorías incluyen a las personas que se vean o puedan verse afectadas por un daño medioambiental, que tengan un interés suficiente en la toma de decisiones de carácter medioambiental relativas al daño o que aleguen la vulneración de un derecho, si así lo exige como requisito previo la legislación de procedimiento administrativo de un Estado miembro». La trascripción de esta parte de la sentencia nos permite definir un poco más lo difuso en esta materia de consumo. Y así, el tribunal aclara las tres categorías de personas físicas y jurídicas legitimadas, destacando, en cuanto a la noción de difuso se refiere, a las que «se vean o puedan verse afectadas» por un daño medioambiental, o que tengan un interés suficiente. Luego se mencionará cómo lo difuso también condiciona o limita exclusivamente la legitimación a las asociaciones más representativas (art. 11.3 LEC).

Nuestro Tribunal Supremo nos da otra pista en las sentencias 118/2012 de 13 de marzo y 861/2010 de 29 de diciembre, de las que se desprende que la calificación de los intereses como colectivos o difusos estriba en la facilidad o dificultad en la identificación de los perjudicados de forma que, por muy numerosos que puedan ser los

interesados, cuando estos pueden determinarse mediante el sistema informático de la empresa por ser clientes de esta, siempre se considerará que son fácilmente determinables y el interés será colectivo. No se atiende, por tanto, a que sea posible o no la identificación sino al grado de dificultad, por lo que dependerá de las circunstancias del caso concreto.

### 2.1.2 Estudio normativo

En el marco normativo, procede puntualizar dos cosas antes de adentrarnos en la exposición del articulado más significativo:

a) La Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC) utiliza, sin definirlas, expresiones como intereses jurídicos colectivos, derechos e intereses de los consumidores o intereses generales de los consumidores y diferencia entre uno y otro tipo de intereses generales, con criterio eminentemente práctico, no tanto por la verdadera naturaleza de los intereses en cuestión como por el grado de determinación o determinabilidad de los consumidores y usuarios interesados o afectados, sin precisar si estos intereses son uno solo perteneciente a una colectividad o la suma de numerosos intereses individuales.

b) Las características de los intereses supraindividuales, propios de la sociedad moderna, hicieron que se revelaran pronto las dificultades de su defensa conforme a la regulación procesal tradicional, no solo en lo referente a la insuficiencia de mecanismos a través de los que encauzar las peculiaridades propias de este tipo de procesos sino también de las personas legitimadas para defenderlas, aspecto este último en el que adquiere relevancia la intervención del Ministerio Fiscal.

La LEC distingue los dos intereses en su artículo 11:

Su apartado 2.º contempla los colectivos:

«Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean un grupo de consumidores o usuarios cuyos componentes estén perfectamente determinados o sean fácilmente determinables, la legitimación para pretender la tutela de esos intereses colectivos corresponde a las asociaciones de consumidores y usuarios, a las entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa o protección de estos, así como a los propios grupos de afectados».

Su apartado 3.º, los difusos:

«Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean una pluralidad de consumidores o usuarios indeterminada o de difícil determinación,

la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas».

Es evidente que, desde la perspectiva del Ministerio Fiscal, la legitimación proviene del artículo 11.5:

«El Ministerio Fiscal estará legitimado para ejercitar cualquier acción en defensa de los intereses de los consumidores y usuarios».

La legitimación del Ministerio Fiscal prevista en el precepto, tras la Ley 39/2002, de 28 de octubre, que añadió el apartado 4.º, recogía la distinción entre colectivos y difusos, pues el apartado decía:» el Ministerio Fiscal (…) estarán legitimadas para el ejercicio de la acción de cesación para la defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios». No es más que un detalle, pero ahora se contempla «cualquier acción» no expresamente (aunque se deduce) para la defensa de los intereses «colectivos y difusos», tras la reforma del artículo por Ley 3/2014, de 27 de marzo, que pretende resolver la contradicción entre la normativa de consumo y la procesal, para que el Ministerio Fiscal pueda ejercer cualquier acción, no solo la de cesación –como ya recogiera la instrucción–.

Así pues, el artículo 11.5 LEC constituye la habilitación legal específica para intervenir, al decir que el Ministerio Fiscal está legitimado para ejercitar cualquier acción en defensa de los intereses de consumidores y usuarios y que le faculta poder ejercitar todo tipo de acciones en esa defensa, sean individuales o colectivas.

De otro lado, está legitimado para interponer tanto acciones de cesación como resarcitorias y para intervenir en los procedimientos iniciados por otros (art. 15.1 LEC) o para instar su ejecución (art. 519.1 LEC tras reforma Ley 16/2011 de 24 de junio).

La legitimación del Ministerio Fiscal para la defensa de estos intereses ha pasado por distintas fases. En la redacción original del art. 11 LEC se encontraba excluido y tras la reforma operada por la Ley 39/2002, de 28 de octubre, pasó a estar legitimado únicamente para el ejercicio de la acción de cesación siempre que el interés social lo justificase. Tras la Ley 3/2014 de 27 de marzo, la amplia legitimación del Ministerio Fiscal le faculta para iniciar por propia iniciativa cualquier acción en defensa de los intereses colectivos o difusos de los consumidores solicitando incluso la devolución de cantidades y la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al colectivo de consumidores y usuarios afectados por un hecho dañoso.

Aludíamos más arriba al problema que tiene el Ministerio Fiscal en la medida que su legitimación abarca la ejecución de las sentencias indeterminadas, por ejemplo, en los créditos al consumo; es decir, en aquellas en las que, una vez ejercitada la acción por las asociaciones de consumidores y usuarios en materia de intereses difusos, la resolución no individualiza a los perjudicados, en cuyo caso, el/la fiscal «podrá instar la ejecución de la sentencia en beneficio de los consumidores y usuarios afectados». Cuestión diferente es la dificultad de su concreción y la efectividad de su acción ejecutiva, pues, cuando de intereses difusos hablamos, nos podemos estar refiriendo a miles o millones de afectados. El artículo 519 LEC, dentro de la ejecución, así lo contempla.

Artículo 519.1 LEC: «Cuando las sentencias de condena a que se refiere la regla primera del artículo 221 no hubiesen determinado los consumidores o usuarios individuales beneficiados por aquella, el tribunal competente para la ejecución, a solicitud de uno o varios interesados y con audiencia del condenado, dictará auto en el que resolverá si, según los datos, características y requisitos establecidos en la sentencia, reconoce a los solicitantes como beneficiarios de la condena. Con testimonio de este auto, los sujetos reconocidos podrán instar la ejecución. El Ministerio Fiscal podrá instar la ejecución de la sentencia en beneficio de los consumidores y usuarios afectados».

Se observa que el precepto transcrito remite al artículo 221 del mismo texto legal, artículo que prevé como normal lo que es excepcional: «De no ser posible dicha determinación individual, la sentencia establecerá los datos, características y requisitos necesarios para poder exigir el pago o intervenir en la ejecución». Como excepcional es reconocer: «La sentencia establecerá, en la medida de lo posible, una determinación individual de los consumidores y usuarios beneficiados por la condena».

Sin perjuicio de lo que se dirá en el punto siguiente, al mencionar aquí la ejecución, ha de puntualizarse que la interposición de una demanda de cesación en defensa de los intereses colectivos o difusos puede evitar los problemas que anuncia el artículo 222 LEC en la futura ejecución de la sentencia, pues se limitará a la publicación total o parcial de la sentencia o, cuando los efectos de la infracción puedan mantenerse a lo largo del tiempo, a una declaración rectificadora (art. 221.5 LEC). Es decir, cuando la misión del Ministerio Fiscal se adentra en la ejecución de las resoluciones de este tipo, solo las demandas de cesación permiten un efecto a corto plazo y la ejecución es plausible.

Desde el punto de vista procesal, no es de aplicación lo establecido en el artículo 15.1.º,.2.º y.3.º LEC sobre el llamamiento a los

posibles perjudicados, la comunicación a los perjudicados o la suspensión del «curso del proceso» que se exige para las demandas de un grupo y con un interés difuso (personas indeterminadas o de difícil determinación). El apartado 4 del artículo 15 LEC es claro a este respecto: «Quedan exceptuados de lo dispuesto en los apartados anteriores los procesos iniciados mediante el ejercicio de una acción de cesación para la defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios».

A esto se refiere el artículo 5 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las acciones de representación de los intereses colectivos de los consumidores, por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE de 11 de abril de 2018, COM (2018) 184 final, 2018/0089 (COD); perfectamente aplicable al Ministerio Fiscal. Al mencionar las órdenes o acciones de cesación, las entidades habilitadas (aquí incluimos al Ministerio Fiscal legitimado que demanda) «no tendrán que obtener el mandato de los consumidores individuales afectados ni proporcionar pruebas de pérdidas o perjuicios reales por parte de los consumidores afectados o de la intención o negligencia por parte del comerciante». Es evidente que se simplifica el trámite del proceso y la ejecución en su caso, al no ser de aplicación lo dispuesto en los tres primeros apartados del artículo 15 LEC.

Finalmente, hay otro dato no menos importante, que distingue lo colectivo de lo difuso, y que se extrae del tenor literal de los preceptos ya citados. Así, para la defensa de los intereses colectivos de personas determinadas o susceptibles determinación, el artículo 11.2 LEC dice que ostentan la legitimación «las asociaciones de consumidores y usuarios, a las entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa o protección de estos, así como a los propios grupos de afectados»; sin embargo, el n.º 3 para cuando nos encontramos en intereses difusos o de personas indeterminadas, dice: «la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas». Es decir, mayor restricción por mayor complejidad.

Y, finalmente, dentro de lo difuso cabe la «Legitimación del Instituto Nacional de Consumo y los órganos correspondientes de las CC. AA. y corporaciones locales, asociaciones de consumidores y usuarios que reúnan los requisitos establecidos en el RDL 1/2007, de 16 de noviembre o la correspondiente normativa autonómica en defensa de los consumidores y usuarios y del MF para las acciones de cesación de la Ley 2/2009, de 31 de marzo».

## 2.2 Algunas cuestiones relativas a la intervención como demandante del Ministerio Fiscal en el ejercicio de acciones colectivas

La sola acción de cesación presenta la gran ventaja, al menos teórica, de su celeridad y, aunque no supone la reparación del daño, en el caso en que este ya se haya producido, es evidente que despeja la cuestión jurídica planteada pudiendo llegar a evitar múltiples procesos individuales. Se trata del tipo de acción de tramitación procesal más sencilla y elude alguno de los problemas que más han dificultado el ejercicio de las acciones colectivas, en especial el del llamamiento de los afectados.

La cuestión es distinta para el resto de las acciones colectivas. No hay duda de que la actual regulación se encuentra fragmentada y presenta lagunas relevantes que provocan múltiples problemas en su aplicación, hasta el punto de impedir que la acción colectiva resulte un instrumento eficaz para la defensa de estos derechos, enquistándose muchas veces su tramitación y eternizando muchos de estos procesos.

La posibilidad de participación de los perjudicados por el producto o servicio origen de la acción colectiva para hacer valer su derecho o interés individual se compadece poco con la identidad fáctica (ni siquiera prevé un mecanismo procesal de control de este aspecto) que se presupone a este tipo de acciones, y las priva de la que sería una de sus mayores ventajas, encauzar las reclamaciones a favor de los afectados a través de un solo demandante simplificando el procedimiento y evitando que un mismo hecho dañoso inunde los tribunales de múltiples procesos individuales. La experiencia demuestra que permitir las personaciones individuales provoca una carga de trabajo para el juzgado de tal magnitud, que ralentiza, cuando no atasca el procedimiento y que la situación se agrava más cuando existen múltiples empresas demandadas. Podríamos poner como ejemplo más representativo la demanda de ADICAE contra múltiples entidades bancarias sobre la cláusula suelo que, interpuesta en el año 2010, todavía no se ha resuelto de modo definitivo.

Sí que hay que reconocer, y esa sería la explicación del sistema previsto en la LEC, que se permite en el procedimiento colectivo la intervención de particulares cuando no siempre el mismo daño afecte en la misma medida a todos los perjudicados. En este aspecto hay que resaltar el indudable avance que contiene el Proyecto de Ley de regulación de las acciones colectivas, al no permitir la intervención del afectado particular y establecer con carácter general el sistema de su vinculación por defecto al resultado de la acción.

Actualmente una de las mayores dificultades, que además llega a lastrar desde el inicio el éxito de una demanda, deriva del sistema de comunicación del proceso colectivo a los interesados. Estas cuestiones, pese a poder calificarse de requisitos procesales, no se resuelven en muchas ocasiones hasta la audiencia previa o incluso la sentencia, lo que puede provocar que tras una larga tramitación terminen sin una resolución sobre el fondo, lo que hace dudar de la eficacia de este tipo de acciones.

### 2.2.1 Sobre el requisito del llamamiento

A la hora de cumplir con el requisito del llamamiento de los interesados, resulta fundamental la calificación entre los dos tipos de intereses supraindividuales. Si el interés es colectivo se debe identificar previamente a los afectados, obtener los datos de contacto y practicar una comunicación individualizada a todos ellos con información suficiente sobre el objeto de la demanda (art. 15.2 LEC). La práctica de una comunicación personal previa cuando los afectados son muy numerosos se ha revelado como un obstáculo insalvable por el alto coste económico que puede llegar a suponer para la parte demandante, en especial cuando se trata de reclamaciones de escasa cuantía individual, desincentivando la presentación de la demanda por las asociaciones de consumidores.

Si el interés se califica de difuso se prescinde de los trámites anteriores, bastando la publicación de la admisión de la demanda en los medios de comunicación (art. 15.3 LEC). Esto ha llevado en ocasiones a tratar de soslayar el trámite calificando un interés claramente colectivo por la facilidad de determinación de los interesados como si de un interés difuso se tratara. En otras ocasiones, aun admitiendo que el interés era colectivo, se ha pretendido sin éxito la no necesidad de la comunicación previa, *ex* artículo 15.4 LEC, acompañando a la acción de cesación las acciones restitutorias o indemnizatorias, habiendo resuelto los tribunales en estos casos de forma variada, bien acordando la desestimación, la inadmisión total de la demanda o la desacumulación de las acciones de contenido económico.

Sería en el ámbito de las acciones en defensa de intereses colectivos con múltiples perjudicados pero en escasa cuantía, donde se pondría de manifiesto la especial importancia de la legitimación del Ministerio Fiscal para el ejercicio de esa clase de acciones, satisfaciendo el interés social y evitando que conductas reprobables queden impunes, sin la adecuada reparación y desincentivando su repetición,

pues los costes de comunicación previa personal en las acciones colectivas no suponen, o deben suponer, un obstáculo en este caso.

Así lo expone la Fiscalía Provincial de Pontevedra, en sus reflexiones sobre esta materia, cuando tras enumerar las diversas actuaciones y acciones colectivas presentadas por la Fiscalía destaca de ellas la diversidad de campos en los que aparece una problemática cuyo elemento en común es la debilidad del usuario o consumidor individual frente a una práctica que afecta a muchos más, y la imposibilidad práctica de que se obtenga la tutela judicial efectiva individualmente –ya sea por resultar inviable económicamente, o porque nunca alcanzaría a la totalidad de afectados–, y que supone que la intervención del Ministerio Fiscal devenga particularmente relevante.

No cabe duda de que, no es lo mismo la situación derivada de una conducta empresarial defectuosa (por ejemplo, una prótesis sanitaria defectuosa) causante de graves daños a cada consumidor afectado, que provocará que individualmente o en grupo se demande en defensa de esos intereses, que aquellas cuyos daños individualmente considerados son tan de escasa cuantía que no compensa al afectado litigar tanto por el coste de esta como por la situación de inferioridad de medios respecto del empresario. Sin embargo, estas conductas ilícitas de escasa cuantía, reiteradas en el tiempo y afectando a numerosas personas, suponen grandes beneficios para algunas empresas que actúan conscientes de la ilicitud de la conducta, pero también de su impunidad.

### 2.2.2 Recursos necesarios en el ejercicio de las acciones colectivas

Cuestión distinta es si el Ministerio Fiscal cuenta siempre con los medios necesarios para la adecuada preparación de una acción de esas características, en las que junto a las dificultades procesales de su ejercicio se une la gran complejidad y extensión de la materia sustantiva.

Para la preparación de la acción o valoración de su conveniencia las Circulares FGE 2/2010 y 2/2018 destacan la importancia de las diligencias preprocesales (art. 5 EOMF). Estas diligencias facultan al Ministerio Fiscal para solicitar la colaboración de otras instituciones que entienda necesaria para la comprobación de los hechos, y que a veces requieren un alto grado de especialización por su complejidad. Ya en el Libro Blanco del Ministerio Fiscal de 2013, respecto de la materia de consumidores y usuarios, se decía: «No obstante, se quiere llamar la atención sobre la necesidad de profundizar en una formación

especializada de los miembros de la institución, que se aprecia todavía insuficiente para afrontar los nuevos requerimientos funcionales en una materia dotada de una considerable complejidad».

Es evidente que en esta materia el Ministerio Fiscal cuenta con recursos limitados y que, al tiempo, cada vez se amplía más su ámbito de actuación, prueba de ello es que la Circular 2/2018 vio necesario, dada la amplitud de la posible intervención del MF, determinar las situaciones que debían atenderse prioritariamente y avanzar en el principio de especialización a través de la figura del Fiscal de Consumo que incluso, según las características de cada Fiscalía, ejercerá sus funciones en régimen de exclusividad. La Circular también establece un sistema organizativo, con papel central del/de la Fiscal de Sala Jefe/a de la Sección de lo Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo que busca ofrecer en cada ámbito territorial a la sociedad un referente concreto, conocido y accesible, así como impulsar la formación de una red de especialistas que facilite la coordinación vertical y la unificación de criterios.

Y es que el ejercicio de las acciones colectivas resarcitorias requiere en muchas ocasiones un alto grado de especialización y de trabajos de preparación y secretaría que no siempre serán posibles ante la tradicional escasez de medios tanto personales como materiales de la que adolecen las fiscalías, lo que explica que en la mayoría de las ocasiones la defensa por el Ministerio Fiscal de los intereses supraindividuales se materialice mediante el ejercicio de la acción de cesación o la personación en los procesos colectivos iniciados por otros legitimados, situación que, por otro lado, no está exenta de problemas en cuanto al alcance de esa intervención.

Todos los problemas mencionados tienen reflejo en distintas exposiciones sobre esta materia remitidas por las fiscalías provinciales.

Así, la Fiscalía de Ciudad Real manifiesta la necesidad de un aumento de medios, personales y materiales para lograr la plena efectividad de las nuevas funciones encomendadas al Ministerio Fiscal.

La Fiscalía de Córdoba señala que el enorme potencial del Ministerio Fiscal para incidir, a través del ejercicio de acciones colectivas, en los distintos ámbitos que afectan a los derechos, condiciones de vida y bienestar de los ciudadanos, emergiendo como portador de las legítimas pretensiones de la ciudadanía y de sus anhelos de transformación hacia una sociedad más justa, obliga a rediseñar las tareas del Ministerio Fiscal y, ante medios escasos, establecer prioridades. Propone que parte de los esfuerzos que se dedican por los fiscales a la atención de asuntos menores o de escasa relevancia, sean sustituidos por la dedicación al ejercicio de acciones colectivas en distintos ámbi-

tos lo que resultaría mucho más eficaz desde el punto de vista del servicio al interés público y social.

La Fiscalía de Alicante menciona la necesidad de secciones especializadas y con recursos adecuados, en ocasiones muy difícil por la organización de cada Fiscalía, con el fin de adaptarse a las nuevas posibilidades de defensa de los intereses de los consumidores.

La Fiscalía de Lugo recoge la necesidad de dotar al Ministerio Fiscal de los recursos humanos y materiales suficientes para desempeñar esta función de manera efectiva, así como de garantizar su autonomía real frente a posibles injerencias políticas o económicas, dado que su eficacia depende en gran medida de su independencia y credibilidad social, señalando que en fiscalías pequeñas como la de Lugo, enfrentarse a una acción de este tipo podría generar importantes problemas por falta de medios.

### 2.2.3 Protección del consumidor en las fiscalías territoriales

La Fiscalía de Valladolid, con relación a dos acciones colectivas sobre gastos hipotecarios iniciadas en el año 2019, reseña que las complejidades procesales consecuencia de la actual regulación son un escollo que cuestionan la eficacia práctica de estas acciones si se atiende al fin último de protección a los consumidores.

La Fiscalía de Álava insiste en el importante papel que tiene el Ministerio Fiscal en la defensa de los intereses de los consumidores, que extiende su protección frente a prácticas abusivas o fraudulentas por parte de empresas o entidades. Estos intereses incluyen, por ejemplo, la seguridad del producto, la información veraz sobre los bienes y servicios, o la protección contra la publicidad engañosa. El Ministerio Fiscal tiene la responsabilidad de actuar en defensa de la legalidad, el orden público y los derechos fundamentales, y esta Fiscalía concreta la función en el ámbito de los consumidores en las siguientes actuaciones:

1. En la protección de los intereses colectivos de los consumidores: lo que incluye situaciones como prácticas comerciales desleales, publicidad engañosa o productos peligrosos que afectan a un gran número de personas.
2. En el ejercicio de la acción pública: que constituye la facultad de iniciar y participar en procedimientos judiciales para la protección de los derechos colectivos e individuales homogéneos de los consumidores. No necesita que haya una denuncia de un consumidor concreto, ya que puede actuar de oficio si detecta alguna vulneración de los derechos del consumidor. Como ejemplos de esta actuación cita: la

acción contra cláusulas abusivas, la lucha contra fraudes comerciales, o acciones en defensa de la salud pública.

3. En la colaboración con organizaciones de consumidores y otras entidades que trabajan en la protección de estos derechos, lo que puede desarrollarse a través de la realización de informes, el asesoramiento y la intervención en procedimientos administrativos o judiciales.

Por su parte, la memoria de la Fiscalía de Albacete aporta información sobre un asunto de esta naturaleza habido en el año 2024 respecto a unas diligencias de un juzgado de Almansa, en el que un particular interpuso demanda de juicio ordinario contra una sociedad mercantil, al considerar que existió abuso por parte de aquella en relación a un seguro vinculado al préstamo pedido, considerando abusivas las condiciones generales de contratación y solicitando la nulidad de las mismas, al entender que el particular carece de conocimientos financieros suficientes para comprender las condiciones de las cláusulas del contrato de préstamo solicitado. En este caso, la Fiscalía consideró legitimada su intervención en cumplimiento de la conclusión cuarta de la Circular 2/2010, de la FGE, *sobre la protección de consumidores y usuarios*. El objeto de esta intervención del MF era la protección de los usuarios frente a una entidad bancaria, asumiendo su legitimación en aplicación del artículo 3 EOMF y de los artículos 14 y 16 de la Ley de Condiciones Generales de la Contratación, principalmente en defensa de los intereses generales de dichos consumidores en la aplicación de cláusulas supuestamente abusivas, adhiriéndose a la demanda en la que se pretende la nulidad de una cláusula en concreto como defensor de los derechos y garante de los bienes jurídicos de naturaleza colectiva y difusa. Por ello, se contestó a la demanda a fin de determinar si estando ante un contrato de préstamo se puede vincular de forma obligatoria una póliza de seguro de protección de pagos, siendo además la misma entidad la beneficiaria y la aseguradora, ya que no se ofreció al particular la posibilidad de contratar con otra empresa, sino únicamente con la aseguradora de su mismo grupo empresarial y, por tanto, solicitar su nulidad.

La importancia de esta materia se refleja con claridad en la memoria de la Fiscalía de Bizkaia, donde se hace constar que para impulsar la intervención del Ministerio Fiscal en la defensa de los bienes jurídicos de naturaleza colectiva, principalmente en el ámbito de la jurisdicción civil y sin perjuicio de su extensión a otros órdenes jurisdiccionales, en el mes de noviembre de 2024 se concertó una primera reunión entre los responsables del Instituto Vasco de Consumo (Kontsumobide, órgano adscrito a la Consejería de Turismo, Comercio y Consumo

del Gobierno Vasco) y la Fiscalía Superior del País Vasco con el propósito de poner en marcha el Protocolo General suscrito el pasado 7 de febrero de 2024 entre ambas instituciones. En esta primera reunión se sentaron las bases para la colaboración directa entre ambos organismos, y, entre otros puntos, se planteó la necesidad de confeccionar próximamente el plan de actuación para canalizar la intervención eficaz del Ministerio Fiscal en determinados tipos de procedimientos donde esté especialmente presente el interés general para proteger los intereses de naturaleza colectiva y difusa que afectan al conjunto de las personas consumidoras a través de las oportunas acciones de cesación. Las partes se avinieron a concertar reuniones periódicas durante el año 2025 con el objeto de avanzar en estos extremos, intercambiar información y actualizar la colaboración.

Desde la perspectiva del ámbito normativo, la Fiscalía de Ciudad Real alude en su memoria a que la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020 regula las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, derogando así la anterior Directiva 2009/22/CE. El espíritu de la norma comunitaria pretende permitir que ciertos grupos de personas que comparten un mismo interés y se encuentren perjudicados por un mismo daño, puedan presentar demandas de manera conjunta. Así, el *leitmotiv* de la norma es buscar una eficiencia en cuanto a tiempo, recursos y costes, tanto para el sistema judicial como para los demandantes que acuden al mismo.

Refiere esta Fiscalía que España ha perdido recientemente la oportunidad de trasponer al ordenamiento interno las previsiones de dicha Directiva pues el plazo para ello terminó el pasado 25 de diciembre de 2022. Se preveía para finales del año 2024 la aprobación del «Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios». No obstante, el pasado 11 de noviembre de 2024, la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados eliminó del mencionado Proyecto de Ley la tramitación de la regulación de las acciones colectivas, quedando el título de este reducido de la siguiente forma: «Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia».

Dicho proyecto incluía novedades de gran utilidad en el ámbito de la defensa de los intereses colectivos y difusos. Así, la competencia territorial, para conocer de estos asuntos se atribuía al Juzgado del lugar donde el demandado tuviera su domicilio y, en defecto de este, un establecimiento abierto al público. Para el caso que el demandado careciera tanto de domicilio como de establecimiento en territorio

español, el Juzgado competente sería el del lugar donde produjera efectos la conducta infractora.

Proponía un sistema *opt-out* o de *vinculación por defecto*, en el cual todos los consumidores afectados por una conducta infractora se consideraban adheridos y arrastrados de forma automática, salvo que expresamente manifestaran su voluntad de desvincularse de la reclamación colectiva. En esos casos, no podrían iniciarse nuevas acciones individuales por parte de afectados. Excepcionalmente, se preveía atender al sistema de vinculación por adhesión *(opt-in),* en aquellos procedimientos de cuantía inferior a 3.000 euros o cuando el Tribunal así lo considerase más adecuado en aras a proporcionar una mejor administración de justicia particular al caso.

El proyecto de Ley preveía la financiación del procedimiento por un tercero, quedando excluida esa posibilidad cuando concurriera conflicto de intereses o cuando la financiación respondiera a un interés económico en el ejercicio o en el resultado de la acción que le apartara de la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios. Es decir, se pretendía vetar el uso meramente mercantilista de estas acciones para proteger el interés último de los potenciales afectados.

Finalmente tan solo se ha modificado el artículo 19 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios para establecer que en los procedimientos en que se ejerciten acciones promovidas por consumidores y usuarios, cuando el empresario no contribuyera a una solución consensuada de una controversia que tuviera su base en una cláusula de idéntica significación que otra ya declarada nula por abusiva por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, o por sentencia firme que constara inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación, o por sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolviendo específicamente sobre la materia, el órgano judicial que condene a la restitución de cantidades al empresario impondrá de oficio una indemnización por mora.

También aporta la Fiscalía de Lugo como supuesto que entraría en el ámbito de los intereses colectivos o difusos y en el que destaca la importante participación del Ministerio Fiscal, el fenómeno de los Montes Vecinales en Mano Común. Son muy frecuentes en el derecho civil gallego y sobre todo en la Sección Territorial de Mondoñedo por encontrarse en un área rural. En estos casos el Ministerio Fiscal interviene para garantizar la integridad del monte y lo hace defendiendo un interés colectivo que es la unidad del Monte Vecinal en Mano Común. Los solicitantes deben justificar su derecho de propiedad a través de los títulos de propiedad que correspondan, el uso

individual y la no pertenencia al monte de la parcela que reclaman, lo que normalmente viene de la mano de declaraciones testificales. En ocasiones son reclamaciones en las que todos los solicitantes exigen una parcela que entienden de su propiedad, pero la mayoría de los casos suelen ser reclamaciones individuales de un terreno en concreto que el solicitante considera que es su propiedad y no incluido en el monte vecinal en mano común. En este marco el Ministerio Fiscal interviene en defensa de un interés colectivo para garantizar la unidad e integridad del monte, sobre todo cuando de la estimación de la pretensión, se derivaría la disolución de este.

La Fiscalía de Madrid realiza en su memoria una amplia exposición sobre la finalidad del derecho de los consumidores que busca garantizar que las personas que adquieren bienes y servicios estén protegidas frente a abusos, fraudes o prácticas desleales por parte de los proveedores. Este derecho se basa en principios como la información veraz, la seguridad de los productos, la equidad en las transacciones y la reparación de daños.

Dentro de los mecanismos de protección, destacan las acciones de cesación, que tienen como objetivo detener conductas ilegales o abusivas que afectan a los consumidores. Estas acciones pueden ser promovidas por organismos públicos, asociaciones de consumidores o incluso por los propios afectados, y buscan evitar que se siga cometiendo un daño sin necesidad de probar un perjuicio individual. En este ámbito el Ministerio Fiscal juega un papel fundamental, puesto que su actuación se basa en la defensa del interés general, garantizando que se cumplan las normativas de consumo y que no se vulneren los derechos de los ciudadanos.

Por otro lado, la protección de los derechos difusos se relaciona con intereses colectivos o de la sociedad en su conjunto, como la protección de la competencia justa. En el ámbito del consumo, los derechos difusos son aquellos que afectan a una colectividad indeterminada (ejemplo: publicidad engañosa o productos defectuosos). La fiscalía puede intervenir en procesos judiciales o administrativos para proteger estos derechos, exigiendo sanciones o medidas correctivas; se utilizan acciones colectivas para frenar prácticas que afectan a un número indeterminado de personas, asegurando que las empresas cumplan con las normativas y respeten los derechos de los consumidores. El MF puede interponerlas para detener prácticas abusivas o ilegales que afecten a los consumidores. Las acciones de cesación buscan prevenir y frenar la continuidad de infracciones sin necesidad de probar un daño concreto a cada consumidor, pudiendo actuar de oficio o a solicitud de organismos de defensa del consumidor. Su actuación

refuerza el acceso a la justicia de los consumidores, especialmente en casos donde el daño es masivo pero disperso, garantizando con su intervención que las empresas cumplan con la ley y que los consumidores no queden en situación de indefensión.

Como actuaciones realizadas a lo largo del presente año 2024 en esta materia la Fiscalía señala:

– La incoación de unas diligencias preprocesales por remisión de otras diligencias de la Fiscalía Provincial de Pontevedra, que se iniciaron con ocasión de la constancia en el «Instituto Galego do Consumo e da competencia», de ciertas prácticas de posible encaje entre las prohibiciones de la Ley de Competencia Desleal o infracciones de la Ley General de Publicidad, en el ámbito del servicio que ofrecen las empresas de información sobre números telefónicos de abonados, como una suerte de guía telefónica de información, que el Comité ECTRA (European Committee for Telecomunications Regulatory Affairs) recomendó a las Administraciones que designaran el número «118» para identificarlo. Se propugnaba la posible presentación de una demanda de cesación en dichas prácticas, por interés social, y se acordó el envío a esta sección de civil de la Fiscalía Provincial de Madrid, al radicar en esta ciudad el domicilio social de 13 de las 18 empresas investigadas. Finalmente, se modificó la normativa que facilitaba la práctica engañosa, haciendo que dejasen de operar las empresas implicadas, por tanto, dado el resultado obtenido y que el objeto de las diligencias era la posible interposición de una demanda de cesación en prácticas abusivas y de publicidad engañosa, se entendió innecesaria la continuación de la tramitación de las diligencias, dictándose decreto de archivo en enero de 2024.

– Por otro lado, en los últimos meses del año al que se refiere esta memoria se incoaron unas diligencias preprocesales civiles que culminaron con tres demandas formuladas por el Ministerio Fiscal contra tres empresas por prácticas calificadas como publicidad ilícita, estando legalmente establecida dicha condición de publicidad ilícita la relativa a los procedimientos de maternidad subrogada, por la disposición final primera de la Ley Orgánica 1/2023 que modifica la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, y que la introduce como publicidad ilícita en su artículo 3 a). Las demandas se presentaron ante los Juzgados de lo Mercantil de Madrid, al tener en esta capital su domicilio social las demandadas.

– En cuanto a los procedimientos vigentes en el ejercicio anterior relacionados con entidades bancarias, se han resuelto dos de manera ya firme, al no haber sido recurrida la sentencia, o haberse dictado ya

la de apelación, sin recurrir en casación. En ambos casos la sentencia es conforme con la petición del Ministerio Fiscal. Durante la tramitación de ambos procedimientos las resoluciones han sido variadas, pues se han acogido excepciones de litispendencia en el planteamiento de una acción de cesación por una asociación de consumidores, cuando la misma entidad bancaria, y por el mismo tipo de cláusulas abusivas, ya tenía otro procedimiento anterior vigente. Incluso se ha apreciado falta de legitimación pasiva al alegar la entidad bancaria que había sido demandada por ser sucesora del desaparecido Banco, pues los contratos con las cláusulas demandadas los había heredado otra entidad absorbente. Como ya se señalaba el año pasado, en muchas ocasiones el conocimiento de la existencia del asunto tiene lugar a raíz de la interposición de declinatoria por los demandados, manteniéndose el poco conocimiento que tienen los Juzgados de la oportunidad de traslado al MF, por posible afectación a intereses difusos o colectivos en numerosos procedimientos.

El problema surgido con las obligaciones preferentes y subordinadas es recogido por la Fiscalía de Pontevedra. Este tema tuvo en Galicia una gran dimensión, y supuso el inicio de la intervención activa de esa Fiscalía Provincial en la defensa civil de los consumidores, con las Diligencias Informativas Civiles 2/2012, que sirvieron de base para una posterior acción colectiva por parte de la Fiscalía Superior de Galicia, cuya acción de cesación fue estimada. Además, como refleja el Diario de Sesiones del Congreso de 15 de octubre de 2013, este caso dio origen a un debate parlamentario que cristalizó en la atribución al MF de la amplia legitimación del artículo 11.5 LEC. A partir de ahí y hasta la actualidad, las actuaciones se han venido sucediendo en Pontevedra, presentando acciones colectivas en materia de facturación eléctrica indebida, viajes escolares al extranjero anulados por la pandemia sin devolución de sus importes, publicidad engañosa en la venta de supuestos patinetes eléctricos (técnicamente, ciclomotores o motos), prestación defectuosa del servicio en una autopista de peaje o uso abusivo de la inclusión de clientes en ficheros de morosos, además de efectuar otras actuaciones civiles para frenar el uso fraudulento de 18 líneas de consulta telefónica de números de abonado (líneas 118AB), determinadas irregularidades en el proceso de cambio de suministro energético en algunas comunidades de zonas del sur de la provincia, o en la comercialización de mascarillas durante la pandemia, por citar algunos ejemplos. Esta simple enumeración muestra la diversidad de campos en los que aparece una problemática cuyo elemento en común es la debilidad del usuario o consumidor individual

frente a una práctica que afecta a muchos más, y la imposibilidad de que se obtenga la tutela judicial efectiva individualmente ya sea por resultar inviable económicamente, o porque nunca alcanzaría a la totalidad de afectados, lo que supone que la intervención del Ministerio Fiscal devenga particularmente relevante.

## 3. ORDEN JURISDICCIONAL PENAL

Se integra este subapartado con las aportaciones de determinadas especialidades del orden penal cuya competencia se extiende al conocimiento e investigación de determinados tipos delictivos cuya afectación va más allá de la víctima individualizada en cada caso, extendiéndose a grupos o colectivos con miembros más o menos cuantificables, pero en todo caso plural.

### 3.1 **La salud pública**

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

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

Sin duda, dentro de los delitos contra la salud pública los más comunes son los delitos de tráfico de drogas. A la incuestionable capacidad nociva de las drogas contra la salud de las personas se une la evidencia de que la droga sigue siendo el primer objeto de los mercados ilícitos y, por tanto, razón esencial de la existencia y medio imprescindible de subsistencia de las organizaciones criminales, con lo que emerge otro bien jurídico protegido afectado por el tráfico de drogas que es el orden público al que se refiere el título XXII

del Código Penal, orden público comprometido en los procedimientos más graves por tráfico de drogas que son aquellos que se desarrollan a través de organizaciones criminales. La realidad es que progresivamente se viene constatando tanto en el ámbito nacional como en el internacional un desplazamiento de la atención a las cuestiones de seguridad, orden público, incluso la afectación a la economía legal, desplazando el foco desde la cuestión de la salud pública cuando se tratan los delitos de tráfico de drogas.

El informe europeo sobre mercados de droga [1], presentado a principios de 2024 por EUROPOL y el Observatorio Europeo de drogas y adicciones (EMCDDA) constata que el tráfico de drogas es la fuente principal de ganancias de un mercado criminal que se expande globalmente a través del crimen organizado. Igualmente, la hoja de ruta [2] de la Comisión Europea contra la droga y el crimen organizado afirma literalmente que: *El comercio de drogas orquestado por la delincuencia organizada es una de las amenazas para la seguridad más graves a las que se enfrenta Europa en la actualidad, y la situación está empeorando*.

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

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

---

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

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

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

Sin embargo, pese a esta situación tan evidente de riesgo contra la salud pública, no se detecta suficiente concienciación sobre el peligro del consumo de drogas y las advertencias en los medios en relación con los delitos de tráfico de drogas están mucho más centrados en el problema de seguridad que con la afectación a la salud pública. A diferencia de la alerta derivada del enorme número de muertes, especialmente de jóvenes, provocadas por la heroína en los años 80 y 90 que pusieron el foco de la sociedad en esta lacra, en este momento, la callada y progresiva afectación a la salud que provocan sustancias de gran consumo como la cocaína y también el cannabis no parecen estar en las prioridades de las preocupaciones de la sociedad. Es más, como refleja la Memoria de la Fiscalía Especial Antidroga aparecen ciertas actitudes sorprendentemente comprensivas y tolerantes, incluso de cierta empatía como refleja el delegado de Barcelona, con el consumo de drogas, una actitud que curiosamente contrasta con el mayor rechazo al consumo de otras sustancias dañinas, pero de consumo lícito, como el tabaco o el alcohol.

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

Además, junto a esta intervención procesal, también realizamos los fiscales en las Memorias una tarea de comunicación a la sociedad y advertimos en contra de la extensión de la tolerancia respecto al consumo de drogas e informamos de la potencialidad del daño de

algunas sustancias, realizando propuestas a los poderes públicos con nuevos enfoques o planteando la necesidad de modificaciones legales, como la que se realizó en la memoria de 2023 en relación con el alarmante aumento de la concentración del principio psicoactivo delta 9-tetrahidrocannabinol (THC) en las sustancias derivadas del cannabis.

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

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

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

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

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

En la última reunión de la 68.ª sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas se aprobó la Resolución *sobre el problema*

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

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

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

Otra de las acciones en defensa de intereses colectivos realizadas desde la Fiscalía Especial Antidroga vienen referidas a las iniciativas para acabar, o al menos reducir, la actividad del «petaqueo» que, por un lado es parte de la actividades necesarias para el tráfico de drogas en las narcolanchas y, por otro, causa no solo perjuicio al medioambiente en el sentido antes mencionado, sino que afecta de una forma diferente también al orden público al que se dedica el título XXII del Código Penal, ya que protege asimismo del riesgo causado por la

tenencia de sustancias inflamables, de forma que sostenemos que se trata de un delito de peligro abstracto integrado por la acción de poseer, transportar y almacenar sustancias inflamables, en las que se incluye la gasolina y el gasoil, y por el ánimo directo o eventual de afectar al bien jurídico. Por ello, este año las Fiscalías de Andalucía han comenzado, en defensa de los intereses de la sociedad a la que servimos, a proponer a los Tribunales la consideración de que la actividad de «petaqueo» sea actividad susceptible de incardinarse en la tipicidad del artículo 568 CP y, por tanto, a proceder penalmente contra los autores.

Por su parte, la Fiscalía de Illes Balears realiza una amplia e interesante aportación en esta materia, apuntando que la actuación del Ministerio Público en la protección de los intereses colectivos y difusos es particularmente relevante en la persecución de estos delitos. La Fiscalía asume un rol proactivo en las fases de investigación, instrucción, enjuiciamiento y ejecución, procurando una actuación eficaz y coordinada de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y de los diversos juzgados de instrucción del territorio que no se limite a la habitual operativa respecto de los vendedores de la sustancia estupefaciente al consumidor final, sino que se profundiza en la identificación de las redes de introducción de estupefacientes en el territorio insular y las redes de distribución a gran escala.

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

jóvenes, que tienen como patrón común dicho consumo y que, una vez desarrollados, pasarán a formar parte de su realidad.

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

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

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

Especial interés revisten varios procedimientos que han sido impulsados por el MF en materia de delitos contra la seguridad alimentaria, algunos de ellos ya con sentencias condenatorias y que –al haberse tratado de procedimientos con repercusión mediática en el territorio insular– han producido una potenciación de los fines de prevención general inherentes a toda condena, suponiendo así un aumento de las garantías de la seguridad de los consumidores en general. Así, en la Sección Primera de la Audiencia Provincial tuvo lugar en 2024 el enjuiciamiento de la actividad de una conocida empresa de cárnicas de ámbito autonómico, habiéndose dictado sentencia condenatoria –aun no firme– no solo respecto del empresario persona física administrador único de la sociedad mercantil bajo cuya denominación se producía el giro empresarial, sino también la condena penal de la propia persona jurídica. En dicho procedimiento se consiguió acreditar la existencia de numerosas infracciones, tales como que se descongelaban alimentos introduciéndolos en una bolsa y después en cubetas de agua caliente (30 °), pese a estar expresamente prohibida dicha forma de operar desde 2015 por previas inspecciones de Sanidad; se sustituían las etiquetas de producción por otras con ampliación de fecha de caducidad y consumo preferente en productos con vida útil superada; muchos de los productos se adquirían de 1 a 3 días antes de su fecha de caducidad para congelarlos; se incautaron muchos productos con fecha de caducidad superada en años; existían numerosos productos no aptos para el consumo, quemados, con zonas verdosas y putrefactos; la empresa no cumplía con las normas básicas de higiene; los productos reetiquetados transmitían información errónea al consumidor; al eliminarse las etiquetas, se perdía el rastro de trazabilidad y se desconocía el momento de la congelación... Todo ello derivó en la incautación de unas 27 toneladas de productos cárnicos respecto de las cuales se ordenó la destrucción.

Igualmente, en 2024 la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Palma, enjuició la actividad de otra empresa perteneciente al mismo sector cárnico de la isla de Mallorca, dictando sentencia condenatoria, ya firme, tras resultar acreditado que la mercantil entre los años 2015 y 2018, incurrió reiteradamente en irregularidades sanitarias graves en la comercialización de sus productos cárnicos: no incluía en los productos de origen animal comercializados por la empresa datos de trazabilidad de los mismos que permitieran identificar el número de lote del producto y el registro sanitario de la empresa envasadora; manipulaba el etiquetado de los productos para modificar la fecha de caducidad y la fecha de congelación de los mismos; ofrecía en el propio establecimiento comidas preparadas a pesar de no

disponer de autorización por la Conselleria de Salut; realizaba despiece y elaboración de carne picada con aditivos sin contar con la necesaria autorización administrativa o licencia previa; y escondía productos caducados al objeto de etiquetarlos de manera mendaz para su comercialización y venta.

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

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

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

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

Por la Fiscalía de Madrid se hace constar que el modelo de consumo basado en el desarrollo de crecimiento ilimitado, en muchas ocasiones a través de las TIC, nos obliga a asumir una posición más eficaz frente a los comportamientos delictivos que vulneran bienes y valores colectivos cuya lesión puede llegar a afectar a una pluralidad de sujetos desde el punto de vista de la salud pública, entendida como bien jurídico supraindividual y colectivo con protección constitucional (art. 51 C. E.) a través de envenenamientos masivos. Véase los procedimientos seguidos contra la salud pública con origen en inspecciones efectuadas, entre otros, en Mercamadrid, en los que se detectan lotes de alimentos con deficiencias en el etiquetado, distintas fechas de envasado para productos de los mismos lotes, fechas de producción posteriores a la entrada en los almacenes o en los que los servicios veterinarios detectan la falta de autorización para la distribución y el almacenamiento de los productos o la utilización de registros sanitarios inexistentes, imposibilitando la trazabilidad de los alimentos, introduciendo en el mercado, a lo largo de alguna de las etapas de producción, transformación y distribución de los alimentos, géneros, piensos, animales o sustancias, incurriendo en infracciones administrativas o en la comisión de delitos contra la salud pública de los artículos 359 y siguientes del Código Penal, pudiendo poner en peligro la vida y la salud de los consumidores.

### 3.2 **Bienes difusos en el ciberespacio**

La Unidad Especializada en Criminalidad Informática aporta en este capítulo importantes reflexiones. Comienza con la descripción de una realidad insoslayable, cual es que el espacio virtual, las tecnologías de la información y la comunicación e internet se han hecho omnipresentes tanto en la vida personal como colectiva de la sociedad.

Nuestra actividad profesional, social, económica, y privada se desarrolla, en buena medida, en el ciberespacio y la red constituye en la actualidad una herramienta imprescindible para las relaciones interpersonales en todos sus aspectos y dimensiones y, por tanto, para el desenvolvimiento de la vida en comunidad.

El uso generalizado de las tecnologías y el elevadísimo nivel de conectividad alcanzado en los últimos años a nivel mundial, particularmente tras la pandemia causada por la COVID−19, conlleva un sinfín de oportunidades para la humanidad, pero también genera nuevos riesgos para el pleno ejercicio de los derechos y libertades individuales que corresponden a todas las personas y nuevas amenazas para la

sociedad en su conjunto y para la propia pervivencia de los principios y valores en los que se asienta el funcionamiento del Estado de Derecho y nuestro modelo de convivencia.

Ello es así porque la comunicación entre las personas y la difusión de todo tipo de contenidos, cualquiera que sea su naturaleza y finalidad, se desarrolla a gran velocidad y de forma masiva e indiscriminada más allá de los límites fronterizos de los Estados alcanzando a los ciudadanos y ciudadanas cualquiera que sea el lugar del mundo en que se encuentren.

Por ello la protección de intereses difusos, es decir, de aquellos bienes jurídicos que trascienden al ámbito individual y afectan a intereses colectivos de carácter supraindividual, adquiere una especial relevancia frente a determinados comportamientos que, al planificarse y ejecutarse en el ciberespacio y en conjunción con los factores antes indicados, generan situaciones de riesgo para los derechos y libertades de una generalidad de personas e implican una amenaza global y difusa para determinados colectivos o para la sociedad en su conjunto pudiendo lesionar, incluso gravemente, intereses de carácter general. De hecho, son múltiples las figuras delictivas que con ocasión de las últimas reformas legislativas se han incorporado al código penal español o se han ido redefiniendo o adecuando a la necesidad de actuar penalmente frente a algunos de estos comportamientos que, por el riesgo que entrañan, han sido objeto de especial atención por el legislador.

Algunas de ellas tipifican conductas que solamente es posible cometer *online* y, en otros casos, se trata de comportamientos susceptibles de planificarse y ejecutarse en el entorno físico, como así ocurre con los tipos penales de carácter más tradicional, que han ido evolucionando en las formas de comisión y desarrollo del *iter criminis* aprovechando las posibilidades de acción que proporcionan los avances técnicos y científicos e incrementando su efecto lesivo, como consecuencia generalmente de la mayor difusión de la conducta ilícita o del contenido lesivo.

Esa misma percepción ha determinado también que la circunstancia de haberse ejecutado la acción *a través de un medio de comunicación social, por medio de internet o mediante el uso de tecnologías de la información* haya sido tenida en cuenta por el legislador para contemplar una agravación de la pena inicialmente prevista en algunos tipos penales cuando ello haya contribuido a dar una mayor publicidad al hecho y, por ende, una mayor afectación a intereses colectivos. Las perversas consecuencias que pueden derivarse del uso del entorno virtual en la ejecución del *iter criminis* han sido claramente explicadas por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en diversas resoluciones,

entre otras en las SSTS 4/2017 de 18 de enero y 547/2022 de 2 de junio, que, aun referidas específicamente al discurso del odio, ofrecen un razonamiento plenamente aplicable a supuestos similares: *La extensión actual de las nuevas tecnologías al servicio de la comunicación intensifica de forma exponencial el daño de afirmaciones o mensajes que, en otro momento, podían haber limitado sus perniciosos efectos a un reducido y seleccionado grupo de destinatarios. Quien hoy incita a la violencia en una red social sabe que su mensaje se incorpora a las redes telemáticas con vocación de perpetuidad. Además, carece de control sobre su zigzagueante difusión, pues desde que ese mensaje llega a manos de su destinatario este puede multiplicar su impacto mediante sucesivos y renovados actos de transmisión. Los modelos comunicativos clásicos implicaban una limitación en los efectos nocivos que hoy, sin embargo, está ausente. Este dato, ligado al inevitable recorrido transnacional de esos mensajes, ha de ser tenido en cuenta en el momento de ponderar el impacto de los enunciados y mensajes que han de ser sometidos a valoración jurídico-penal.*

Las acciones ilícitas que atentan o ponen en riesgo intereses difusos se definen por su carácter genérico e indiscriminado ya que, en principio, no inciden directamente en bienes, intereses o derechos de personas concretas, sino que afectan a la ciudadanía en su conjunto, de forma indeterminada y en cierta medida indefinida. Por ello repercuten en los intereses de todos o de determinados colectivos integrados por personas *ab initio* no identificadas si bien, en ocasiones, pueden dar lugar también a acciones lesivas concretas en los derechos y libertades de personas individuales.

Múltiples son las actividades que se desarrollan en el entorno virtual o que se sirven de esas herramientas en su planificación y ejecución que generan riesgos efectivos en intereses difusos. Nos centraremos en analizar aquellas que, por su frecuencia, sus efectos y por las consecuencias que producen en la ciudadanía, consideramos de mayor relevancia a los efectos que nos ocupan y que, por ello, están siendo objeto de una especial atención en el área de especialización en criminalidad informática:

#### 3.2.1 Conductas que atentan contra los derechos e intereses de la infancia y la adolescencia y de las personas con discapacidad necesitadas de especial protección

Nos encontramos ante colectivos especialmente vulnerables que por sus circunstancias personales se encuentran indefensos ante contenidos maliciosos o contactos que entablan en la red, dado que care-

cen de la capacidad o formación necesaria para prever los riesgos que de ello se les pueden derivar. Consciente de esa vulnerabilidad, el legislador español con ocasión de la publicación de la LO 8/2021, *de protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia,* incorporó en el Código Penal determinados delitos de peligro en los que utilizando una forma legal similar se sanciona *la distribución o difusión pública a través de Internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación de contenidos específicamente destinados a promover, fomentar o incitar* al suicidio (art. 143 bis CP), la autolesión (art. 156 ter CP) o los trastornos alimentarios (art. 361 bis CP) entre personas menores de edad o con discapacidad necesitadas de especial protección.

En todos estos preceptos se produce un adelantamiento de la barrera de protección penal para amparar con mayor intensidad los derechos e intereses de los indicados colectivos, con el objetivo de protegerles frente a situaciones potencialmente peligrosas para su salud, su vida o su integridad física. Estos tipos penales, por tanto, no exigen que se haya producido una conducta lesiva ni que el riesgo se concrete en personas determinadas, sino que la mera difusión a través de los medios indicados de contenidos de esa naturaleza completa íntegramente la acción delictiva.

Algo similar ocurre con el artículo 189 bis CP en referencia a la distribución o difusión, en igual forma y a través de los mismos medios, *de contenidos específicamente destinados a promover, fomentar o incitar a la comisión* de acciones ilícitas contra la libertad sexual de los menores. Este precepto, que fue incorporado en el Código Penal español con ocasión de la misma reforma, persigue idéntico objetivo que los anteriores, es decir, sancionar determinadas conductas que, por sí mismas, generan un riesgo que afecta no tanto a menores de edad perfectamente individualizados, sino a todos los integrantes de ese colectivo, ya que se trata de comportamientos que pueden alentar la práctica de agresiones contra la libertad sexual de cualquiera de ellos.

Por las razones antes expuestas, y con el objetivo de minimizar dicho riesgo, en todas estas figuras delictivas el legislador ha incorporado un párrafo segundo relativo a la retirada o el bloqueo de acceso a través de la red a dichos contenidos. Esta previsión, que en la actualidad se encuentra contemplada con carácter general para cualquier actividad ilícita cometida *online* en el artículo 13 LECrim –tras la reforma derivada de la LO 10/2022, de 6 de septiembre–, tiene una gran trascendencia ya que con independencia de las posibilidades de actuar efectivamente contra los responsables de dichas conductas, su utilidad es incuestionable a efectos de evitar el acceso a los contenidos

o publicaciones ilícitos y, con ello, para que sigan produciendo sus perniciosos efectos respecto de los bienes jurídicos que se pretende amparar.

No obstante, los derechos y libertades de estos colectivos especialmente vulnerables pueden también verse comprometidos por otras conductas de carácter más tradicional, cuyos efectos lesivos se han visto amplificados por las connotaciones derivadas del uso de las TIC en la planificación y ejecución criminal.

El mejor ejemplo de ello lo constituyen, sin duda, las conductas sancionadas en el artículo 189.1 b) CP, que castiga la distribución y/o puesta a disposición de terceros, en cualquier forma, de material CSAM o relativo a personas en situación de especial discapacidad. La Consulta 3/2006 FGE se refiere al objeto de este tipo penal indicando que, *no protege bienes personalísimos, sino la seguridad de la infancia en abstracto y su dignidad, adelantando las barreras de protección y atacando el peligro inherente a conductas que pueden fomentar prácticas pedófilas sobre menores concretos*. Y así también lo ha venido indicando la Sala Segunda del Tribunal Supremo en diversas resoluciones, entre ellas SSTS 826/2017 de 14 de diciembre y 395/2021 de 6 de mayo. La puesta en circulación de este tipo de contenidos, e incluso su mera posesión (art. 189.5 CP), aunque no afecte directamente a la libertad sexual de menores concretos y determinados, ya que no implica una actuación efectiva sobre alguno o algunos de ellos, genera un grave riesgo para el normal desarrollo y evolución de la infancia y la adolescencia en su conjunto, por lo que su tipificación penal se justifica precisamente en la necesidad de conjurar dicho riesgo. Y lo mismo ha de indicarse cuando se trata de la elaboración artificial y posterior difusión de material CSAM, práctica favorecida en la actualidad por la generalización del uso de los sistemas IA, que facilitan la creación de dichos productos en condiciones tales de realismo que el contenido resultante parece corresponder a personas y situaciones efectivamente producidas.

En ambos casos, se trata de actividades que fomentan el consumo y el comercio ilícito de ese tipo de contenidos y, en consecuencia, generan el riesgo de que se lleven a efecto agresiones sobre personas menores para satisfacer la demanda de material CSAM que de su grabación puede obtenerse.

Pues bien, es un hecho constatado que, la intensidad con la que las tecnologías han ido capitalizando la vida de las personas y, entre ellas, la de los menores de edad está incrementando de forma muy preocupante el tráfico *online* de estos materiales ilícitos con los efectos perversos que ello conlleva. El Gobierno de España es plenamente

consciente de esta peligrosa tendencia alcista y por ello, para proteger los intereses de los niños, niñas y adolescentes, tanto a nivel individual como colectivo, ha remitido al Congreso un proyecto de ley para mejorar la protección de las personas menores de edad en el entorno digital. Por nuestra parte, la Red de Fiscales especialistas en criminalidad informática se encuentra seriamente implicada en este mismo objetivo ya que la actuación frente a los comportamientos que hemos analizado, junto con otras acciones que atacan directamente la libertad sexual de las personas menores de edad como conductas de *child-grooming,* elaboración de material CSAM, o agresiones sexuales directas *online,* constituye uno de los ejes esenciales de nuestra actividad como red especializada.

Esta preocupación por hacer posible una respuesta eficaz respecto de estos graves comportamientos determina que todos los escritos de acusación, por hechos ilícitos contra la libertad sexual de menores y personas con discapacidad necesitadas de especial protección, se encuentren sometidos a supervisión de la Unidad especializada y también, que las diversas cuestiones que periódicamente van suscitando la investigación y persecución penal de estas conductas sean habitualmente objeto de tratamiento conjunto y reflexivo en las Jornadas de Especialistas en Criminalidad Informática. Se mantiene una colaboración directa a través de la Unidad Especializada con el INCIBE en orden a impulsar y promover la investigación criminal y la retirada de la red de aquellos contenidos CSAM que llegan a conocimiento de dicho organismo en su calidad de miembro español de la red internacional INHOPE contra el abuso sexual infantil.

### 3.2.2 Conductas que atentan contra la dignidad de las personas y el principio de igualdad de todos los seres humanos a través de la difusión del discurso del odio

Otras manifestaciones criminales que atentan o ponen en riesgo intereses difusos son las conductas encuadrables en el concepto genérico de crímenes de odio, es decir, aquellas basadas en la intolerancia, la discriminación del otro por sus características o connotaciones personales y la negación de la diversidad. Se trata de hechos ilícitos de diversa naturaleza que atentan contra los principios y derechos proclamados en los artículos 10 y 14 CE, y en los que el factor discriminatorio constituye la motivación de la acción criminal.

Estas conductas se sancionan en distintos tipos penales, entre ellos, los delitos de amenazas a grupos específicos de población (art. 170.1.º CP),

el delito de discriminación laboral (art. 314 CP), los de denegación de prestaciones (arts. 511 y 512 CP), los delitos contra los sentimientos religiosos (arts. 522 a 525 CP) y los delitos sancionados en el artículo 510 CP. Son acciones ilícitas que, dada su motivación, implican un ataque contra los derechos e intereses del colectivo afectado, aun cuando el acto agresivo este dirigido contra una persona concreta y perfectamente individualizada. Pero, además, en último término, la conducta ilícita produce también efectos negativos para toda la sociedad y pone en riesgo la pervivencia de los principios y valores constitucionales sobre los que se asienta el funcionamiento de los sistemas democráticos y nuestro propio modelo de convivencia, y esa es la razón de su incuestionable gravedad y peligrosidad También, en relación con estos comportamientos se están dejando notar los efectos perversos del desarrollo tecnológico ya que, en muchos casos, su planificación y/o ejecución total o parcial se lleva a efecto en el entono virtual. De hecho, las redes sociales, los foros, chats privados o blogs se han ido revelando en los últimos años como espacios o plataformas de gran efectividad para difundir o publicitar mensajes o contenidos que incitan, promueven o justifican el rechazo, la discriminación o la intolerancia frente a determinados colectivos y con capacidad de hacerlos llegar a toda la población. E igualmente se recurre a estos medios para amenazar, acosar u hostigar a personas concretas por motivos de esa misma naturaleza; para estructurar y dirigir células clandestinas con ese objetivo e incluso para organizar y coordinar virtualmente ataques físicos a individuos o grupos así definidos bien sea contra sus personas o contra sus bienes patrimoniales. Precisamente por ello en el artículo 510.3.º CP el legislador ha previsto una agravación especifica de estas conductas, sancionadas en el citado precepto como *discurso del odio,* cuando los contenidos hayan sido accesibles a un elevado número de personas por haberse difundido a través de medios de comunicación, internet o del uso de las TIC.

### 3.2.3 Conductas que atentan contra la intimidad o la privacidad de una generalidad de personas

Es claramente perceptible que las capacidades de acción que proporcionan las tecnologías están facilitando la comisión de determinadas actividades criminales muy novedosas que atentan de forma aleatoria contra derechos de carácter personalísimo de un número indeterminado e indefinido de personas y generan un riesgo para la seguridad de todos. Tal es el caso de los ataques, cada vez más fre-

cuentes, a sistemas informáticos o bases de datos en los que se almacena información personal, más o menos sensible, de una pluralidad de ciudadanos y cuya tipificación penal como delitos de descubrimiento y revelación de secretos se encuadra en los artículos 197 y 197 bis 1.º y 2.º CP.

En estos casos la agresión directa, concretada generalmente en un acceso irregular a sistemas informáticos o una interceptación ilícita, se dirige inicialmente contra un único sujeto pasivo claramente definido y seleccionado con antelación –organismos, instituciones o entidades públicas o privadas– pero su objetivo último es la exfiltración de ingentes cantidades de datos o informaciones de una generalidad de personas, no determinadas previamente, que se encuentran alojadas en el sistema atacado. De esta forma, se ven afectados, conjunta e indiscriminadamente un número elevado de personas cuya privacidad queda expuesta al conocimiento público y al destino que quieran dar los autores de la agresión a la información obtenida, ya sea su venta o puesta a disposición de terceros o su utilización en actividades defraudatorias o con cualquier otra finalidad ilícita.

Además de estos efectos lesivos, la frecuencia cada vez mayor con que se producen este tipo de ataques, afectando incluso a bases de datos de contenido especialmente sensible– como es el caso de los centros de asistencia médica u hospitalaria– puede generar en las propias víctimas y en toda la población un sentimiento de desconfianza en el funcionamiento y la seguridad de las entidades atacadas o, incluso, en la resiliencia y fiabilidad de los sistemas informáticos a través de los cuales se articula, en gran medida, la estructura y organización de la sociedad.

### 3.2.4 Conductas que ponen en riesgo la salud o el bienestar físico de una generalidad de personas

Determinados delitos contra la salud pública, definidos en los artículos 360 y ss. CP, entre los que se incluye, la venta no autorizada, la oferta, la puesta a disposición de terceros o la publicitación de medicamentos, productos sanitarios, o alimentos que resultan nocivos o puedan poner en riesgo la salud de las personas, se han configurado también como delitos de peligro en los que se adelanta la barrera de protección para salvaguardar los intereses de todos y, por ende, de la ciudadanía en su conjunto.

Se trata por tanto de conductas ilícitas que atentan contra intereses de carácter general o difuso y proyectan sus efectos a toda la pobla-

ción, pues generan el riesgo de que cualquier persona pueda ver afectada su vida, integridad física o su salud por la adquisición y el consumo de medicamentos, productos o sustancias que le son ofertados, a veces falseando su composición o efectos o atribuyéndoles propiedades supuestamente beneficiosas para el ser humano. Los riesgos que entrañan estas conductas, al igual que comentábamos anteriormente respecto de otros ilícitos, se han visto incrementados cuando la oferta o publicitación de dichos medicamentos, sustancias o productos se realiza en el entorno virtual, de modo tal, que la difusión de información a través de redes, foros y plataformas pueda llegar indiscriminadamente a un número mayor de usuarios. En estos últimos años y particularmente tras la pandemia generada por la COVID−19, se detecta la utilización del ciberespacio con el objetivo precisamente de facilitar la publicitación, la oferta y la puesta a disposición generalizada de este tipo de sustancias o productos. De hecho, en aquel periodo se incoaron en nuestro país una pluralidad de procedimientos por actividades ilícitas *online* de esta naturaleza, en las que no solamente se engañaba a las víctimas para que efectuaran un desplazamiento patrimonial en su perjuicio, sino que además se promovía el consumo de sustancias nocivas para el ser humano. En estas situaciones, el peligro para la salud de los ciudadanos y el riesgo de que se llegue a producir alguna lesión a persona concreta y determinada aumenta de forma exponencial.

#### 3.2.5 Conductas defraudatorias que atentan contra intereses de carácter patrimonial y ponen en riesgo la confianza de los consumidores en la economía digital y en el funcionamiento y seguridad del mercado digital

En términos generales, las estafas y demás acciones ilícitas de carácter defraudatorio se planifican y ejecutan respecto de personas concretas que son las que sufren directamente el perjuicio causado por la acción ilícita. Sin embargo, también en este ámbito, junto a las formas de comisión tradicionales, han ido surgiendo en los últimos años otras modalidades en las que el sujeto activo se sirve de las capacidades que proporcionan las tecnologías para dirigir su acción criminal a una generalidad de personas, no previamente determinadas, con el objetivo de captar el mayor número posible de víctimas y obtener con ello mayores beneficios.

Los ejemplos son numerosos y muy diversos: ofertas engañosas de todo tipo de bienes y servicios, simulación de entidades públicas y

privadas para contactar con los ciudadanos a fin de obtener sus datos personales y utilizarlos posteriormente, propuestas falaces de inversiones económicas aparentemente muy ventajosas, transferencias u operaciones bancarias ordenadas sin autorización ni conocimiento del titular de los bienes, etc. Cada vez son más numerosas las acciones ilícitas de estas características, las personas que se ven afectadas y las pérdidas económicas que se derivan de ello.

Estas conductas no solamente lesionan los intereses económicos de quienes han sido víctimas directas del delito sino que también, en ocasiones y como apunta el *Informe de Ciberdelincuencia y Salud Mental 2023 del Instituto Nacional de Ciberseguridad,* pueden producirles consecuencias de carácter psicológico, tales como sentimientos de culpabilidad y/o de desconfianza en el funcionamiento y seguridad de las plataformas digitales –fenómeno que se conoce como *trauma digital*– que pueden condicionar de forma importante sus futuras interacciones en línea.

Pero además, la frecuencia con la que se cometen estas modalidades de fraude, el carácter masivo e indiscriminado de sus efectos y la circunstancia de que en reiteradas ocasiones la actividad defraudatoria se lleve a efecto mediante suplantación de organismos y entidades de carácter público y/o encargados de la prestación de servicios básicos (servicios de suministro, entidades bancarias, operaciones de comunicación, etc.) está dando lugar, en importantes sectores de la población, a una creciente desconfianza en el comercio electrónico, la seguridad de las entidades bancarias y financieras e incluso el normal funcionamiento de los organismos y servicios públicos.

Se trata por tanto de actividades delictivas que no solo perjudican a quien ha sufrido concretamente el perjuicio económico, sino también, a intereses generales, de carácter colectivo. Así, lo recuerda con claridad el Preámbulo de la Directiva (UE) 2019/713, *sobre lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo* que deja constancia de la incidencia negativa de estos comportamientos tanto en la seguridad de los Estados, al facilitar la comisión de otras actividades delictivas, como también en el funcionamiento del mercado único digital *ya que socavan la confianza de los consumidores y provocan pérdidas económicas directas.* Y por ello precisamente, dicha disposición normativa propone diversas modificaciones de carácter penal sustantivo para proteger la economía digital y la confianza de la población europea en el comercio electrónico y en el funcionamiento del sistema bancario y financiero.

### 3.2.6 Conductas que atentan o ponen en riesgo la seguridad pública y la actividad ordinaria de organismos e instituciones públicas o privadas y de infraestructuras críticas esenciales para el funcionamiento social

Estos comportamientos constituyen un excelente ejemplo de actuaciones ilícitas que afectan a intereses colectivos de especial trascendencia social. También en este caso, los avances técnicos y científicos han traído consigo el surgimiento de un tipo de agresiones a datos y sistemas informáticos con las que lo que se pretende no es tanto la obtención de un beneficio de carácter patrimonial o la causación de un perjuicio concreto a un tercero, sino la desestabilización del normal funcionamiento del orden social, la actividad ordinaria de las instituciones y/o las empresas o del propio sistema democrático. Sirvan de ejemplo a estos efectos, los ataques informáticos dirigidos a bloquear o perturbar los sistemas establecidos para el control y seguimiento de procesos electorales o las páginas web o aplicaciones de altas instituciones y organismos implicados en la seguridad del Estado, con la intención de impedir o alterar su actividad ordinaria, desacreditarlas o simplemente como forma de coacción o de «castigo» por determinadas decisiones o actuaciones adoptadas por dichos organismos. Igualmente es posible incluir en este mismo apartado las agresiones a infraestructuras críticas, como encargadas de la seguridad de los ciudadanos y de la provisión de bienes de primera necesidad o servicios públicos esenciales, como es el caso del suministro de energía, electricidad, gas, agua o los que se prestan a través de la red de comunicaciones.

Estas acciones se encuentran sancionadas como daños informáticos –artículos 264, 264 bis y 264 ter CP– pero, en atención a su finalidad, pudieran considerarse como delitos de terrorismo a tenor de lo dispuesto en el artículo 573.2 del mismo texto legal, lo que atraería la competencia de los órganos judiciales y la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

### 3.2.7 Actuación del Ministerio Fiscal en la defensa de los intereses colectivos frente a la ciberdelincuencia

Ante la realidad que se acaba de exponer, la Red de Fiscales Especialistas en Criminalidad informática, desempeña un papel esencial en la protección de dichos bienes jurídicos frente a los retos que plantea la ciberdelincuencia. Es evidente que la adecuada respuesta penal frente a este grave y peligroso fenómeno criminal contribuirá positiva-

mente a garantizar a toda la población el derecho a disfrutar de un entorno digital seguro en el que sea posible asumir plenamente las ventajas y oportunidades que ofrecen las TIC, minimizando los riesgos que de ello pueden derivarse. En consecuencia, la defensa de los intereses difusos en la red resulta esencial para garantizar una evolución segura en una sociedad tecnológicamente avanzada.

Para conseguir ese objetivo resulta esencial combinar las actuaciones orientadas a la prevención de las amenazas y agresiones que se producen en el ciberespacio con una respuesta sancionadora rápida y efectiva respecto de aquellas que revisten carácter delictivo. En definitiva, se trata de coordinar e interrelacionar ambas vías de acción para que la actuación del Estado de Derecho frente a estas agresiones sea realmente eficaz. De acuerdo con este planteamiento se está trabajando desde hace años en el ámbito nacional e internacional, existiendo importantes avances normativos en materia de ciberseguridad y protección en el ciberespacio de los derechos de los ciudadanos y, en suma, del interés general (Directivas NIS 1 y 2, el Reglamento IA).

Ciertamente las funciones que están encomendadas a la especialidad en Criminalidad informática se enmarcan en el proceso penal y, en definitiva, en el ejercicio de la acción sancionadora del Estado frente a este tipo de comportamientos y la protección de sus víctimas. Pero, por las razones antedichas –particularmente por el riesgo que entrañan estas conductas para los intereses de carácter general y plurisubjetivo–, resulta necesaria la coordinación con los organismos e instituciones que se ocupan de la seguridad en el ciberespacio. A ello obedecen actuaciones como los mecanismos articulados para la notificación a la Unidad especializada de incidentes de seguridad por parte de la OCC o para la recepción de reportes sobre material CSAM. Por ello, también estamos intensificando las relaciones con diversas entidades privadas implicadas en esta materia: proveedores de servicio, operadores de telecomunicaciones, entidades bancarias, infraestructuras críticas, etc., a fin de articular sinergias que hagan posible que los resultados de su actuación en la detección de amenazas o incluso ante agresiones específicas sirvan para mejorar nuestra capacidad de respuesta penal frente a estas conductas.

Es evidente que, en el ámbito del proceso penal, al Ministerio Fiscal le corresponde la protección de los intereses difusos o colectivos y que, en muchas ocasiones será la única parte procesal que velará específicamente por ello. De ahí la importancia de nuestro compromiso en garantizar que la investigación sea rigurosa, pormenorizada y efectiva y también nuestro interés en la supervisión de los escritos de acusación por hechos de esta naturaleza, pues ello nos permite garantizar su

adecuación a los parámetros y criterios establecidos en las Circulares, Instrucciones y Consultas de la FGE y en las Conclusiones que sobre muchos de estos temas se han acordado en las Jornadas de Especialistas en Criminalidad Informática.

Dada la naturaleza de estas conductas, la protección de los intereses afectados ofrece unas connotaciones muy peculiares. Al margen de los supuestos en que la acción delictiva se haya concretado en alguna o algunas víctimas específicas –supuestos en los que la acción de la Fiscalía debe ajustarse plenamente a las importantes funciones que nos están encomendadas al respecto– en la materia que nos ocupa adquieren una gran importancia las medidas destinadas a impedir que permanezcan accesibles en la red los contenidos ilícitos, cualquiera que sea su naturaleza: material CSAM, crímenes de odio, ofertas fraudulentas, plataformas simuladas de inversión de criptomonedas, venta de datos personales previamente sustraídos, publicitación de productos nocivos para la salud, desinformación, etc.

No parece necesario justificar la trascendencia de estas medidas ya que, con la retirada o bloqueo del acceso *online* a este tipo de contenidos, se protegen los intereses y bienes jurídicos afectados y se evita la posibilidad de afectación a derechos e intereses de personas concretas. Por ello, esta materia ha sido objeto de significativos avances normativos en los últimos años –alguno de ellos a iniciativa de la propia Fiscalía– que han venido a reforzar las medidas tradicionales de decomiso previstas en la legislación penal. Así, la inicial previsión en el Código Penal de la posibilidad de acordar provisionalmente medidas de retirada de contenidos, interrupción de servicios o bloqueo de unos y otros en el curso de la investigación recogida en determinados tipos penales (arts. 143 bis,156 ter, 189.8, 189 bis, 270.3, 361 bis, 510.6 y 578.4 todos ellos del Código Penal), ha sido completada posteriormente con la modificación del artículo 13 de la LECrim, por LO 10/2022 de 6 de septiembre. Ello ha supuesto la incorporación de un nuevo apartado en el artículo 13 de la norma procesal, en el que se contempla la posibilidad de adoptar esas mismas medidas, como primeras diligencias, en la fase instrucción de cualquier delito cometido *online* cuando se estime necesario para garantizar el éxito de la investigación o la protección de intereses de las propias víctimas o de terceros.

Y en ello se está insistiendo igualmente en la normativa internacional, dada la eficacia de estas medidas a efectos de protección de las víctimas y también de los intereses generales a que nos venimos refiriendo. A ello se refiere el Reglamento (UE) 2022/2065 de 19 de octubre relativo al mercado único de servicios digitales (LSD) que, en

su artículo 9, obliga a los proveedores de servicios a acatar las decisiones sobre retirada de contenidos cursadas por autoridades judiciales o administrativas en el desempeño de sus competencias y también el Reglamento (UE) 2021/784 de 29 de abril sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea.

Las fiscalías territoriales también han realizado interesantes aportaciones, de las que solo se hará alusión a algunas de ellas, por imposibilidad material de reflejar sus contenidos íntegramente.

La Fiscalía de Almería considera que tiene una gran responsabilidad en la defensa de los consumidores y usuarios víctimas de estafas *online,* no solo en el ámbito penal sino también en el civil. En concreto se refiere a las prácticas que pueden calificarse de abusivas por parte de las entidades bancarias frente a sus clientes cuando las defraudaciones se producen en un entorno digital. Los delitos de estafa informática o a través de medios telemáticos son cuantitativamente numerosos en todo el territorio nacional. Lamentablemente es frecuente el robo de credenciales bancarias y datos personales mediante mecanismos de «ingeniería social» a través de SMS o correos electrónicos maliciosos. Cuando empezaron a producirse este tipo de ataques hace unos años, las entidades bancarias asumían de forma generalizada la restitución del dinero indebidamente extraído de las cuentas de los clientes. Sin embargo, en los últimos meses se ha consolidado la política contraria, consistente en culpabilizar al consumidor engañado y reprocharle su falta de diligencia para que asuma la totalidad de la pérdida de capital.

Más allá de puntuales resoluciones judiciales en el ámbito penal, la mayoría de las sentencias sobre esta materia son fruto de demandas interpuestas a modo particular por el ciudadano frente a su entidad bancaria, sin intervención ni participación de la Fiscalía. Mayoritariamente, nuestros tribunales civiles adjudican al banco una responsabilidad civil *cuasiobjetiva* fruto de su deber de proporcionar un entorno digital seguro a sus clientes, siendo condenados a la restitución del dinero que indebidamente salió de la cuenta del perjudicado con el uso indebido de sus credenciales.

En otras ocasiones, las menos, se pueden encontrar resoluciones judiciales que consideran altamente negligente la conducta del consumidor al proporcionar sus datos y claves a terceros y desestiman sus pretensiones indemnizatorias frente al banco, e incluso, algunas sentencias concluyen que hubo concurrencia de culpas y reparte el perjuicio causado entre banco y cliente al 50 %. En el ámbito penal, por falta de pretensiones de las acusaciones al respecto, apenas hay sentencias que entren a valorar si las entidades bancarias deben responder civil-

mente y de forma subsidiaria en este tipo de supuestos conforme a lo previsto en el artículo 120.3 del Código Penal. Por citar una de las escasas sobre esta materia, la de la Sala Segunda STS 188/2024 de 29 de febrero de 2024 confirma la condena de la entidad bancaria como responsable civil por dicho precepto.

El problema tiene varias aristas. En una primera aproximación, al consumidor le resulta beneficioso que se concentren en un solo pleito las acciones civiles y penales de manera que recupere su dinero y se castigue al culpable de la forma más simplificada posible. Sin embargo, en este tipo de delitos muchas veces no se logra o resulta muy dificultoso identificar al autor de la defraudación, por lo que no puede formularse acusación penal y civil contra el mismo, ni por lo tanto por la responsabilidad patrimonial subsidiaria de la entidad bancaria. En estos casos puede resultarle más conveniente al ciudadano dirigirse de forma inmediata contra el banco en la jurisdicción civil (puesto que está perfectamente identificado desde un primer momento) en vez de esperar la resolución del procedimiento penal en su fase de instrucción y enjuiciamiento.

La Fiscalía de Bizkaia constata el incremento en los últimos tiempos de los delitos de estafa cometidos a través de las TIC mediante la utilización de identidades de terceros no conocedores del hecho para la apertura y manejo de cuentas bancarias *on line* usadas para una actividad defraudatoria. Ello ha provocado un gran esfuerzo para evitar en la medida de lo posible condenas injustas contra estas nuevas víctimas a través de los expedientes de seguimiento que se abren a nivel nacional, y que gracias a la colaboración de los compañeros se puede constatar el recelo de los juzgados a la hora de dictar condenas por estafas por meros movimientos bancarios. La Fiscalía refiere que sería deseable para paliar los efectos de estas acciones que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado pudieran contar con una base fiable de denuncias a nivel nacional que les permitiera, a nivel de consulta, poder enlazar los procedimientos abiertos con la misma persona y consultarlos, y que los mismos se pusieran a disposición de todos los cuerpos, tanto nacionales como autonómicos, para poder investigar mejor los hechos y poder terminar con los autores reales que manejan las cuentas bancarias que en la mayoría de las ocasiones están ubicadas en territorio nacional.

Igualmente sería deseable contar con un refuerzo por parte del sistema bancario a la hora de verificar las aperturas *on line* de cuentas bancarias y los movimientos de estas, pues no en pocas ocasiones tan solo las cuentas aperturadas con identidades fraudulentas tienen exclusivamente entradas y salidas de dinero sin estabilidad de ningún

tipo. Todo ello teniendo en cuenta además la entrada de la IA que llegará como un elemento más de la modalidad delictiva de la estafa. Todo ello con la única finalidad de reforzar así el sistema y la protección de los intereses de los consumidores.

En cualquier caso y como elemento coadyuvante al esfuerzo institucional en la lucha contra el fraude *on line*, es necesario continuar con las campañas divulgativas, informativas y formativas para los ciudadanos que les permita la autodefensa en este tipo de delito patrimonial.

En este ámbito delictual, desde la Fiscalía de Jaén se destaca el aumento de las víctimas de delitos de estafa informática, resultando de gran importancia para la función del MF la localización de sus denuncias, ante la previsión de resultar afectados un gran número de consumidores, y ello pese a que en muchas ocasiones no denuncian –por escasa cuantía– o no se judicializan las que se interponen –por falta de autor conocido–. Aquí cobra especial importancia la actuación del Ministerio Fiscal acordando la práctica de diligencias para averiguar datos sobre los responsables y, sobre todo, para la concreción de pequeños consumidores afectados. Como ejemplo de lo anterior menciona como una página web que ofrecía gestiones en Ayuntamientos y organismos oficiales por un pequeño precio, defraudó a múltiples consumidores, hasta que en la localidad de Baeza, a pesar de la escasa cuantía (10 euros), se presentó una denuncia que, si bien inicialmente se archivaron las diligencias judiciales a las que dio lugar, las mismas se reaperturaron por la intervención del MF y ello lo permitió la práctica de actuaciones de investigación y la localización de cientos de consumidores afectados que no habían denunciado los hechos.

Esta Fiscalía señala otra forma de intervención del Ministerio Fiscal en el ámbito de la defensa de bienes jurídicos colectivos y difusos que, aunque comienza con reclamaciones de usuarios ante la Agencia española de protección de datos referentes a delitos contra la intimidad, estas se derivan a la Unidad de criminalidad informática, dando lugar a la interposición de denuncia por el MF, a los efectos de la investigación de los hechos y de las personas responsables de los mismos, realizándose ofrecimiento de acciones a los perjudicados, consiguiéndose en muchos casos poner en marcha procedimientos que los usuarios no hubieran hecho y localizar más víctimas perjudicadas, al ser numerosos los afectados en redes sociales.

Por la Fiscalía de Lleida se detecta un incremento de comisiones delictivas que afectan a una pluralidad de ciudadanos, abundando cada vez más las modalidades de estafas con apariencia de ventas o inversiones en activos que resultan fraudulentos. A través de estas dinámicas se genera un perjuicio colectivo difícil de determinar en su

conjunto y es aún más complicado desenmarañar. A modo de ejemplo menciona el caso *Forex* que tiene por objeto numerosas denuncias por estafas relacionadas con criptomoneda, desarrolladas a través de corredores en línea. Se recabaron numerosas denuncias de estafas a través de corredores en línea en inversiones en el mercado de opciones Forex /binarias (uno por 560.000 euros) en el que se observó por los instructores policiales que detrás estaba la misma organización criminal que operaba a nivel internacional. Por tal circunstancia se solicitó la cooperación del órgano *Eurojust,* desde el cual pronto se tuvo conciencia del gran alcance que tenía la actividad delictiva, ya que resultaban perjudicados numerosos países de la Unión Europea, con afectación de cientos y cientos de víctimas y con un perjuicio de millones de euros mensuales, siendo calificada en la actualidad como una de las operaciones europeas más difíciles de gestionar por parte de *Eurojust,* y tanto por parte de la Guardia Civil como de Mossos d´Esquadra coinciden que es la estafa de mayor envergadura económica que ha habido en nuestro país.

### 3.3 **La dignidad de la persona**

La Unidad especializada de delitos de odio y discriminación traslada la dimensión colectiva y también difusa de las víctimas afectadas por infracciones de esta naturaleza. Parte de que el artículo 124 de la Constitución Española otorga al MF un papel especialmente relevante en la tutela de los derechos fundamentales y de los bienes jurídicos colectivos, lo que se materializa en su intervención tanto en el ámbito penal como en el civil, administrativo y contencioso-administrativo.

En materia de delitos de odio y discriminación, la protección está focalizada en valores universales, como el principio de igualdad (art. 1 CE), la dignidad del ser humano y el libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE) así como en la prohibición de discriminación (art. 14 CE). En definitiva, el derecho a vivir sin ser objeto de rechazo, exclusión o estigmatización basado en características o condiciones personales como el origen racial, étnico o nacional, la orientación sexual, la identidad de género, la situación de extrema pobreza, la enfermedad o la discapacidad, entre otros ejemplos.

En las últimas décadas, el fenómeno de los delitos de odio y la discriminación ha adquirido una creciente relevancia en las sociedades democráticas. Estos delitos, cuya motivación se funda en la animadversión y en los prejuicios hacia el diferente, no solo lesionan bienes jurídicos individuales, sino que comprometen valores colecti-

vos fundamentales, como la convivencia pacífica, la diversidad y el respeto al pluralismo social, cultural, religioso o político.

Estos delitos, denominados en la terminología internacional «hate crimes», constituyen la expresión de la intolerancia y el rechazo a las personas por el mero hecho de ser diferentes. Sus manifestaciones se concretan en el racismo, la xenofobia, el antisemitismo, la homofobia, la transfobia, la aporofobia, la intolerancia religiosa en cualquiera de sus manifestaciones, la misoginia, el machismo, el desprecio a las personas con discapacidad y otras formas execrables de rechazo dirigidas contra las personas por su pertenencia a determinados colectivos, y basadas únicamente en la animadversión hacia lo que las hace diferentes.

Los comportamientos de odio se erigen en auténticas herramientas de destrucción de nuestros valores sociales, al atentar contra la convivencia, la pluralidad y diversidad de la ciudadanía, la libertad de culto y religión… limitando con ello el libre ejercicio de las diversas opciones vitales, provocando de esta manera una fractura social, que indudablemente socaba los valores superiores que constituyen el fundamento del Estado social y democrático de derecho.

La amenaza que suponen estos delitos se plasma en la reciente Recomendación CM/Rec (2024) 4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros para la lucha contra los delitos de odio al decir que «los delitos de odio amenazan la base misma de las sociedades democráticas y del Estado de Derecho, en la medida en que son una amenaza para los valores democráticos, la estabilidad social y la paz, y un ataque a los principios fundamentales de igualdad y dignidad humana protegidos por la Convención y otros instrumentos internacionales, así como por el Derecho interno».

La gravedad de estos comportamientos radica en el efecto expansivo que producen pues constituyen un doble ataque. Por una parte, atentan contra víctimas individualizas que son intencionalmente seleccionadas por motivos de intolerancia y a quienes se causa unos daños físicos y un gran impacto emocional. Por otro lado, se ven afectados de forma directa el colectivo al que pertenecen aquellas, al generar en el resto de las personas innominadas que los integran sentimientos de miedo, zozobra e inseguridad y estigmatización, encontrándose amenazado su derecho a vivir con idéntica tranquilidad que el resto de la ciudadanía.

En esta vertiente colectiva ha de encontrase la protección del Ministerio Fiscal, órgano constitucional que puede y debe desplegar todo su potencial en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente encomendadas, por su especial posición en la organización judicial

española, por su propia estructura interna y por los principios que informan su actuación. Nuestra Institución está llamada a desempeñar una relevante función en la investigación, persecución y sanción de las conductas delictivas que, además de concretarse en víctimas individuales también constituyen ataques contra numerosos grupos de personas que igualmente ven vulnerados sus derechos de forma absolutamente arbitraria.

El exponente del efecto colectivo y difuso en estas infracciones lo encontramos en el conocido como discurso de odio, hoy masivamente difundido por medio de Internet y redes sociales, que condiciona y limita en múltiples ocasiones la tranquilidad y seguridad del grupo afectado por la diatriba, y que se extiende mucho más allá del atentado al honor y la estigmatización de una determinada colectividad de personas, pudiendo revertir en auténticas limitaciones de otros derechos como el acceso a la sanidad, la educación, la vivienda o los servicios sociales.

Es por ello que con estos comportamientos se atenta contra la decisión colectiva de construir un espacio común en el que cada individuo y los grupos en los que se integran puedan desarrollar su personalidad conforme a su voluntad como seres humanos, sin que la diversidad pueda ser motivo de exclusión o discriminación.

La anterior afirmación debería llevar a la sencilla reflexión de que todos los seres humanos pertenecemos a diversos grupos de muy diferente naturaleza a lo largo de nuestra vida, si bien hay adscripciones a colectivos voluntariamente adoptadas, pero otras no responden a una opción voluntaria. Sirva como ejemplo de la pertenencia no escogida a un grupo, el haber nacido en un determinado país, pertenecer a una etnia o ser miembro de una familia con dos padres. Si bien los grupos que no tienen la consideración de «diana» desde el punto de vista de su protección legal, suelen venir determinados por distintos factores de naturaleza cultural y socio-política, es importante no perder la referencia de que cualquier persona puede verse adscrita en algún momento vital y de forma no voluntaria a un grupo discriminado –piénsese en la vejez o enfermedad de cualquiera que ayer era joven o estaba sano–.

Solo el avance social en incorporar valores de igualdad, tolerancia y respeto permitirán hacer realidad la convivencia proclamada y protegida en nuestra constitución. En tanto no se alcance ese nivel evolutivo de la sociedad, la protección de los grupos susceptibles de ser discriminados ha de constituir una prioridad para los fiscales, debiéndose recordar a la ciudadanía que, más allá de la función acusatoria, el MF tiene asignada una misión de protección a las víctimas

de los delitos (art. 10 EOMF), lo que ha de hacerse efectivo tanto con la persona víctima individual como en la tutela efectiva de los bienes jurídicos de naturaleza colectiva y difusa, en este caso, los colectivos que se ven atacados por los motivos de discriminación tasados por el legislador.

España, como parte de diversos tratados internacionales, entre ellos la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención Europea de Derechos Humanos, tiene el compromiso de proteger no solo los derechos individuales sino también los intereses colectivos, lo que refuerza las obligaciones en materia de prevención y sanción de delitos de odio.

En este sentido, la Fiscalía no puede obviar sus funciones en materia de odio y discriminación, ante los nuevos fenómenos emergentes de vulneración de derechos fundamentales de colectivos difusos. La eficaz persecución de este fenómeno delictivo exige conocimientos técnicos específicos de la jurisprudencia nacional e internacional, con mención especial a la proveniente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y también ha de conocer las numerosas recomendaciones y resoluciones que emanan de organismos internacionales como la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI) o la Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR).

La investigación y el enjuiciamiento de los delitos de odio, y muy especialmente la atención y protección de sus víctimas, muchas de ellas con fragilidades y vulnerabilidades específicas, constituyen un argumento reforzado para apostar por la especialización y por dotar a las y los fiscales especialistas de los recursos humanos y materiales necesarios para hacer frente al desafío al que se enfrentan hoy en día las sociedades democráticas para preservar la convivencia y la paz social.

Hemos de recordar que alrededor del 80 % de los hechos no se denuncian (Fuente: Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea FRA), o bien lo hacen más tarde de lo que es habitual en otros delitos. Los colectivos de víctimas vulnerables tienen unos rasgos que les hace diferentes a otros grupos. Entre ellos se puede mencionar el que muchas personas han normalizado la discriminación en su vida diaria, como el Pueblo Gitano o el de las personas migrantes. Otras provienen de países extranjeros y la carencia de documentación les condiciona o les impide denunciar, a veces desconocen nuestra lengua, o no saben leer ni escribir o ignoran qué, dónde y cómo denun-

ciar, por ello no dan este paso de recabar ayuda hasta que no han superado los temores iniciales, o han obtenido la información y el asesoramiento precisos para sentirse seguras, muchas veces a través de una ONG o asociación de víctimas. Otras muchas víctimas no denuncian por temor a que su orientación sexual quede desvelada cuando hasta entonces permanecía oculta, con las consiguientes repercusiones y presiones que se desencadenarán en su ámbito familiar, social o laboral. También las hay que no denuncian el delito sufrido, por temor a represalias por parte de sus autores o por desconfianza hacia las instituciones, en particular hacia los cuerpos policiales o la administración de justicia.

Es una incontestable realidad que la protección efectiva de los colectivos discriminados requiere de una estrategia de colaboración institucional con las organizaciones de la sociedad civil. Estas entidades tienen un conocimiento directo de las realidades que enfrentan las víctimas, identifican situaciones de riesgo y aportan acompañamiento técnico, emocional y legal. Constituyen verdaderas antenas o termómetro de este fenómeno criminal, debiendo revertir su experiencia en la lucha contra la discriminación. La articulación de canales permanentes de diálogo entre la fiscalía y estas organizaciones permite, anticipar violaciones de derechos y mejora la eficacia de las intervenciones judiciales. Sin duda dicho diálogo se erige como una herramienta útil para intercambiar experiencias, detectar patrones de discriminación, diseñar respuestas jurídicas más ajustadas a la realidad social y mejorar significativamente la calidad de la respuesta institucional ante situaciones de vulnerabilidad.

En esta línea, en varias fiscalías territoriales se han implementado modelos de trabajo conjunto, con resultados muy positivos que hay que seguir apoyando e impulsando para permitir la detección temprana de casos, la coordinación en la atención integral y la canalización eficiente de recursos. Por ello es necesario reforzar las secciones especializadas en delitos de odio, formar a fiscales en nuevas formas de violencia digital, y establecer alianzas estratégicas con observatorios, asociaciones de víctimas y plataformas ciudadanas que monitoricen y denuncien estos fenómenos.

Un eje fundamental de esta colaboración debe ser la lucha contra el *discurso de odio.* El aumento de narrativas xenófobas, racistas, LGTBIfóbicas o capacitistas, muchas veces amplificadas en redes sociales, tiene consecuencias directas en la seguridad y dignidad de individuos y de colectivos enteros de personas. El Ministerio Fiscal, junto con la sociedad civil, debe actuar con firmeza en la persecución de estos dis-

cursos cuando sean constitutivos de delito y participar en acciones preventivas y pedagógicas para contrarrestar su normalización.

Estrecha vinculación con lo anterior tiene el fenómeno de la desinformación al que asistimos en la actualidad con la difusión de informaciones intencionadamente manipuladas que, con carácter general, se llevan a cabo a través de internet y redes sociales, amparándose en la falsa sensación de impunidad por el anonimato que favorecen estas últimas. Vivos ejemplos de los anterior derivan de la actual polarización del debate político y de la radicalización de las posiciones ideológicas, lo que tiene su reflejo en los delitos de odio puesto que la palabra precede a la acción y crea un clima de hostilidad hacia los colectivos vulnerables que favorece que, más tarde, se ejecuten acciones violentas contra sus miembros. Como manifestación de este paso del discurso estigmatizante a la acción discriminatoria concreta existen numerosas manifestaciones, como las realizadas hacia los menores sin referentes familiares en España, a los que se suelen referir de forma despectiva con el acrónimo de MENA; la hostilidad por motivos religiosos, realizados principalmente contra aquellas personas que profesan las religiones judía (dañando sus cementerios) y musulmana; o contra los gitanos, a los que se estigmatiza a través de atávicas costumbres que generan el rechazo, hostilidad y animadversión hacia los mismos, aprovechando para atribuir a esta etnia distintos acontecimientos que se producen en la sociedad, mediante la difusión de publicaciones sin ningún rigor y faltando a la verdad.

Con relación a la difusión de información de noticias falsas que acaban generando señalamiento y estigmatización en colectivos vulnerables, nos encontramos con problemas de tipificación en el artículo 510 del Código Penal. Solo en algunos supuestos que ha sido posible su encaje penal, la fiscalía ha dado respuesta a estas situaciones, tratando de evitar el incremento del daño y la difusión de su contenido, solicitando su retirada bien mediante medidas cautelares o, en su caso, en los escritos de acusación, para que sean acordadas en la sentencia condenatoria.

Consideramos que se debería abrir, desde un punto de vista de *lege ferenda,* un debate jurídico sobre la oportunidad de efectuar la oportuna reforma legislativa que permita perseguir penalmente aquellos comportamientos en los que, con manifiesto y consciente desprecio a la verdad, se difunden públicamente contenidos falsos o deliberadamente manipulados en los que su autor se represente o pueda representarse que sus publicaciones van a generar entre la población reacciones de odio, hostilidad, violencia o discriminación, humillación, menosprecio, etc., contra personas o grupos por motivos discri-

minatorios, todo ello con el fin de evitar una interpretación forzada del actual delito de lesión de la dignidad por motivos discriminatorios previsto en el art. 510.2.a) CP.

La persecución de los comportamientos discriminatorios y la protección de los colectivos discriminados no puede descansar exclusivamente en el Derecho Penal, tal y como viene ocurriendo hasta ahora. Dicha persecución penalmente exclusiva puede llevar a la frustración de las víctimas y de los colectivos sociales afectados que esperan respuesta jurídica ante muchos de esos comportamientos cuando no encajan en los tipos penales conforme a los principios de legalidad y taxatividad propios del Derecho Penal. Es necesario que cuanto antes se ponga en funcionamiento toda la dotación de recursos a disposición de la Autoridad Independiente de Igualdad de Trato, con el objetivo de que se ponga en marcha, tanto a nivel estatal como en todas las comunidades autónomas que tienen competencia sancionadora, todas y cada una de las previsiones establecidas en la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y no discriminación,* particularmente su régimen sancionador administrativo. Del mismo modo, es indispensable y urgente la habilitación legal de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) para ejercer las importantes funciones que le encomienda el Reglamento (UE) 2022/2065, *relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE* (DSA) al haber sido designada como Coordinadora de Servicios Digitales nacional por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública desde enero de 2024.

A modo de conclusión podemos señalar que el Ministerio Fiscal desempeña un papel crucial como garante de los bienes jurídicos colectivos y difusos en el marco de los delitos de odio y discriminación. Su intervención trasciende de la acusación penal para convertirse en una defensa activa de los principios democráticos fundamentales. Frente a una realidad social compleja y en constante transformación, su labor debe mantenerse firme, especializada y comprometida con la promoción de una convivencia inclusiva, igualitaria y libre de violencia simbólica o física. La construcción de una sociedad verdaderamente democrática y plural exige instituciones fuertes, coherentes y cercanas a la ciudadanía. En este sentido, el Ministerio Fiscal se configura como un actor clave en la lucha contra el odio y la discriminación, no solo desde el ámbito jurídico, sino también desde una perspectiva ética y social.

### 3.4 **El medio ambiente**

La dimensión colectiva del medio ambiente puede evidenciarse en diferentes órdenes jurisdiccionales, como ya se ha hecho referencia anteriormente. En el orden penal, la Fiscalía de Albacete pone de relieve en su memoria la naturaleza colectiva y difusa de este bien jurídico, puesto que prácticamente cualquier daño ambiental repercute en el conjunto del ecosistema.

El artículo 45 del texto constitucional establece el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo y atribuye a los poderes públicos la vigilancia de la utilización racional de todos los recursos nacionales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, anudando como consecuencia para quienes violen lo anterior, sanciones penales o administrativas, así como el deber de reparar el daño causado.

Muchas de las figuras que integran la especialidad medioambiental en sentido amplio tienen como bien jurídico protegido derechos que van más allá de los derechos individuales, afectando a los intereses colectivos y sobre todo difusos, dado que las conductas repercuten sobre un grupo indeterminado de personas. Y es en el ejercicio de la acción penal por la comisión de delitos incardinados en el título XVI del libro II del CP (Delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente) o en el ejercicio de la acción de la misma naturaleza, cuando de los incendios forestales se trata, donde de manera directa el Ministerio Fiscal actúa en defensa de esos intereses difusos, más que colectivos, sin perjuicio de la legitimación que la disposición adicional 8.ª de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, atribuye al MF.

No existe en los tipos delictivos reseñados un interés personal individual, no hay víctimas concretas, siendo el sujeto pasivo la sociedad en general, lo que se traduce en ocasiones en una falta de conciencia acerca de la posible afectación futura propia o de próximas generaciones, lo que conlleva –a veces– una pretensión de evitar la aplicación de la norma. Ejemplo de lo anterior lo encontramos en algún supuesto de un delito contra la ordenación del territorio, los vecinos plasman su firma para hacer constar su oposición expresa a la demolición de las viviendas construidas, indicando que con ellas no se perjudica ni al medio ambiente ni a los intereses municipales, adhiriéndose a la petición para la conservación de las construcciones y para que a los condenados se les permita usarlas como vivienda, mos-

trando de este modo su solidaridad con aquellos y pretendiendo que quede sin efecto el pronunciamiento judicial relativo a la demolición.

Por ello el MF resulta ser una pieza fundamental para la defensa de aquellos intereses que van más allá del interés individual en el proceso penal, ejercitando tanto la acción penal como la civil. La primera supone una garantía respecto del daño ambiental, la segunda otorga protección patrimonial a los posibles afectados individualmente, como en el supuesto de incendios forestales, donde, amén de la solicitud de aplicación de consecuencias penales, el MF formula reclamación tanto por los posibles perjuicios que se hayan podido irrogar, incluso a organismos públicos encargados de las labores de extinción, como por los daños que, derivados de la acción del fuego, hayan podido soportar los titulares de las parcelas colindantes a aquella en la que se originó el fuego.

Esos mismos intereses difusos son los que se protegen a través del ejercicio de la acción penal cuando se trata de delitos contra el patrimonio histórico, donde no se ve afectado el patrimonio individual. La defensa de esos intereses es igualmente la que se lleva a cabo cuando de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente se trata; en ellos se protege la utilización racional de los recursos naturales, como el agua, velándose igualmente por el disfrute de un medio ambiente alejado de contaminación ambiental, atmosférica o acústica, así como se intenta preservar la biodiversidad.

La preocupación por la defensa de este tipo de intereses dio lugar a la elaboración por la FGE de las Instrucciones 1/86 y 4/90, relativas a los incendios forestales, o la Circular 1/90 sobre la Contribución del Ministerio Fiscal en la investigación y persecución de los delitos contra el Medio Ambiente. La previsión legal relativa a la designación en cada Fiscalía de un delegado de Jefatura con funciones de dirección y coordinación en materia de infracciones relacionados con los delitos contra el medio ambiente se produce con ocasión de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* que añadió un nuevo apartado al artículo 22 del EOMF, siendo la Ley 10/2006, de 28 de abril, *por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes,* en su disposición final primera, la que determinó que se añadiera al referido estatuto orgánico un artículo, el 18 quinquies, por el que se creaba, como Delegado del Fiscal General del Estado, un Fiscal Coordinador con categoría de Fiscal de Sala, creando también la ley las secciones de medio ambiente en las fiscalías territoriales.

También la Fiscalía de Álava destaca la labor del Ministerio Público en la tutela de estos intereses difusos, y refiere que en su

ámbito territorial se han incoado en 2024 diligencias de Investigación preprocesal en materia de medio ambiente. En una de estas diligencias se investiga la existencia de cubiertas de amianto en las instalaciones de una empresa ya clausurada en la localidad de Víllodas; otra de las Diligencias de Investigación preprocesal fue incoada como consecuencia del incendio producido en una empresa de gestión de residuos y que afectó a la población de Legutiano. Se trata, por tanto, de supuestos en los que el bien jurídico a tutelar carece de un titular concreto, pues la hipotética lesión al mismo afecta o perjudica –en mayor o menor medida– a toda una colectividad.

Por su parte, la Fiscalía de Ávila afirma que es sin duda en los delitos de la especialidad de medio ambiente, urbanismo y patrimonio histórico, donde la labor del Ministerio Fiscal es esencial en la protección de los bienes jurídicos que, por definición en tales delitos, no pertenecen a personas individualmente consideradas, sino a una colectividad. Desde la creación de la Unidad especializada en el seno de la Fiscalía General del Estado y el nombramiento de los/las fiscales delegados/as, se ha evidenciado que el éxito de la mayoría de los procedimientos judiciales penales radica en el trabajo del MF, desde la investigación en el marco de las Diligencias de Investigación preprocesal; la instrucción judicial, donde la mayoría de los jueces se apoyan en la especialización del MF; como en la propia vista oral, culminando su actuación en la ejecución de las sentencias.

El permanente impulso del MF es el que hace avanzar los procedimientos pues se trata de delitos en donde no suele contar con el apoyo de una acusación particular. Este trabajo de la fiscalía parece que ha ido calando en la sociedad, lo que se pone de manifiesto en que es a la Fiscalía a la que muchos ciudadanos remiten denuncias o comunicaciones poniendo en nuestro conocimiento irregularidades urbanísticas, daños al patrimonio histórico, vertidos o actividades que atentan contra el medio ambiente.

En este mismo sentido, las Administraciones Públicas han visto en los fiscales un claro garante de la defensa de estos bienes jurídicos y nos hacen llegar la noticia de hechos que atentan contra aquellos y de los que tienen conocimiento en el ejercicio de las funciones que les son propias.

En la defensa del medio ambiente, a la que todos los ciudadanos estamos concernidos, hay que reconocer el gran trabajo desarrollado por distintas asociaciones, organizaciones no gubernamentales y plataformas que, bien poniendo en conocimiento de la Fiscalía o de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado hechos que atentan con-

tra tales bienes jurídicos, bien constituyéndose en acusación popular, contribuyen de forma muy activa a la labor del Ministerio Público.

En la misma línea, la Fiscalía de Gipuzkoa afirma que, en medio ambiente, la función del Ministerio Fiscal en la protección de los bienes jurídicos de naturaleza colectiva y difusa resulta esencial porque estos bienes, al no tener un titular individual concreto que pueda defenderlos directamente, requieren de una tutela reforzada por parte de los poderes públicos. El medio ambiente, el patrimonio histórico y la biodiversidad son elementos fundamentales para el bienestar de la sociedad en su conjunto y para las generaciones futuras. Sin embargo, al carecer de un afectado directo que impulse su defensa, existe el riesgo de que las agresiones contra ellos queden impunes si no se articulan mecanismos eficaces para su protección.

En este contexto, el Ministerio Fiscal actúa como garantía del interés general, promoviendo la persecución de los delitos que atentan contra estos bienes y asegurando que las disposiciones normativas en la materia sean aplicadas con rigor. Además, en delitos de carácter ambiental o urbanístico, donde los efectos dañinos pueden ser progresivos y acumulativos, la actuación proactiva del Ministerio Fiscal resulta clave para evitar la consolidación de situaciones irregulares que, de otro modo, serán difíciles de revertir.

Aporta la Fiscalía referencias de asuntos concretos de actuación del MF en relación con la actuación presuntamente irregular de Gestores Autorizados para el Tratamiento de Vehículos al final de su vida útil, y también de unas Diligencias de Investigación Preprocesal (ya judicializadas) sobre la posible comisión de un delito contra el patrimonio histórico, con origen en unas intervenciones realizadas en diversas villas que, al parecer, habrían vulnerado el régimen de protección derivado de su inclusión tanto en el Plan Especial de Protección del Patrimonio Urbanístico Construido de San Sebastián (PEPPUC) como en el Registro de Bienes Culturales de Protección Básica de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La contaminación ambiental derivada de la gestión irregular de productos fitosanitarios y de la emisión incontrolada de gases de efecto invernadero, la alteración de bienes protegidos por su valor histórico y cultural, o la degradación de los ecosistemas a causa de actividades ilícitas constituyen agresiones que trascienden el perjuicio particular y comprometen la integridad de elementos esenciales para la calidad de vida de la colectividad presente y futura.

El papel del Ministerio Fiscal es imprescindible para evitar que la degradación del entorno natural, la destrucción del patrimonio o las

irregularidades urbanísticas se perpetúen bajo la inacción o la falta de mecanismos de defensa específicos.

Por parte de la Fiscalía de Huelva, se centra la materia de exposición en el grave problema de las extracciones ilegales de agua. Desde 2010 se está investigando la extracción ilegal de agua en el entorno del «Espacio Natural Doñana» (declarado y protegido por las leyes 2/1989 y 8/1999) y en concreto en la zona de influencia del «Parque Nacional de Doñana», así declarado por el Decreto 2412/1969 y reconocido como uno de los humedales de mayor valor del mundo, y que está amparado por varias figuras de protección a nivel internacional (Reserva de la Biosfera desde 1980, incorporado a la Lista de Humedales de Importancia Internacional –RAMSAR– desde 1982, Patrimonio de la Humanidad desde 1994, ZEPA desde 2002, integrante Red Natura 2000, LIC desde 2006 e incluido en la lista Green List en 2015). El entorno de «Doñana» es objeto de protección específica desde la aprobación del «POTAD» (Decreto n.º 341/2003 de 9 diciembre BOJA n.º 22 de 3 de febrero de 2004) que, señalando la importancia esencial del acuífero 27 (UH 05.51) para su debida conservación y proponiendo su declaración como «sobreexplotado o en riesgo de estarlo», prohíbe la extracción de nuevos recursos hídricos subterráneos salvo para abastecimiento de población.

El «Espacio Natural Doñana» se constituye como un conjunto integrado de ecosistemas, marismas, playas, dunas y otros que confluyen en una intensa interrelación que permite albergar una biodiversidad única. El agua en algunos puntos está íntimamente conectada en ríos y arroyos, lo que supone que parte de la que alcanza las marismas tiene un origen subterráneo como descarga natural del acuífero. El ciclo de agua en Doñana, que es complejo por intervenir en él tanto la hidrología superficial como subterránea, es uno de sus principales valores ecológicos y el soporte fundamental de los humedales y ecosistemas acuáticos, y por ello es factor determinante en su estado y función como «hábitats» y refugio de flora y fauna, así como el elemento vertebrador del resto de los ecosistemas forestales. En Doñana se localiza el acuífero 27 «Almonte-Marismas» que se trata de un acuífero detrítico de grandes dimensiones (unos 2.410 $km^2$). El agua subterránea juega por tanto un papel esencial tanto para la generación y mantenimiento de medios naturales muy diversos y ecológicamente valiosos, como para la subsistencia y desarrollo de una población que depende casi enteramente del agua subterránea para su abastecimiento. La extracción de agua subterránea del acuífero requiere autorización expresa de la Administración Hidráulica competente, teniendo en cuenta la disponibilidad del recurso en función del balance

hídrico, en el que también se debe considerar el caudal ecológico o de mantenimiento, de manera que el volumen total de agua extraído no sea nunca superior al disponible en el conjunto de la unidad hidrográfica. Es por ello necesario un conocimiento preciso de las entradas y salidas de agua del acuífero, por lo que su detracción sin autorización y sin cálculo real de lo extraído por la falta de contadores en los pozos-sondeos, altera los principales valores del Espacio Natural, comprometiendo su futuro y así viene constatado desde hace años por la comunidad científica.

Si bien la función del MF desde el punto de vista penal es combatir con contundencia las extracciones ilegales de agua cuando concurran los elementos necesarios para considerarlas integradas en alguno de los tipos penales, somos conscientes de que para erradicar esta dañina práctica no basta una intervención penal, sino que es primordial la concienciación de los habitantes del entorno para su defensa y conservación.

Se impone mencionar que, en todos estos años de investigación hemos contado con el extraordinario trabajo y la colaboración de funcionarios policiales (en especial el SEPRONA), técnicos y funcionarios de la Administración Autonómica (en especial los agentes de medio ambiente) y miembros de «Ecologistas en Acción de Bonares» y de «WWF» que representan y defienden esos intereses difusos en materia ambiental.

Lo más dificultoso en estos delitos es la ejecución de las condenas pendientes y la restauración de las zonas afectadas, en la medida que, en las sentencias condenatorias, la responsabilidad civil se concreta en la obligación de los condenados de aportar un plan técnico de restauración de la zona, de tal forma que, con eliminación de los elementos extractivos y las balsas, pueda recuperarse el lugar como zona forestal.

Desde hace algunos años en la Fiscalía de Tarragona se ha optado por la satisfacción de un perjuicio social que no aparece bien determinado en las leyes penales y procesales. En particular desde la sección de medio ambiente, en relación con determinados delitos contra el patrimonio cultural y contra la fauna, se parte de la premisa de que el desvalor de la acción no queda cubierto por la responsabilidad penal y por la responsabilidad civil al uso. Respecto a los delitos contra el patrimonio cultural se afirma que en muchas ocasiones los daños contra los bienes culturales no son susceptibles de una reparación integral, de manera que queden como antes del acto vandálico. La tela rasgada de un cuadro o una escultura fracturada siempre serán ya piezas recompuestas, aunque la restauración haya sido muy buena. Esto resta valor económico y muchas veces también algo de su belleza. La

pérdida de valor cultural es incuantificable y así lo señalan siempre los expertos, aunque se puedan cuantificar el valor de los materiales utilizados y la mano de obra.

Si esto ocurre con los bienes dañados, cuánto más con los bienes totalmente destruidos. Un sarcófago romano destruido con una excavadora para evitar que la obra de construcción de un moderno edificio sea paralizada por el hallazgo, o la destrucción completa de una ermita medieval para limpiar el terreno y poder cultivarlo… Por desgracia son numerosos los ejemplos. En tales casos se señala que la pérdida de valor histórico o arqueológico es incalculable en el sentido de que sería altísima.

Desafortunadamente, el considerar que el valor económico de la pérdida de valor arqueológico, histórico o artístico es incalculable, resulta que convierte la acción en baratísima porque no se le asigna ningún valor económico indemnizable. Y de esta forma los seres humanos como auténticos destinatarios de la protección de los bienes culturales han perdido para siempre otra pieza cuya importancia había sido reconocida, a cambio de una pequeña pena y una pequeñísima indemnización, limitada a la reparación, cuando esta se puede realizar. Y si no se puede, ninguna.

### 3.5 **La seguridad vial**

Se compendian en este apartado, junto a la aportación de la unidad especializada, las efectuadas por las distintas fiscalías territoriales en el tema de obligado tratamiento en este ejercicio.

Sobre esta materia, comenzamos señalando que la evolución de la sociedad ha venido otorgando cada vez mayor importancia a los bienes jurídicos de naturaleza colectiva o difusa y, con ello, de los intereses supraindividuales. Si bien ambos tienen como denominador común que exceden a lo individual, se trata de categorías diferenciadas, siendo definidos por la doctrina los bienes jurídicos colectivos como aquellos que corresponden a una serie de personas, más o menos numerosas, que están o pueden ser determinadas y entre las cuales existe un vínculo jurídico internamente entre ellas o externamente con un tercero, mientras los difusos en sentido estricto corresponden a una serie de personas absolutamente indeterminadas entre las que no existe aquel vínculo.

Es a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando comienza la expansión de bienes e intereses que exceden de los individuales y tradicionales, apareciendo nuevos derechos, intereses o bienes jurídicos

colectivos o difusos, los llamados derechos de solidaridad o de tercera generación, como la salud pública, el medio ambiente o la seguridad vial, entre otros bienes que afectan a la sociedad en su conjunto, que vienen a poner de relieve la necesidad de establecer mecanismos para la tutela jurisdiccional de estos intereses supraindividuales. En estas materias resulta esencial, a través de las competencias que le atribuyen el artículo 124 CE y el EOMF, la intervención del Ministerio Fiscal para asegurar que los derechos e intereses de la colectividad sean protegidos frente a aquellos actos que de forma potencial o efectiva comprometen el bien común. En definitiva, a raíz de la CE de 1978, la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos en general y de los intereses de los colectivos vulnerables en particular constituye el eje, la clave de bóveda, de la actuación del Ministerio Fiscal.

En este sentido, el Ministerio Fiscal cumple, por estricto mandato constitucional, una función esencial en un Estado social y democrático de derecho, como lo es la de promover la acción de la justicia en defensa del interés público y de los derechos de los ciudadanos, así como la de procurar la satisfacción del interés social (art. 124 CE). Y, a tal fin, desempeña importantes cometidos dentro y fuera del ámbito penal, con los que contribuye, en defensa de la legalidad y en los distintos órdenes jurisdiccionales, a la protección de intereses difusos o colectivos y facilita el acceso a la tutela judicial efectiva de colectivos especialmente vulnerables. Efectivamente, estos intereses supraindividuales están relacionados, en la mayoría de los casos, con áreas muy especializadas del ordenamiento jurídico en las que la correlativa especialización del Ministerio Fiscal permite asumir a este un papel protagonista en la investigación y persecución de los delitos que afectan a esos bienes jurídicos supraindividuales, como ocurre singularmente con los delitos contra la seguridad vial, a través de los cuales se protege, como bien que afecta a la sociedad en su conjunto, la seguridad de los sujetos que individualmente participan en la circulación rodada, mediante lo que se ha venido en llamar una «anticipación de la punibilidad» con el objetivo de proteger a aquellos intervinientes, en el sentido de que la protección de aquel bien supraindividual es autónoma y no depende de la producción de lesión a bienes jurídicos individuales. El Ministerio Público se erige, así, como uno de los actores principales para la defensa de intereses colectivos y difusos en el proceso penal –aunque no solo en este–, tanto por su deber de ejercitar la acción penal cuando resulte procedente, como asegurando que los perjudicados por el delito reciban la indemnización que les corresponda, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 LECrim, lo que cobra especial y trascendental relieve en la especialidad de seguridad

vial, en que la especialización ha venido a posibilitar una mayor eficiencia en la respuesta, no solo penal, sino también civil o de orden resarcitorio en relación con el colectivo de víctimas de accidentes de tráfico.

Así las cosas, la heterogeneidad y complejidad de las funciones que, superando su primitiva vinculación a la tutela de la Hacienda Pública (de la que es vestigio su denominación), ha venido asumiendo el Ministerio Fiscal se ha traducido en un necesario impulso de la especialización. Especialización que ha venido acompañada también de una consiguiente expansión de las tareas asumidas por el Ministerio Público que, yendo más allá de una concepción estática y estrictamente procesal como parte legitimada en los distintos procedimientos, ha pasado a realizar actividades de protección, inspección y prevención en diferentes ámbitos relacionados con los intereses colectivos, en colaboración y coordinación con los organismos administrativos con competencia en la materia, así como con los colectivos que, en general, están implicados en su defensa.

En el concreto caso de la especialidad de Seguridad Vial, tiene encomendada con carácter principal, como es notorio, la tutela no solo de bienes jurídicos individuales y privativos (como lo son la vida e integridad física de las personas y los daños en los bienes causados por los siniestros viales, a que se hacía expresa referencia, con ocasión de su creación, en el Real Decreto 709/2006, de 9 de junio), sino también, muy cualificadamente, de bienes jurídicos colectivos y difusos.

Estos bienes jurídicos colectivos y difusos comprenden, de forma primigenia y esencial, la propia seguridad vial a que se alude en la denominación de la especialidad y que, como se indicaba en el apartado III de la Circular 10/2011 FGE, debe abordarse como el *conjunto de condiciones de seguridad garantizadas normativamente y orientadas a la tutela anticipada de los bienes jurídicos fundamentales, vida e integridad física de los participantes en el tráfico viario de una parte y, de otra parte, a que ejerzan sus derechos fundamentales a la movilidad y libertad deambulatoria en un entorno seguro,* pero también otros intereses colectivos y difusos añadidos, a los que ahora se hará referencia.

Entre estos bienes jurídicos colectivos y difusos que son objeto de añadida protección, además de la propia seguridad vial en sí misma como bien jurídico prioritario, cabe citar:

i) La Administración de Justicia, en lo relativo a garantizar la investigación judicial de los accidentes y la salvaguarda del ejercicio de acciones por las víctimas ante aquella, en relación con el ejercicio,

a través de las policías de tráfico, de las potestades de vigilancia o supervisión del tráfico y, sobre todo, de investigación de siniestros, que constituye, según se expresó en los apartados 3.2 y 3.5 del Dictamen 1/2021 del Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial, el bien jurídico protegido en el delito de abandono del lugar del accidente del artículo 382 bis CP. En parecido sentido la STS 1/2023, de 18 de enero, que, partiendo de la existencia de diferentes bienes jurídicos protegidos por este tipo relacionados con las exigencias del principio de solidaridad, alude al aseguramiento de las facultades de la Administración para investigar y esclarecer los accidentes de tráfico, en relación con las legítimas expectativas de las víctimas de recibir la atención que precisen, desde la perspectiva de las necesidades de proteger y garantizar la seguridad vial mediante el esclarecimiento de lo sucedido por parte de las autoridades competentes.

ii) El principio de autoridad que es, junto con la protección mediata o indirecta de la seguridad vial, el bien jurídico protegido en el delito de negativa a la práctica de las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de drogas tóxicas del artículo 383 CP, tal y como se expuso en el apartado IX.1 de la Circular 10/2011 FGE, en la misma línea que la doctrina jurisprudencial (por todas, la STS 210/2017, de 28 de marzo).

iii) El respeto a las resoluciones judiciales y la protección del ejercicio por la Administración de las potestades en la expedición de permisos y licencias para la conducción que, tal y como se señaló en el apartado X de la Circular 10/2011 FGE, son también bienes jurídicos protegidos en los delitos del artículo 384 CP, bien que de forma «indirecta, condicionada o subordinada» a la preeminente protección de la seguridad vial, como ha señalado, por todas, la STS 854/2021, de 10 de noviembre.

Por otro lado, tampoco es ajeno a esa garantía de bienes jurídicos de naturaleza colectiva y difusa el especial tratamiento que, a la hora de calificar las infracciones de resultado derivadas de la siniestralidad vial, se otorga a los denominados colectivos vulnerables (como menores, discapacitados, personas de avanzada edad, peatones y ciclistas).

En tal sentido, la Circular 10/2011 FGE ya destacaba la concreta exigencia normativa de un cualificado *deber de específico cuidado y en particular de moderación de velocidad cuando el menor, discapacitado, persona de la tercera edad, peatón o ciclista entre en el campo visual del conductor* o *ante los casos de presencia inmediata o previsible,* indicando que ese cualificado deber de cuidado debía ser tenido en cuenta *cuando los Fiscales deban concretar la calificación del*

*hecho*. Idea esta en la que se ha insistido luego en los Dictámenes 2/2016 (Conclusión 13.ª), 1/2021 (Conclusión 28.ª) y 1/2023 (apartado 2.2.3) del Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial, y en cuya aplicación perseveran las distintas secciones especializadas.

Por otra parte, debe destacarse, en relación con esta protección de bienes o intereses colectivos y difusos, la participación del Ministerio Fiscal, oportunamente señalada en sus respectivas memorias por los distintos fiscales delegados, en labores y actividades formativas, preventivas y de comunicación y concienciación ciudadana desarrolladas por las distintas Administraciones, organizaciones y asociaciones que actúan en el ámbito de la seguridad vial. Como ejemplos concretos de esta participación se reseña en la memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, como medida preventiva, la puesta en funcionamiento en la ciudad de Palma de un plan de movilidad sostenible de la ciudad, con el establecimiento de límites de velocidad y medidas de control en el centro urbano, plenamente apoyado por la Delegación de Seguridad Vial de la citada Fiscalía, que se ha traducido en un descenso de los accidentes y gravedad de los mismos; o, en línea con lo marcado por la Conclusión 1.ª de las Jornadas de Fiscales Delegados de Seguridad Vial de 2021, la participación de la misma Fiscalía en la reunión de la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial de la citada Comunidad Autónoma que tuvo lugar en este ejercicio, con propuestas de la Fiscal delegada en relación con la necesidad de incrementar las campañas preventivas de controles de alcoholemia y drogas y facilitar los medios materiales e instrumentos necesarios a tal fin; o, finalmente, la iniciativa reseñada en la memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en esta materia de protección de intereses colectivos relacionados con la seguridad vial que, ante el incremento apreciado en aquel territorio de los siniestros producidos por conducciones en sentido contrario en autovías, ha formulado solicitud al Sector de Tráfico de la Guardia Civil para la elaboración de un informe sobre el estado de señalización vial de determinados puntos de acceso a las autovías de aquella región en que se ha detectado el señalado incremento.

Finalmente, en el mismo ámbito de protección de intereses estrictamente difusos, debe subrayarse la colaboración y coordinación de la Red de Seguridad Vial con otras unidades de la Fiscalía en las acciones de protección de los intereses de los consumidores que redundan al mismo tiempo en beneficio de la seguridad vial, como las dirigidas a salvaguardar la veracidad de la información comercial en la venta de vehículos de movilidad personal, fruto de los criterios que se exponían en las Concusiones 10.ª y 17.ª del Dictamen 2/2021

del Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial en materia de coordinación de los delegados de seguridad vial con las secciones civiles de las fiscalías para el ejercicio, en su caso, de las acciones previstas en el artículo 11.5 LEC en defensa de los intereses de consumidores y usuarios.

Como buen ejemplo de esta colaboración y coordinación a que nos referimos en protección de los intereses difusos de consumidores y usuarios, puede destacarse que, como se relató en la memoria del año precedente, el Fiscal delegado de Alicante, tras haber incoado unas diligencias de investigación por la venta en determinados establecimientos comerciales de pretendidos VMP que, en realidad, tenían características propias de ciclomotores, y tras acordar su archivo por no apreciar la existencia de ilícito penal, remitió el asunto a la sección civil por si se hubiese vulnerado la legislación de consumidores y usuarios. Resultado de dicha remisión, la citada sección civil de la Fiscalía Provincial de Alicante formuló la correspondiente demanda de cesación, en protección de los intereses de los consumidores y usuarios, por publicidad engañosa, que concluyó mediante auto de fecha 11 de febrero de 2025, en el que se homologó un acuerdo extrajudicial por el que los demandados reconocieron el carácter engañoso, incorrecto o falso de la publicidad e información relacionada con la venta de los falsos VMP, comprometiéndose a cesar en dicha conducta y a la rectificación de la publicidad e informaciones engañosas, incorrectas o falsas, publicando en su página web (en la sección destinada a patinetes eléctricos) la definición legal de VMP.

### 3.6 **La infancia**

La infancia como bien jurídico colectivo que hay que proteger se abarca desde diferentes perspectivas en este capítulo V de la Memoria. En este apartado se van a recoger las reflexiones que sobre esta materia realiza la Fiscalía de Tarragona que centra su análisis en la intervención del MF en el cometido de facilitar el acceso a la tutela judicial efectiva de este colectivo especialmente vulnerable.

Traslada esta memoria que, como ya señalaba la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 2/2006 *sobre el Fiscal y la Protección del derecho al honor, intimidad y propia imagen de los menores* la trascendencia de las funciones del Ministerio Fiscal en relación a la salvaguarda de los derechos de la infancia y adolescencia, «Si las funciones que la Constitución atribuye al Fiscal son todas de un profundo calado ético, las más sensibles, necesarias y de inexcusable observan-

cia son las relacionadas con los menores, toda vez que estos, por propia definición, necesitan de otros para obtener amparo».

Que la infancia constituye un bien jurídico protegido de carácter colectivo y supraindividual, ha sido reconocido el Tribunal Supremo en su STS 842/2021, de 4 de noviembre, cuando afirma: «Y sobre delitos de estas características que afectan a menores puede y debe entenderse que existe un interés supraindividual o colectivo en aras a proteger a la infancia de la ejecución de conductas dirigidas a llevar a cabo en este caso actuaciones centradas en la prostitución de menores, y que deben entenderse desde un prisma elevado de interés colectivo o supraindividual digno de protección».

Ese reconocimiento de bien jurídico protegido de carácter colectivo se ha visto reflejado en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia,* en cuya exposición de motivos se recoge lo siguiente:

«La protección de las personas menores de edad es una obligación prioritaria de los poderes públicos, reconocida en el artículo 39 de la Constitución Española y en diversos tratados internacionales, entre los que destaca la mencionada 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 en 1990.

La Unión Europea, por su parte, expresa la "protección de los derechos del niño" a través del artículo 3 del Tratado de Lisboa y es un objetivo general de la política común, tanto en el espacio interno como en las relaciones exteriores.

El Consejo de Europa, asimismo, cuenta con estándares internacionales para garantizar la protección de los derechos de las personas menores de edad como son el Convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual (Convenio de Lanzarote), el Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), el Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos o el Convenio sobre la Ciberdelincuencia; además de incluir en la Estrategia del Consejo de Europa para los derechos del niño (2016-2021) un llamamiento a todos los Estados miembros para erradicar toda forma de castigo físico sobre la infancia».

En la citada resolución judicial se añade que, en los casos de delitos con víctimas menores de edad, debe apelarse al interés superior del menor como un objetivo de tutela no solo particular, sino también institucional y que es un colectivo sumamente vulnerable y necesitado de protección colectiva, no solo individual.

Estas consideraciones llevaron al Tribunal Supremo a revocar la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, que había inadmitido la legitimación de la acusación popular para continuar con la acusación y solicitar la apertura del juicio oral, estableciendo que en este caso estaba perfectamente legitimada por defender intereses colectivos y supraindividuales como es la defensa de la infancia.

La infancia tiene derechos, entre ellos el de desarrollarse en un entorno respetuoso y seguro. La Observación general n.º 13 del Comité de Derechos del Niño establece:

«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. Las investigaciones muestran que los niños que no han sufrido violencia y crecen en forma saludable son menos propensos a actuar de manera violenta, tanto en su infancia como al llegar a la edad adulta. La prevención de la violencia en una generación reduce su probabilidad en la siguiente».

La lucha contra la violencia en la infancia es un imperativo de derechos humanos, por lo que el Ministerio Público debe estar implicado en aquella. Para promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño es esencial asegurar y promover el respeto de su dignidad humana e integridad física y psicológica, mediante la prevención de toda forma de violencia.

Como manifestaciones de tipos de violencia tenemos el maltrato infantil, la violencia de género, el acoso, el acoso escolar, el *cyberbulling*, la agresión /abuso sexual, la explotación sexual (prostitución infantil), la pornografía infantil, el matrimonio infantil, el trabajo infantil y la mutilación genital. El artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, define la violencia de este modo: «Violencia es cualquier daño físico, mental o emocional que impide el desarrollo holístico de la infancia y su bienestar físico y psicológico. Esta violencia puede ser ejercida tanto por acción como por omisión; es decir, cuando no se proporciona al niño o niña todo lo que necesita para su desarrollo y bienestar».

La Observación General n.º 13 habla de las graves repercusiones de la violencia y los malos tratos sufridos por los niños, niñas y adolescentes que son sobradamente conocidas. «Esos actos, entre otras muchas consecuencias, pueden causar lesiones que pueden provocar discapacidad; problemas de salud física, como el retraso en el desarro-

llo físico y la aparición posterior de enfermedades; dificultades de aprendizaje incluidos problemas de rendimiento en la escuela y en el trabajo; consecuencias psicológicas y emocionales como trastornos afectivos, trauma, ansiedad, inseguridad y destrucción de la autoestima; problemas de salud mental como ansiedad y trastornos depresivos o intentos de suicidio, y comportamientos perjudiciales para la salud como el abuso de sustancias adictivas o la iniciación precoz en la actividad sexual».

Debemos garantizar una respuesta adecuada a la violencia contra la infancia en el seno de una justicia adaptada a la misma.

El marco jurídico nacional de protección de la infancia se reconduce, en sede constitucional, al artículo 39 CE. También en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Los niños y las niñas víctimas de un delito en España deben tomar parte como testigos en el proceso penal regulado en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim). La reforma ha operado sobre los artículos 261 y 416 LECRIM a raíz de la aprobación de la LOPIVI, que afecta, tanto a la obligación de denunciar como a la obligación de declarar como testigo en un proceso cuando estamos ante procesos seguidos por distintos tipos de violencia, en particular violencia sexual y existe relación familiar entre el victimario y la víctima o entre el testigo y el victimario.

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor que recoge en su articulado: el interés superior del menor (art. 2.2 LOPJM), el derecho a ser oído y escuchado (art. 9 LOPJM) y el derecho a la información (art. 5 LOPJM).

Por su parte la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia crea el *Registro Central de Delincuentes Sexuales* (disposición final decimoséptima) en el que consta la identidad de los condenados por delitos contra la libertad e indemnidad sexual, trata de seres humanos, o explotación de menores, e información sobre su perfil genético de ADN. Con ello se pretende hacer posible un seguimiento y control de las personas condenadas por estos delitos no solo en España sino también en otros países. También se crea *el Registro Unificado de Maltrato Infantil (RUMI),* un sistema de información compartido entre el Estado y las comunidades autónomas.

La Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la Víctima del delito,* que recoge los derechos procesales y extraprocesales de las víctimas de cualquier tipo de delito, contemplando a la infancia y adolescencia como víctimas en situación de especial vulnerabilidad, lo que implica la evaluación individualizada de sus necesidades y el atender sus derechos de protección, información, acceso a la justicia y reparación.

Como ya hemos referido, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia,* introduce importantes modificaciones para la protección de la infancia: 1. En las Oficinas de atención a la víctima (art. 13.2), 2. En justicia gratuita (art. 14.1), 3. En especialización en abogados (art. 14.2) y otros profesionales (disposición final 4.ª), 4. En la creación de un registro central de información sobre la violencia contra la Infancia y adolescencia (art. 56), 5. En la forma de iniciar el proceso (art. 13– denuncia de la persona menor de edad), 6. Creación de juzgados especializados y 7. En la prueba preconstituida y en las excepciones a la obligación de declarar (art. 416 LECrim).

Esta ley, además, ha supuesto un refuerzo al derecho del niño, niña o adolescente a ser escuchado. No se les puede proteger frente a la violencia sin escucharlos, por ello la ley introduce mejoras en nuestro ordenamiento, como:

– Permitir que un niño o niña pueda denunciar sin necesidad de estar acompañado por su representante legal/ tutor, lo cual es importante para aquellas situaciones en las que la violencia provenga de estos.

– Dar más valor a la opinión de los niños, de manera que, en caso de que la opinión del niño o la niña no coincida con la de sus tutores, se considera que existe un conflicto de intereses y, por tanto, es necesario el nombramiento de un Defensor judicial que defienda sus intereses.

– Reforzar los mecanismos de denuncia en centros de protección.

Tanto en esta Ley como en la Ley Orgánica 10/22, de 6 de *septiembre de protección integral de la libertad sexual* se habla de la creación de entornos seguros y de buen trato para la infancia y adolescencia y de facilitar una atención integral a las víctimas de violencia con medidas de protección, apoyo, acogida y recuperación. El artículo 35.d) de la LO 10/22 habla de «Servicios de atención especializada a niñas y niños víctimas de violencias sexuales: servicios adaptados y adecuados a sus necesidades, que proveen asistencia psicológica, educativa y jurídica, y que se constituyen en el lugar de referencia para las víctimas, al que se desplaza el conjunto de profesionales intervinientes en los procesos asistenciales y judiciales».

La propia Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio*, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia,* en su Exposición de Motivos recoge los criterios que deben presidir la actuación policial y posteriormente se recogen en su artículo 50: «Los criterios de actuación policial en casos de violencia sobre la infancia y la adolescencia, la cual debe estar presidida por el respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y por la consideración de su interés

superior. Sin perjuicio de los protocolos de actuación a que están sujetos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la ley recoge una relación de criterios de actuación obligatorios, cuya principal finalidad es lograr el buen trato al niño, niña o adolescente víctima de violencia y evitar la victimización secundaria».

«Entre esos criterios de actuación obligatorios, es especialmente relevante la obligación de evitar, con carácter general, la toma de declaración a la persona menor de edad, salvo en aquellos supuestos que sea absolutamente necesaria. Ello es coherente con la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por la que se pauta como obligatoria la práctica de prueba preconstituida por el órgano instructor. El objetivo de esta ley es que la persona menor de edad realice una única narración de los hechos, ante el Juzgado de Instrucción, sin que sea necesario que lo haga ni con anterioridad ni con posterioridad a ese momento».

En línea con lo anterior, obligada mención ha de hacerse al proyecto Barnahus, que encuentra su materialización en la exigencia *de la declaración de las víctimas, sin dilaciones indebidas y el menor número de veces posible, la recepción de la declaración en dependencias especialmente concebidas o adaptadas a tal fin y por profesionales expertos, y la grabación audiovisual de las declaraciones recibidas durante la fase de investigación y su reproducción en el juicio en los casos y condiciones determinadas por la LECrim.*

Sobre la base de lo expuesto, se evidencia una clara voluntad de proteger a la infancia, pero hoy es necesario dar un paso más y garantizar su participación en el proceso con plenas garantías. Es necesario propugnar una justicia adaptada a la infancia: en definitiva, debe ser garantizado el derecho a la participación efectiva en los sistemas judiciales del niño, niña o adolescente (NNA). Para ello debe partirse del marco jurídico formado por la Convención de Derechos del Niño, las Directrices del Consejo de Europa sobre Justicia adaptada a la Infancia y la jurisprudencia del TEDH.

La Convención de Derechos del Niño (art. 12) establece que las opiniones y puntos de vista de los niños/as deben ser respetados y tenidos en cuenta en todos los puntos relacionados con sus derechos. Este es uno de los principios básicos.

La puesta en marcha de la Barnahus supone, por tanto, un paso muy importante para la consecución de esa *Child Friendly Justice* pero quedan muchos más pasos por dar, entre ellos la adecuada formación de los fiscales, jueces y abogados en Justicia Adaptada a la Infancia.

## 3.7 **Seguridad y salud en el trabajo**

La Unidad especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo aborda el tema de especial tratamiento de la siguiente manera:

El artículo 124 CE dispone que el Ministerio Fiscal tiene como misión «promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley». Por su parte, el artículo 1 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), en su inciso primero reproduce lo señalado en el artículo 124 CE, a la par que añade, «(…) así como velar por la independencia de los Tribunales, y procurar ante estos la satisfacción del interés social». El interés social cabría catalogarlo como un interés difuso, desde esta perspectiva.

La Constitución Española, dentro del título I –De los derechos y deberes fundamentales–, capítulo II –Derechos y libertades–, Sección primera –De los derechos fundamentales y de las libertades públicas–, recoge en su artículo 15 CE que, «Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral»; mientras que, dentro del capítulo III –De los principios rectores de la política social y económico–, el artículo 40.2 consagra la obligación de los poderes públicos de velar «por la seguridad e higiene en el trabajo». Sobre la base de estos postulados nace la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales que transponía la Directiva 89/391/CEE, así como toda su ingente normativa de desarrollo, cuya obvia finalidad es establecer un marco normativo que tienda a promover la seguridad y salud de los trabajadores.

En consonancia con estos postulados, el legislador en aras de garantizar al máximo, por una parte el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral y, de otra, hacer efectiva su obligación de promover la seguridad e higiene en el trabajo, opta por adelantar la barrera de protección de tales derechos en el ámbito penal, mediante la ubicación en el Código Penal, dentro del título XV –delitos contra los derechos de los trabajadores– de dos preceptos, los artículos 316 y 317 CP– que se configuran como sendos delitos de peligro concreto, en los que no es necesario la producción de resultado lesivo alguno, sino que su consumación se produce cuando se genera el peligro concreto para la vida, salud o integridad física de los/as trabajadores/as.

La doctrina y la jurisprudencia se interpelan acerca del bien jurídico protegido con tales preceptos, sobre todo en contraposición con

el bien jurídico de naturaleza individual que el delito de resultado lesivo salvaguarda –y con el que habitualmente confronta en régimen de concursal–. Desde la óptica doctrinal, de forma mayoritaria se ha defendido que el bien jurídico protegido dentro del título XV es un bien jurídico colectivo, aunque algunos postulados también han defendido la tesis de que se está en presencia de bienes jurídicos de carácter individual; incluso en alguna ocasión se les ha catalogado como bienes jurídicos supraindividuales que guardan relación con los intereses difusos.

La STS n.º 1233/2002, de 29 de julio, afirma que la creación del título XV del Código Penal suponía el reconocimiento de un interés susceptible de protección, el de la clase trabajadora como sujeto de derechos. Concluye la citada sentencia que estamos en presencia de un bien jurídico autónomo desligado del de la efectiva lesión que se pueda producir.

Por su parte, la STS 247/2017, de 5 de abril indica que todos los preceptos del título XV se vertebran alrededor de dos vectores; uno de ellos es la existencia de una clase social –los trabajadores por cuenta ajena–, cuya posición en el mercado laboral es de inferioridad respecto de los empleadores y, de otro, que los titulares de los derechos protegidos son el conjunto de los ciudadanos trabajadores, estándose ante un objeto de tutela unitario.

En este sentido, la Circular 4/2011, *sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de siniestralidad laboral,* en su apartado II.1.2.5, afirma que la posición mayoritaria entiende que en los delitos de riesgo de los artículos 316 y 317 CP, el bien jurídico protegido es de naturaleza colectiva o supraindividual, que se concreta en la vida y salud de los trabajadores como colectivo social.

De todo lo dicho hasta ahora, se puede afirmar, que el bien jurídico protegido dentro del título XV del Código Penal es de carácter colectivo, lo cual no es una cuestión baladí, ya que ello va a tener una importante repercusión penológica en el caso de concurrencia con otras conductas delictivas que protegen el bien jurídico individual de la vida o la integridad física/salud.

Llegados a este punto, conviene hacer un pequeño paréntesis para analizar la disyuntiva bien jurídico colectivo/bien jurídico de naturaleza difusa. Como señalábamos antes, varios son los criterios sentados por la dogmática para diferenciar entre derechos/intereses difusos de bienes/intereses colectivos. Básicamente, los primeros se asientan en el hecho de que su titularidad radica en un grupo indeterminado y amplio de personas o en la sociedad en su conjunto y

que cobran visibilidad ante la inminencia del perjuicio que pueden sufrir; esto es, su vinculación se asienta en concretas situaciones de hecho. Por el contrario, respecto a los intereses colectivos, aun cuando también son titularidad de un grupo indeterminado de personas, existe entre sus miembros un vínculo previo nacido de una relación jurídica y, por tanto, con intereses comunes, que los hace susceptibles de determinación. Por tanto, la diferencia entre ambos derechos o intereses se sustenta esencialmente por el abanico de los sujetos afectados y no por su objeto. En esta tesitura, si tuviéramos que exponer un ejemplo paradigmático de cada uno de ellos, concluiríamos que el medio ambiente estaría bajo el paraguas de los derechos/intereses difusos y, los derechos de los trabajadores en cuanto colectivo radicarían en el marco de los derechos/intereses colectivos, en cuanto las/os trabajadoras/es, como grupo o colectivo, no se encuentra indeterminado, no se trata de una pluralidad de sujetos indeterminados sin más, sino de un «grupo» en sí mismo –las personas trabajadoras por cuenta ajena–.

De cualquier forma, la referida disyuntiva no plantea problemas en el marco penal de la seguridad y salud en el trabajo. Y ello, porque como bien se explicitaba en la Circular 2/2010, «Tanto en el proceso civil, como en el contencioso-administrativo y social, la actividad del Ministerio Fiscal está sujeta a determinadas autorizaciones legales, de modo que la norma debe prever expresamente su intervención a través del mecanismo legal de la legitimación»; sin embargo, ello no ocurre en la jurisdicción penal, en la que el artículo 105 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, confiere al Ministerio Fiscal, un título genérico/universal de legitimación, al dibujar la obligación de ejercer, con arreglo a las disposiciones de la Ley, todas las acciones penales que considere procedentes, menos aquellas que el Código Penal reserva exclusivamente a la querella privada.

Advertíamos con anterioridad la trascendencia que tiene la consideración del bien jurídico protegido como colectivo, en los delitos ubicados en el título XV y, en concreto en los artículos 316 y 317 CP. Al ser bienes jurídicos colectivos, en primer lugar, no cabe la renuncia a los mismos, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo no es disponible por el consentimiento del/la trabajador/a afectado/a. Además, habitualmente, el delito de riesgo confluye con uno o varios delitos de resultado lesivo –artículos 142, 142 bis, 152 CP y 152 bis– y ello da lugar a la aplicación de las normas concursales. En este sentido, la Circular 4/2011 FGE, en su apartado II.1.2.5 afirma que «Los problemas concursales, por tanto, se plantearán cuando por atentar la conducta planteada a ambos bienes jurídicos, el colectivo y el indivi-

dual, haya de tenerse en cuenta para valorar su total contenido de injusto, la aplicación de unos y otros preceptos, los que sancionan los delitos de riesgo y los que califican los de resultado lesivo, concurrencia de infracciones penales, que podrían derivar en concurso de normas o en concurso de delitos, en función de los diferentes supuestos que se pueden dar en cada caso concreto».

La STS 1188/1999, de 14 de julio resolvía la cuestión concursal planteada con el siguiente literal «cuando como consecuencia de la infracción de las normas de prevención de los riesgos laborales se produzca el resultado que se pretendía evitar con ellas (la muerte o las lesiones del trabajador), el delito de resultado absorberá al de peligro (art. 8.3 CP), como una manifestación lógica de la progresión delictiva; más cuando –como es el caso de autos– el resultado producido (la muerte de unos de los trabajadores) constituye solamente uno de los posibles resultados de la conducta omisiva del responsable de las medidas de seguridad (ya que –como dice el Tribunal de instancia– en la misma situación de peligro se encontraba trabajando la generalidad de los que desempeñaban sus funciones en la obra), debe entenderse correcta la tesis asumida por dicho Tribunal de instancia al entender que ha existido un concurso ideal de delitos».

Esta tesis, que parecía resolver de forma clara, nítida y definitiva la cuestión concursal, acarreaba algunas disfunciones que la Circular 4/2011 puso de manifiesto. Así, en los casos contemplados en los artículos 142.1 y 152.1. 2.º CP, la pena que por estos delitos contempla el Código Penal son más graves y severas que las del delito de riesgo del artículo 316 CP o del artículo 317 CP (uno a cuatro años de prisión o uno a tres años de prisión en el caso de los delitos de resultado lesivo, y la de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses para el delito de riesgo del art. 316 CP). Sin embargo, esta equívoca armonía quiebra cuando los delitos de resultado concurrentes al delito del artículo 316 CP son bien el artículo 152.1. 1.º o 3.ª CP, o en los casos del artículo 142.2 y 152.2 CP cuando la imprudencia es menos grave. Así, a título ejemplificativo, si concurre el delito de riesgo del artículo 316 CP con el delito de resultado lesivo del artículo 152.1. 1.º CP, si se penara por el delito de resultado, la pena podría llegar incluso a ser una multa de seis meses. En cambio, si al delito de riesgo no le acompaña resultado lesivo alguno, la pena mínima a imponer sería seis meses de prisión y multa de seis meses. Ello supondría una suerte de beneficio intolerable para el infractor que atentaría contra toda lógica jurídica.

Para solventar esta situación tan distorsionante, la Circular 4/2011 postulaba entender que, en dichos casos, el delito de riesgo del artícu-

lo 316 CP, al proteger de forma directa un bien jurídico colectivo, la vida y la salud del conjunto de los trabajadores, pero también de forma mediata, la vida y salud de cada trabajador, debía ser considerado de mayor complejidad que el delito de resultado. Indica la Circular 4/2011 y así reza, «Y es que el delito de riesgo, en cuanto que protege a los trabajadores precisamente por su condición de tales, establece un marco punitivo que, en la valoración del legislador, solo puede ser desplazado cuando el resultado concreto acaecido –en el que como hemos dicho, se protege al perjudicado como a cualquier otro ciudadano– represente un desvalor del injusto más intenso y exija por tanto una respuesta punitiva más elevada que la correspondiente el propio delito de riesgo».

Por supuesto, está disfunción en ningún caso se plantearía en el caso del concurso ideal de delitos –artículo 77 CP–, ya que el propio tenor del precepto insta a penar, como norma general, con la pena del delito más grave en su mitad superior.

De cualquier forma, la Unidad especializada de Seguridad y Salud en el Trabajo, lleva abogando desde hace años a la posibilidad de que el legislador introduzca dentro del título XV del Código Penal una cláusula concursal semejante a la contemplada en el artículo 382 CP para los delitos contra la seguridad vial. Entendemos que ello dotaría de una mejor y mayor protección al bien jurídico colectivo «seguridad y salud del grupo/clase trabajadora» y evitaría situaciones concretas, en que el bien jurídico individual dañado es de menor relevancia que el colectivo y se impone a este.

Por la Fiscalía Provincial de Gipuzkoa se aporta un caso concreto en el que se ha formulado acusación en el año 2024 relacionado con la defensa de intereses colectivos y difusos. Se trata de un procedimiento investigado en el Juzgado de Instrucción n.º 3 de Donostia en el que el perjudicado trabajaba en una empresa de importante tamaño y actividad en el territorio histórico dedicada a la venta de harina y derivados, y que, aunque puso en conocimiento de sus responsables el hecho de adolecer deficiencias respiratorias, ninguna medida se adoptó para tratar de solucionar su problemática. Si bien la causa se concreta en un trabajador, la conducta punible afecta al conjunto de trabajadores de la empresa. El afectado permaneció durante años expuesto a la inhalación de polvo de harina en altos niveles, sin que se adoptase ninguna medida de protección individual o colectiva. Los sucesivos informes médicos ponían en conocimiento el empeoramiento de su salud, hasta que por parte del Instituto de la Seguridad Social se le reconoció una incapacidad permanente total.

Por su parte, la Fiscalía de León explica que, en los delitos contra la seguridad y salud en el trabajo, aunque el supuesto más frecuente en la práctica diaria es el de un accidente en el que se ha producido el fallecimiento o lesiones de una persona trabajadora, el bien jurídico protegido es colectivo. Es un interés supraindividual la seguridad del colectivo integrado por las personas que prestan servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección empresarial (artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores).

Como declaró la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de julio de 2002, el artículo 316 del Código Penal –y su versión imprudente regulada en artículo 317– responden desde el ámbito penal a la exigencia constitucional recogida en el artículo 40.2 que obliga a los poderes públicos a velar por la seguridad e higiene en el trabajo. El legislador penal, para disminuir la siniestralidad laboral, adelanta las barreras de punición a la puesta en peligro grave, cuando la ausencia de las condiciones preceptivas de seguridad en el trabajo, previstas en la *Ley 31/95, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales y en sus disposiciones de desarrollo,* donde se establece el deber empresarial de velar por esa seguridad, ha puesto en un grave peligro la vida, integridad física o salud de los trabajadores, tanto si no ha llegado a producirse un accidente, como si este ha tenido lugar, en cuyo caso existirá además el concurso con el delito de homicidio o de lesiones por imprudencia.

La intervención del Ministerio Fiscal en esta materia es fundamental, tanto por ser legalmente el garante de la defensa de los derechos de los ciudadanos y del interés público, como por la sujeción al principio de unidad de actuación. A lo anterior hay que añadir la extraordinaria ventaja que supone la especialización en esta materia que posibilita un tratamiento más riguroso de la problemática de estos delitos y permite la coordinación de la unidad de criterios, lo que ha demostrado en estos aproximadamente veinte años desde la creación de la Unidad especializada, que los fiscales hemos sabido compaginar en nuestra intervención en estos procedimientos la defensa de este bien jurídico desde esta doble perspectiva: el interés colectivo de la efectividad del derecho a la seguridad y salud en el trabajo, y los derechos de las víctimas concretas del hecho delictivo.

En la misma línea, la Fiscalía de Lugo recuerda en su memoria que la actuación del Ministerio Fiscal, en cumplimiento de su mandato constitucional y en el ámbito de los delitos contra la seguridad y salud en el trabajo, adquiere una especial relevancia, al tratarse de

infracciones que trascienden las consecuencias individuales y afectan a la colectividad y al orden socioeconómico en su conjunto.

El Ministerio Fiscal ejerce un rol multidimensional en la defensa de la seguridad y salud en el trabajo, desarrollando funciones clave en las siguientes áreas:

1. Supervisión y control de la legalidad: el MF ejerce una labor de vigilancia activa sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de seguridad laboral. Esta función incluye la revisión de la normativa interna de las empresas, la evaluación de los planes de prevención de riesgos laborales y la verificación de la implementación efectiva de las medidas de seguridad. Asimismo, puede impulsar la intervención de la Inspección de Trabajo y otros organismos administrativos cuando detecte posibles incumplimientos que comprometan la integridad de los trabajadores.
2. Ejercicio de la acción penal: el Ministerio Fiscal ostenta la titularidad de la acción penal, pudiendo iniciar de oficio investigaciones penales, practicar diligencias de investigación, formular acusaciones y participar activamente en todas las fases del proceso penal. Su labor no se limita a la persecución del delito, sino que incluye la propuesta de medidas cautelares y la promoción de una reparación integral del daño causado.
3. Protección de las víctimas: en su papel de garante de los derechos de las víctimas, propone medidas cautelares de protección, coordina con servicios de asistencia integral (psicológica, social y jurídica) y defiende los derechos laborales de las personas afectadas, evitando represalias y garantizando su reincorporación laboral en condiciones dignas y seguras.
4. Coordinación institucional e intersectorial: el Ministerio Fiscal mantiene una estrecha colaboración con la Inspección de Trabajo, autoridades administrativas, servicios de prevención de riesgos laborales y otros organismos públicos y privados. Además, fomenta la interacción con agentes sociales, sindicatos, asociaciones empresariales, colegios profesionales (como arquitectos e ingenieros) y expertos en seguridad laboral, participando en mesas de diálogo social, promoviendo la firma de convenios de cooperación y estableciendo protocolos de actuación conjunta.
5. Actuación unitaria y coordinada: para garantizar una respuesta uniforme en todo el territorio nacional, el Ministerio Fiscal actúa bajo los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica. La Fiscalía General del Estado establece directrices homogéneas que

permiten al conjunto de las fiscalías territoriales aplicar criterios coherentes, asegurando una intervención armónica y consistente en la protección de la seguridad y salud en el trabajo, lo que vertebra a través de un Fiscal de Sala al frente de una Unidad especializada en delitos contra la seguridad y salud en el trabajo.

Este rol del MF adquiere una especial relevancia en Ourense tal y como pone de manifiesto la memoria de dicha Fiscalía, pues la tutela de derechos laborales y de la seguridad social exige una vigilancia activa frente a vulneraciones que afectan no solo a individuos, sino también a colectivos de trabajadores y al orden público laboral. Menciona la memoria que hay en la provincia dos sectores, el textil, junto a una rica tradición vinícola, que se enfrentan a desafíos particulares que requieren la intervención activa de esta institución para salvaguardar los intereses laborales y sociales:

– En el sector textil, que da empleo a un importante número de trabajadores, el Ministerio Fiscal vela por el cumplimiento de los derechos laborales, la igualdad en el empleo y la prevención de riesgos laborales, garantizando que las relaciones laborales se desarrollen en un marco de legalidad y justicia. La protección de estos derechos es esencial para la estabilidad de un sector clave en la economía provincial.

– Asimismo, las bodegas amparadas por denominaciones de origen como Ribeiro, Valdeorras, Monterrei y Ribeira Sacra representan no solo una fuente de riqueza cultural y económica, sino también un foco de relaciones laborales que necesitan supervisión activa para evitar abusos, precariedad o incumplimientos normativos.

La defensa de estos bienes jurídicos incluye, entre otros, la promoción de la igualdad efectiva en el ámbito laboral, la protección de derechos fundamentales de los trabajadores, y la lucha contra la discriminación, el acoso y otras prácticas lesivas en los centros de trabajo. Además, el Ministerio Fiscal tiene un papel esencial en la vigilancia del cumplimiento de las normativas de prevención de riesgos laborales y de la Seguridad Social, asegurando que estas no solo protejan a las personas afectadas, sino que también preserven el interés colectivo.

El Ministerio Fiscal actúa como garante del cumplimiento normativo, promoviendo un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección de los trabajadores, contribuyendo así al progreso colectivo y a la cohesión social en la provincia.

## 4. ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En este orden jurisdiccional vamos a partir de la salvedad señalada por la Fiscalía de Sevilla cuando refiere que no existe la participación universal del Ministerio Fiscal. Señala cómo esta afirmación ya la encontramos en la Circular 3/98, de 23 de diciembre, sobre la intervención del Ministerio Fiscal, siendo el artículo 19.1.f LJCA (en consonancia con lo dispuesto en el art. 3.1.14 del EOMF) el que legitima al Ministerio Fiscal para intervenir *en los procesos que determine la ley en forma expresa.*

La intervención del Ministerio Fiscal en esta jurisdicción observa una creciente expansión en el ámbito de los intereses colectivos y difusos, perteneciendo a este último grupo cuestiones relativas a la protección del medio ambiente o al patrimonio histórico, por ejemplo –como ya se ha expuesto–.

Cabe citar como casos de acciones populares expresamente reguladas, las recogidas en el artículo 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, en el artículo 5.f del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en el artículo 39 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales y en el artículo 109 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Por otro lado, merece una especial mención la intervención del Ministerio Fiscal en el desistimiento del actor público previsto en el artículo 74.3 de la LJCA (aun en procesos en los que no hubiese sido expresamente parte). El órgano jurisdiccional debe oír en estos casos no solo a las demás partes, sino también al Ministerio Fiscal y si este se opusiera, el proceso debe continuar necesariamente. El MF instará la continuación del procedimiento cuando entienda que exista un riesgo objetivo para los bienes jurídicos subyacentes o cuando constate, tal y como se dice en la Circular 3/98 que concurre una «presencia de un interés general que transcienda al de los particulares demandantes y que se haga acreedor de un pronunciamiento judicial con independencia de la actitud procesal de los interesados». De esta forma, aun en procedimientos en los que no haya sido parte, podrá velar por el interés difuso que en su caso concurra.

La Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo, dedica un epígrafe de su Memoria al *El Ministerio Fiscal como garante de bienes jurídicos de naturaleza colectiva y difusa. Asociaciones de consumidores y usuarios,* cuyo contenido se reproduce en el presente Capítulo, pues ilustra sobre la actuación de

dicha Fiscalía ante el TS en asuntos concretos y con relación a la participación de las asociaciones de consumidores o usuarios. Dice:

En esta materia cabe reseñar la intervención de la Sección en el recurso de casación núm. 696/23 interpuesto por una asociación de usuarios y consumidores de agua contra el Real Decreto 448/23, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, publicado en el *BOE* núm. 141, el 14 de junio de 2023 por Orden del Ministerio de Consumo.

La no traspuesta Directiva 2020/1828, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, trae a colación el importante papel de estas asociaciones para el ejercicio de tales acciones. De ahí la importancia de este recuso que versa sobre los requisitos para que una asociación de tal naturaleza sea inscribible en el correspondiente Registro y en consecuencia pueda ejercer el catálogo de derechos recogidos en el artículo 37 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (en adelante, LGDCU), a la sazón: el eventual acceso a la declaración de utilidad pública, percepción de ayudas y subvenciones, representación de sus asociados, ejercicio de acciones en su defensa, de la asociación o de los intereses generales de consumidores y usuarios, el derecho de asistencia jurídica gratuita y la eventual integración en el Consejo de Consumidores y Usuarios. La consecuencia es obvia, fuera del Registro se carece de derechos como asociación de consumidores y usuarios, al menos a escala nacional (entendida a partir de dos o más comunidades o ciudades autónomas).

Pese a que el recurso manifestó impugnar el artículo único y todas sus disposiciones (adicional, transitorias, derogatoria y final), considerando que la norma vulneraba los artículos 9, 14, 18, 22, 23, 24, 25, 51, 103 y 105 de la CE, el artículo 38 de la CDFUE, los artículos 4.2.f, 12, 114 y 169 del TFUE y los artículos 47.1 y 2 y 106 de la Ley 39/15, y solicitando la nulidad de todo el Real Decreto, lo cierto es que el criterio de la Sección centró el problema en dos preceptos clave: el artículo 2, referido al ámbito de cobertura del Registro, y el artículo 9, atinente a los requisitos que deben cumplir las entidades inscribibles. El artículo 2 resulta fundamental porque en él está la base de lo que se considera una asociación, federación, confederación o unión, bien en el ámbito estatal, bien en una comunidad o ciudad autónoma. Se exigen unos mínimos de acreditación de socios individuales de pleno derecho, que se concretan en 3.000 en el ámbito estatal y 500 en el otro más limitado. Implícitamente, cualquiera de los dos parámetros parece expulsar claramente a la recurrente del concepto de asociación

de consumidores y usuarios y del Registro en el que hoy se halla. Y si el artículo 2 afectaba a la parte troncal: qué es y qué no es una asociación de esta índole, el artículo 9 es todavía más concreto al desarrollar los requisitos que han de cumplir las entidades inscribibles, siendo un deber la inscripción en el Registro. Los requisitos se enuncian de forma acumulativa, ya que los que aquí se expresan tienen como premisa el cumplimiento de los establecidos en los capítulos I y II del título II de la LGDCU y otras leyes complementarias. Refiriéndonos al artículo 9, la norma afecta mayormente a la recurrente en los siguientes puntos: (i) el desarrollo de sus actividades en un mínimo de dos comunidades o ciudades autónomas en locales u oficinas no compartidos con cierta tipología de empresas; (ii) disponer, al menos en una de las anteriores, de una delegación física abierta al público con atención personal y especializada durante un mínimo temporal; (iii) ofrecimiento de información a la ciudadanía a través de una página web sobre su denominación legal, NIF, sede social, número de asociados, estatutos, miembros de la junta directiva, oficinas abiertas al público y horario de atención, dirección electrónica de la sede virtual si existiera, teléfono y correo electrónico de contacto, tipos de socios y cuotas anuales, memoria anual de actividades, cuentas anuales y cualquier otra información que garantice su independencia; (iv) la acreditación documental de elaboración de proyectos; y (v) la disposición de un presupuesto mínimo anual de 90.000 euros para el desarrollo de funciones, acreditando la forma de financiación, y de una partida presupuestaria superior a 12.000 euros para actividades formativas, informativas o de difusión. A ello se suma un conflicto con el artículo 10 en cuanto se refiere a los socios individuales de pleno derecho, exigiendo para ser tenidos como tales que conste en cualquier soporte su declaración de voluntad de pertenencia, así como una ficha que acredite su identidad y número de socio, debiendo estar al corriente de pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias. Por lo demás, aunque la demanda, a pesar de su profusión, no hacía ninguna referencia concreta a ello, hay que tener en cuenta –sin duda– que la disposición transitoria primera sobre adaptación de asociaciones inscritas establece el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma para que se adapten sus requisitos, con la consecuencia de la salida del registro si ello no sucede.

Fijada la controversia en dichos términos, el Ministerio Fiscal centró la cuestión en el significado y trascendencia que tiene la acumulación de requisitos, algunos de ellos especialmente cualificados, que se contiene en los artículos 2 y 9 del RD, en contraste con su marco normativo de referencia y amparo en el artículo 33 de la LGDCU, que

concibe la inscripción como (1) un deber que concierne a aquellas asociaciones que no se limiten a desarrollar sus funciones en el ámbito de una comunidad o ciudad autónomas, (2) sujetándose aquellas a los requisitos generales expuestos en los capítulos I y II del título II, previéndose expresamente que, además, (3) se establecerán unos requisitos mínimos sobre (3.1) implantación territorial, (3.2) número de asociados y (3.3) programa de actividades. Así las cosas, el aspecto nuclear a valorar se focalizó en si los requisitos establecidos en el RD, y en particular sobre si esos «requisitos mínimos» están amparados por la misma, son justificados y proporcionales y respetan el núcleo esencial del derecho de asociación, de modo que no supongan un auténtico obstáculo para el ejercicio del este derecho en este ámbito.

En su análisis, las alegaciones del Ministerio Fiscal efectuaron un detallado análisis de los requisitos reseñados partiendo de un postulado básico: precisamente por tratarse de un ámbito especializado, expresamente reconocido como tal en la LODA, debe tenerse como razonable que el ejercicio del derecho de asociación pueda ir acompañado de una serie de requisitos que le permitan ser eficaz y, además, resultar cualificadamente trasparente y, eventualmente, ser sometido a auditoría, ya que no serían suficientes los escenarios mínimos a partir de los que la LODA auspicia la posibilidad de ejercer el derecho. En el consumo, la complejidad del escenario y la actuación responsable requieren y justifican la existencia de un régimen especial (la LGDCU) y mayores requerimientos: la cuestión está en el equilibrio.

El esquema de la limitación es claro: (1) el mínimo de 3.000 socios individuales de pleno derecho, (2) el presupuesto mínimo anual de 90.000 euros, dentro del cual figure una partida presupuestaria destinada a actividades formativas, informativas o de difusión superior a 12.000 euros y, finalmente, (3) la disponibilidad de, al menos, una delegación física abierta al público, dedicada exclusivamente al desarrollo de sus funciones, con atención personal y especializada a los consumidores durante un mínimo de treinta y siete horas semanales; la misma disponibilidad telemática debe existir en los otros territorios donde desarrollen sus funciones. La LGDCU nada dice sobre estos exigentes requisitos financieros. Desde la premisa de validar el número mínimo de 3.000 socios y bajo un presupuesto de autofinanciación, ello supondría una cuota anual para cada uno de ellos de 30 euros. Nada explica al respecto el preámbulo de la norma y desde luego le resta solidez el silencio sobre el significado de tales cifras y sus posibles consecuencias discriminatorias.

Recordando que el Registro Estatal se refiere a entidades cuyas funciones se desarrollen en dos o más comunidades o ciudades autónomas, las alegaciones efectuaron un recorrido por algunos ejemplos de legislación autonómica, siendo obvio que la misma se ciñe al ejercicio de estas asociaciones en sus respectivos ámbitos territoriales; y reflejaron las exigencias recogidas en el Decreto 95/1984, de 24 de mayo, que regula el registro de organizaciones de consumidores y usuarios de Galicia; el Decreto 125/1986, del 31 de julio, por el que se crea el Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de Castilla y León; el Decreto 79/1988, de 20 de octubre, por el que se crea el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de las Illes Balears; el Decreto 38/1997, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Aragón; el Decreto 315/1999, de 4 de noviembre, por el que se adecua el Registro de Asociaciones de Consumidores de la Comunidad de Madrid, que es en realidad el único que se basa en cuantificaciones; el Decreto Foral 237/2007, de 5 de noviembre, por el que se crea el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Navarra; el Decreto 121/2014, de 26 de agosto, por el que se regula el régimen jurídico y el Registro de Asociaciones y Organizaciones de personas consumidoras y usuarias de Andalucía, que distingue un supuesto general y uno de organización más representativa; el Decreto del Registro de organizaciones de personas consumidoras de Cataluña y la condición de organización más representativa que trae causa de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, que no contiene requisitos especiales, siendo la inscripción en el Registro la que otorga la condición (art. 9).

Pues bien, la posición del Ministerio Fiscal fue la de desestimación del recurso con sustento en las siguientes consideraciones:

Las asociaciones de consumidores y usuarios son un tipo especial de asociación que queda fuera del ámbito de la LODA por expresa previsión de esta. Se rigen por su propia Ley, en la que la inscripción en el registro es tanto un deber como una necesidad, lo que se somete al cumplimiento de una serie de requisitos, algunos recogidos en la propia Ley y otros a desarrollar en la normativa ad hoc. El incumplimiento de los requisitos impide a la asociación tener esa condición especial de figurar en el Registro Nacional pero no afecta a su núcleo esencial mínimo como asociación.

Ese esquema resulta acorde con el postulado constitucional que concibe la inscripción como un requisito limitado a los efectos de publicidad.

Con la STC Pleno 15 de 26 de enero de 1989 (FJ 7.º), la inscripción en el Registro Estatal no se exige necesariamente «para la válida constitución de las asociaciones de consumidores y usuarios, ya que esa inscripción se practicará en el referido registro que le corresponda en la normativa con arreglo a la cual se constituyan».

También, refiriéndose a la naturaleza del registro, la STS de 31 de marzo de 2016 (rec. 310/14) niega que exista un derecho indiscriminado o absoluto de inscripción en el registro (ahí el de Asociaciones), sino que ha de cumplirse con los requisitos establecidos en la ley (se refería a la LODA). Con la misma orientación, la STS, sec. 6.ª, de 28 de septiembre de 2010 (rec. 596/07), en un asunto relativo a entidades religiosas, distingue bien claramente entre lo que es una asociación «constituida por la libre concurrencia de voluntades para conseguir un objetivo común, con los fines lícitos y sus propios órganos de gobierno» y lo que es el acceso a un registro, lo cual se somete a una serie de requisitos.

Desde la premisa de que el derecho a asociarse se reconoce a toda persona, sin más restricciones que las previstas en la ley, es cierto que los distintos ámbitos en los que puede desarrollarse el fenómeno asociativo (religioso, político, consumo…) tienen una regulación determinada por la naturaleza de cada entorno, por lo que es perfectamente concebible que el mínimo asociativo de tres o más personas físicas o jurídicas (art. 5 LODA) no sea suficiente para operar en todos los ámbitos, sin que con ello se vea perturbado el derecho mismo de asociación.

Es la norma de respaldo (la LGDCU) la que recoge el marco jurídico general de sus tipos asociativos. Consciente de la presencia del fenómeno en el espacio autonómico, expresamente prevé un escenario estatal, con un Registro de tal naturaleza en el que para acceder al mismo justifica unos requisitos mínimos sobre determinados aspectos que expresamente se señalan en su artículo 33.

Es el artículo 33 el que respalda que se hayan fijado unos requisitos mínimos sobre implantación territorial, número de asociados y programa de actividades, aunque es cierto que no se hace referencia en la norma a presupuesto o solvencia financiera, siendo posiblemente estas cifras las más significativas, por su cuantía, del RD.

Cabe constatar que, aun con evidente heterogeneidad en la legislación autonómica, ya aparecen puntualmente reglas sobre mínimos de socios y mínimos presupuestarios (en Andalucía, en su tipo asociativo más avanzado, incluso más exigente que en el Registro estatal, sin ser

fácil establecer el parangón con los 60.000 euros de Madrid de 1999). Prácticamente en todas está presente la idea de una realidad económica y presupuestaria y su impacto.

La STC 133/2006, de 27 de abril (RI 3974/02, FJ 5.º), resolviendo una cuestión en materia de asociaciones diferente a lo presente, sin embargo, sí contiene una útil referencia al patrimonio de la asociación «como una garantía establecida en beneficio de terceros que puedan entablar relaciones jurídicas con la asociación, así como de los propios asociados», poniéndolo en relación con «la actividad que se proponga desarrollar la asociación», que resultará de la definición precisa de sus fines y actividades.

Complementando lo anterior, cabría añadir que precisamente la inscripción y la publicidad que supone, al hacer pública la constitución y los estatutos de las asociaciones, entraña una garantía para los socios y para los terceros que se relacionan con ellas.

Las asociaciones de consumidores tienen entre sus funciones más específicas la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, su información, formación y educación, con un llamamiento muy especial a la defensa de los intereses generales, colectivos o difusos de los consumidores. Tales actividades no pueden concebirse, sobre todo a escala estatal, sin un adecuado respaldo presupuestario que les permita actuar con solvencia. A ello se suma, el estricto régimen que la ley establece para velar por su independencia y trasparencia (arts. 27 a 32 de la LGPDCU).

La ya mencionada y no traspuesta Directiva 2020/1828, *relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores,* trae a colación el importante papel de estas asociaciones para el ejercicio de tales acciones, las cuales solo pueden concebirse en un escenario de solidez económica de la propia asociación, apuntando ya la propia Directiva que uno de los requisitos acumulados que se les exigen es su solvencia, algo consustancial a un escenario de actuación procesal sobre el que pende el riesgo de la condena en costas.

Es cierto que el Estado deberá fijar un marco de requisitos a cumplir por estas asociaciones y que el RD no tiene por qué ser la referencia, de manera que no necesariamente las asociaciones a inscribir en el Registro Estatal hayan de ser (todas y cada una de ellas) las que puedan ejercer las acciones nacionales de representación de intereses colectivos de los consumidores, si bien no parece aventurado pensar que por debajo de sus mínimos presupuestarios no se dé un marco seguro de actuación.

Por su parte, la Fiscalía de Lugo, hace una didáctica síntesis de la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos contencioso-administrativos, distinguiendo entre:

a) La intervención en los procesos de control de la legalidad. En los procesos contencioso-administrativos, el Ministerio Fiscal tiene una intervención activa, actuando principalmente como garante de la legalidad. A pesar de no ser parte en el litigio, interviene para velar por la correcta aplicación del derecho, sin que ello implique representar los intereses de una de las partes. Su intervención se considera esencial en aquellos procesos que impliquen un análisis de la conformidad de los actos administrativos con el ordenamiento jurídico, particularmente cuando se tratan de cuestiones que afectan al interés público o colectivo.

b) La intervención en casos que afecten a derechos fundamentales. El Ministerio Fiscal también juega un trascendente papel cuando los procedimientos contencioso-administrativos implican la posible vulneración de derechos fundamentales o libertades públicas, especialmente si estos afectan a colectivos amplios o a derechos difusos. En este sentido, la intervención del Ministerio Fiscal asegura que, incluso cuando no existan partes interesadas directamente, se protejan los derechos fundamentales que no deben verse comprometidos por actuaciones administrativas irregulares.

También sintetiza esta Fiscalía en su texto, la normativa que ampara la intervención del MF y proporciona reseñas jurisprudenciales mediante el siguiente esquema:

1. El artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. La Ley 29/1998 en su artículo 19.1 f) dispone que «están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo: (…) El Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley», así el Ministerio Fiscal puede intervenir en todos aquellos procedimientos en los que se vean afectados bienes o derechos colectivos o de interés público. La ley establece que, de forma general, el MF puede intervenir en cualquier tipo de proceso contencioso-administrativo que implique la protección de derechos fundamentales, el medio ambiente, la defensa de los consumidores o la igualdad de género, entre otros, conforme a la Circular 2/2018 de la Fiscalía General del Estado. En este sentido, la STC 21/07/2016.

2. Jurisprudencia del Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo (Sala Tercera) ha sido claro en cuanto a la necesidad de la interven-

ción del Ministerio Fiscal en los procedimientos en los que se vean comprometidos los derechos e intereses colectivos. Así, en diversas sentencias, se ha afirmado que el Ministerio Fiscal tiene un interés legítimo en proteger los intereses generales, especialmente cuando se trata de derechos que afectan a la colectividad y que requieren una especial tutela por parte del Estado. La intervención del Ministerio Fiscal en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es esencial para garantizar que los bienes e intereses colectivos y difusos, que afectan a la comunidad en general, reciban una adecuada protección frente a posibles actuaciones ilegales o contrarias al interés general. Su actuación en este campo contribuye a asegurar que la Administración pública actúe conforme a los principios de legalidad, justicia y equidad, y a proteger los derechos de los ciudadanos, incluso cuando estos sean difusos o colectivos.

De otro lado, la memoria de Albacete apunta que, en el ámbito contencioso administrativo hemos de partir del artículo 125 CE, que reconoce el ejercicio de la acción popular, la cual no ha de entenderse circunscrita únicamente a la jurisdicción penal. Así, en la Ley 29/1998, de 13 de julio, LRJC, en su artículo 19.1 h), se prevé la actuación de: «Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes».

La intervención del Ministerio Fiscal en el procedimiento jurisdiccional contencioso-administrativo fue ampliamente tratada en la Circular 3/1998, de 23 de diciembre, *sobre la Intervención del MF en la nueva Ley de lo Contencioso-Administrativo,* añeja Circular, todavía aplicable, en la que se dejaba claro que, conforme al citado artículo 19.1, el Fiscal solo intervendría en aquellos casos en los que la ley así lo dispusiera, no pudiéndose convertir en un fiscalizador de la actuación de la Administración, ni solicitar a esta información o antecedentes sobre la actividad pública a fin de verificar su adecuación a la legalidad administrativa.

Por tanto, la legitimación reservada del MF en los casos previstos y la necesidad de previsión expresa para el ejercicio de la acción popular, permite afirmar que la defensa de intereses difusos en el orden contencioso administrativo por parte del Ministerio Fiscal será solamente instrumental, para aquellas materias en que exista una previsión. Estas materias coincidirán directamente con otras especialidades existentes en el Ministerio Público, motivo por el que debemos entender que la jurisdicción o especialidad contenciosa se referirá al instrumento en el que hacer valer el desarrollo de otras especialidades. Así ocurre en relación con la materia medioambiental, pues la Circu-

lar del año 1998 ya decía: «Esta acción pública la encontramos en el D. 833/75, de 6 de febrero, sobre protección del ambiente atmosférico (art. 16); en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Nacional (art. 8.2); en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (art. 109); y en la Ley del Suelo (art. 304), del RDL. 1/1992, de 26 de junio, dejado expresamente en vigor por la disposición transitoria única de la nueva Ley 6/1998, de 13 de abril. También las diversas leyes reguladoras de los parques nacionales reconocen acción pública para exigir la estricta observancia de las normas protectoras». Esta idea de instrumentalidad se reforzó en la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 4/2007, de 10 de abril, *sobre el Fiscal Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo y las secciones de medio ambiente de las fiscalías,* al decir: «la intervención del Ministerio Público en procedimientos no penales se centrará esencialmente en procedimientos contencioso-administrativos».

Tras la Circular de 1998 se aprobó el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana,* que recoge la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como la Ley 26/2007, de 23 de octubre, *de Responsabilidad Medio Ambiental,* que en su disposición adicional 8.ª, establece: «De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Ministerio Fiscal estará legitimado en cualesquiera procesos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de esta ley».

Así como no es rechazable la posibilidad de que una controversia en materia de consumo acceda a la jurisdicción contencioso-administrativa, pues el ciudadano puede ser usuario de las prestaciones a cargo de la Administración, supuestos en los que la intervención del MF resulta viable, para el ejercicio de defensa de los derechos de los ciudadanos que le encomienda el artículo 124 de la CE, en esta materia objeto de especial tutela en la misma CE (art. 51), tiene legitimación siempre que la acción ejercida no se articule por el procedimiento especial y sumario para la protección de los derechos fundamentales, pues, en tal caso, la legitimación del Fiscal le viene dada por la propia naturaleza del procedimiento.

En el mismo sentido, la Fiscalía de Álava refiere que, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, la intervención del Ministerio Fiscal viene determinada, con frecuencia, por la posible vulneración de derechos fundamentales en relación con actos de las distintas Administraciones Públicas, con afectación, directa o

indirecta, sobre intereses colectivos o difusos. Señala como ejemplos de la intervención del MF en el año 2024 los procedimientos en los que ha sido planteada la vulneración del derecho fundamental a la huelga, siendo uno de ellos un recurso interpuesto por un sindicato contra la interpretación de una orden de servicios mínimos llevada a cabo por el Servicio Vasco de Salud durante una huelga convocada por el sindicato demandante, con afectación de varios trabajadores. Asimismo, ha sido parte la Fiscalía en recursos planteados frente a varias convocatorias de acceso a la función pública, en los que se alegaba vulneración del derecho a la igualdad de trato y no discriminación y del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad. También hace referencia a la existencia de otros procedimientos en años anteriores cuyo objeto afectaba a intereses difusos o colectivos, en relación con actos de las Administraciones Públicas, como el derecho a la educación inclusiva o el derecho a la conciliación laboral y familiar.

La Fiscalía de Almería proporciona datos sobre su actividad en esta materia, apuntando a que han sido objeto de tramitación diversos procedimientos de derechos fundamentales, concretamente en relación con el derecho de libertad sindical y negociación colectiva, y también el derecho a la educación. La posición procesal del Ministerio Fiscal en la totalidad de los procedimientos es extensiva y garantista en protección de los derechos fundamentales habida cuenta la naturaleza de los derechos cuestionados.

Así, la demanda interpuesta por el Sindicato de Empleados Públicos de Almería (SEPAL) o por la organización sindical Unión de Empleados Municipales de Almería (UEMA) en los que por la naturaleza de los derechos cuestionados (derecho de libertad sindical, derecho de igualdad) han tenido por objeto evitar la discriminación de todos sus afiliados por afectación del derecho a la negociación colectiva como derecho imprescindible para el normal desarrollo de la actividad como representante de los trabajadores; también un supuesto de demanda instada por la organización sindical Sindicato Docentes por la Pública por vulneración del derecho a la libertad sindical, en concreto por vulneración del derecho al crédito sindical, cuya titularidad legítima está fuera de toda duda y es configurado en la doctrina constitucional en un sentido amplio en ejercicio de las funciones representativas de los trabajadores y sin que el empresario pueda interferir en el libre ejercicio, y de forma impositiva, de dichas labores de representación más que en el sentido de controlar un abuso desproporcionado o excesivo de dicho derecho y ello de conformidad con las previsiones legalmente contenidas en los artículos 37.3, 68 e) y 87

del Estatuto de los Trabajadores (RDL 2/2015) y en artículo 10 e) de la Ley Orgánica de Libertad Sindical 11/85, de 2 de agosto.

Destaca esta Fiscalía otro supuesto en materia de educación inclusiva de una menor en un centro de educación ordinaria con grave afectación de los derechos de educación e igualdad (artículos 27 y 14 CE) y en el que se insta por el demandante la obligación que compete a la administración educativa de procurar una educación inclusiva de las personas afectadas llevando a cabo con medidas de acción positiva los ajustes razonables, necesarios y personalizados para evitar la exclusión del sistema educativo ordinario, exigencia impuesta no solo por la normativa aplicable sino por las obligaciones que establecen a los poderes públicos los artículos 9.2 y 49 CE, invocándose asimismo la vulneración del derecho de igualdad como consecuencia de la falta de prestación a la menor de los apoyos necesarios para procurarle dicha integración en el sistema educativo ordinario, entendiendo la diversidad dentro de la cláusula general de «cualquier circunstancia o condición» amparada en tal previsión constitucional.

En este orden jurisdiccional, por la Fiscalía de Gipuzkoa se refiere su activa intervención como garante de bienes colectivos en los expedientes de expropiación forzosa, habiendo incoado la Fiscalía 6 diligencias preprocesales al efecto en 2024.

Por su parte, la Fiscalía de Madrid concreta los principales derechos presentes en los procedimientos contencioso-administrativos: Derecho a la vida y a no sufrir tratos inhumanos y degradantes (art. 15 CE). Derecho a la legalidad (art. 25 CE). Derechos a la igualdad y a la no discriminación. (art. 14 CE). Derechos de libertad (arts. 16, 17, 18, 19 y 20 CE). Derechos sindicales: huelga y libertad sindical con especial referencia, a los servicios esenciales para la comunidad y concepto de servicios mínimos (art. 28 CE). Derechos de ejercicio colectivo: reunión y manifestación (art. 21 CE). Derecho de asociación (art. 22 CE). Derechos de participación en asuntos públicos no representativos: funcionarios públicos (art. 23 CE). Derecho a la educación (art. 27 CE). Derechos de alcance procesal: artículo 24 CE.

También concreta esta memoria cuál es la actividad administrativa objeto de impugnación, a la sazón:

1. Reglamentos dictados por cualquier Administración, sea central, autonómica o local cuando no se lleve a cabo una protección adecuada de los intereses económicos, salud o seguridad de los consumidores y usuarios. El ejercicio de la acción puede ser tanto res-

pecto a la disposición en cuestión como frente a los actos de la Administración en aplicación de la misma.

2. Actos administrativos, tales como licencias, inspecciones, autorizaciones… a los que están sujetos las actuaciones de los consumidores las cuales protege la normativa aplicable al caso. Muchas de las vulneraciones que se producen en el ámbito de consumidores y usuarios lo son en materia de sanidad, transportes o espectáculos, que están sujetas al previo control de la Administración y por tanto susceptibles de ser recurridas tanto en vía administrativa como contenciosa administrativa.

Señala Madrid que en el año 2024 se han incoado 107 diligencias preprocesales para la tramitación de la expropiación forzosa; el punto de partida constitucional de esta cuestión es el artículo 33.3 CE que establece que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad a lo dispuesto a las leyes. Superada la concepción civilística recogida en el artículo 348 CC y propia del Estado liberal que perfila la propiedad privada como un último límite de derecho natural, sagrado e inviolable, resulta propio de la fase actual del Estado introducir en el derecho de propiedad privada una función social que delimita su contenido y que además da un alcance nuevo al instituto de la expropiación forzosa. De este modo, es posible entender la expropiación forzosa como un instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad atendiendo a imperativos crecientes de justicia social, a fin de satisfacer toda clase de fines públicos y sociales.

La Fiscalía Provincial de Álava recoge en este apartado de su memoria su actividad en los casos de posible vulneración de derechos fundamentales en relación con actos de las distintas Administraciones públicas, con afectación, directa o indirecta, sobre intereses colectivos o difusos. Así, señala que ha sido parte en procedimientos en los que ha sido planteada la vulneración del derecho fundamental a la huelga, siendo uno de ellos un recurso interpuesto por un sindicato contra la interpretación de una orden de servicios mínimos llevada a cabo por el Servicio Vasco de Salud durante una huelga convocada por el sindicato demandante, con afectación de varios trabajadores. Asimismo, ha sido parte en recursos planteados frente a varias convocatorias de acceso a la función pública, en los que se alegaba vulneración del derecho a la igualdad de trato y no discriminación y del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad. Respecto de

años anteriores, hace mención a otros procedimientos cuyo objeto afectaba a intereses difusos o colectivos, en relación con actos de las Administraciones Públicas, como el derecho a la educación inclusiva o el derecho a la conciliación laboral y familiar.

## 5. CONCLUSIONES

Los intereses colectivos o difusos son los pertenecientes a todos los miembros de una masa o grupo de la sociedad, sin posibilidad de fraccionarse en porciones para cada uno, ni de defensa, mediante las acciones individuales tradicionales, ni de ejercicio aislado, o bien, que siendo factible su separación, la prosecución de procesos singulares, por una o más personas carece de incentivos reales, tanto por resultar más costosos los procedimientos empleados que la reparación que se pueda obtener, como por su falta de idoneidad para impedir a futuro los abusos denunciados, a favor de toda la comunidad de afectados.

Tal y como expone la Fiscalía de Huesca, el reunir intereses colectivos bajo la tutela civil, penal, administrativa o laboral, a veces plantea dificultades sustanciales relativas a la naturaleza de estos bienes y al impacto que tienen en todo el orden tradicional de protección de bienes jurídicos individuales, ya que los intereses difusos o colectivos representan una quiebra con el paradigma tradicional de la teoría clásica del interés jurídico. Así, como se ha dicho, su agregación a los ordenamientos internos nacionales se vincula e impulsa con el desarrollo de los derechos humanos de solidaridad o de tercera generación.

La decisión sobre qué bienes han de tutelarse es una decisión política matizada por cuestiones sociales, económicas, culturales y coyunturales nacionales e internacionales. Una difícil cuestión, cuya génesis y desarrollo se encuentran en estado embrionario y cuya incorporación a las legislaciones nacionales deberá venir precedida de una necesaria discusión, que debe realizarse, no solo desde la perspectiva del derecho nacional, sino desde el reconocimiento de la realidad plurilegislativa de nuestro ordenamiento jurídico constitucional, autonómico y comunitario. Así, la distribución de competencias que realizan los artículos 148 y 149 de la CE y las relaciones entre ordenamiento estatal y autonómico debe tener presente la cooperación (artículos 148.1 y 149.1), la interferencia (artículos 150 y 155) y la integración (artículo 149.3). En el mismo sentido, las relaciones entre el derecho de la UE y los ordenamientos nacionales en los que se integra, que no vienen determinadas por criterios de jerarquía, sino de competencia.

# CAPÍTULO VI
# PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS

## 1. DERECHO PENAL SUSTANTIVO

### 1.1 **Modificación de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores**

Tanto las secciones de Menores de diversas fiscalías provinciales como la propia Unidad de Menores de la Fiscalía General del Estado plantean nuevamente la insoslayable necesidad de modificar la LO 5/2000 para que se consagre expresamente que el decreto motivado del fiscal incoando expediente, conforme a la LORPM, tenga la misma virtualidad interruptiva de la prescripción que el auto motivado dictado por un Juez de Instrucción en el proceso de adultos.

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.

La Sala II del TS en la sentencia 573/24, de 6 de junio, ha resumido la problemática planteada destacando que tres han sido las principales tesis que se han sostenido, reconociendo de este modo la interpretación «dispar» que hasta este momento han venido dando los tribunales:

– *Una primera solución, defendida por la Fiscalía General del Estado (FGE Circular 9/2011) y seguida por algunas audiencias provinciales, ha sido considerar que el decreto del fiscal de incoación del expediente de reforma, que da comienzo al proceso, debe equiparase a la resolución judicial propia de la jurisdicción penal de adultos.*

– *Una segunda solución, crítica con la anterior, que aparecía como subsidiaria en la FGE Circular 9/2011, entiende que el decreto del fiscal no puede equipararse a la resolución judicial que exige el artículo 132.2 C.P., papel que solo podría cumplir el auto judicial de incoación del expediente previsto en el artículo 16.3 LO 5/2000.*

– *Una última posición es la de los Tribunales que niegan las dos soluciones anteriores: la primera por no haber resolución judicial, y la segunda por entender que el auto judicial de incoación es de mero trámite, por lo que exigen una resolución judicial en sentido estricto, que normalmente solo llegaría con la Sentencia condenatoria, o al menos, con el dictado de la resolución prevista en el artículo 64 LORP.*

A fin de poner término a la situación de división descrita, se defiende el cambio legislativo propuesto, que, además, sería plenamente congruente tanto con las facultades investigadoras atribuidas al Ministerio Fiscal en la LORPM, como con la doctrina mantenida de modo uniforme por las audiencias provinciales con anterioridad a la reforma de la interrupción de la prescripción en el CP llevada a cabo por la LO 5/2010, así como con la introducción, 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*, de un nuevo apartado en el art. 132, el actual apartado 4, atribuyendo eficacia interruptiva a los decretos de los fiscales europeos delegados en los supuestos en que estos asumen la investigación de los delitos respecto de los que la Fiscalía Europea es competente.

### 1.2 **Introducción de un subtipo agravado del art. 255 CP**

Por la Fiscalía Especial Antidroga se resalta el escandaloso incremento de plantaciones de cannabis *indoor* por todo el territorio español, el cual suele ir acompañado de enganches ilegales al suministro eléctrico. Los sistemas de iluminación y ventilación utilizados para acelerar el crecimiento de las plantas funcionan 24 horas al día y se obtienen mediante enganches ilegales que causan estragos en la red eléctrica. La sobrecarga de potencia activa las protecciones de los centros de transformación y provoca cortes reiterados de suministro que afectan a los ciudadanos. Pero es que, además, el consumo de electricidad es tan alto y la manipulación de las instalaciones tan

devastadora que se llegan a originar incendios en líneas subterráneas y en los centros de transformación. Son decenas de miles las actuaciones de la policía en estos supuestos en las que intervienen también para el desenganche de esas manipulaciones con el consiguiente trabajo y peligro.

Teniendo en cuenta que tanto las penas de defraudación de fluido eléctrico como las penas por el tráfico de drogas de sustancias que no causan grave daño a la salud son bajas, ya que en cantidades inferiores a los 10 kg de peso neto la pena prevista es de uno a tres años, debería plantearse un incremento de pena para situarnos en el marco penológico de los países de nuestro entorno.

Así, en Alemania, Francia e Italia la defraudación en el suministro eléctrico comporta penas de prisión, mientras que la mínima severidad de la norma penal española, disponiendo solo multas, es probable que atraiga a nuestro país a tramas organizadas.

Por ello, siguiendo la idea expuesta por varios delegados, se propone la inclusión en el art. 255 CP de un tipo agravado con penas privativas de libertad para la defraudación asociada a actos de cultivo del art. 368 y ss. CP llevados a cabo por grupos u organizaciones criminales.

### 1.3 Tipificación del transporte y almacenamiento de combustibles líquidos predeterminado al narcotráfico

Por la Fiscalía Especial Antidroga se reitera esta propuesta por su trascendencia en este marco delictivo.

Dentro del fenómeno criminal del narcotráfico, se denominan comúnmente «petaqueros» a aquellas personas que se dedican a transportar y almacenar grandes cantidades de gasolina que posteriormente se destina al suministro de combustibles de las embarcaciones de alta velocidad utilizadas para el transporte de hachís desde el norte de África.

Tanto la Fiscalía como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad han trasladado en diferentes ocasiones las importantes dificultades existentes para perseguir penalmente estas conductas, que presentan una indudable importancia logística en las actividades de tráfico de drogas –particularmente en la zona del Campo de Gibraltar–, a pesar del grave riesgo que comportan.

Ha de tenerse en cuenta que, en la mayor parte de los supuestos, la gasolina se localiza e interviene en embarcaciones o vehículos a motor, así como en naves –conocidas como «guarderías»– y vivien-

das. Las mencionadas dificultades en su persecución se producen fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, por la complejidad, en muchos casos, de acreditar en el proceso penal la vinculación de esos transportes o almacenamientos con el narcotráfico. Y, en segundo lugar, por los problemas que se generan a la hora de incardinar tales conductas en algún otro tipo delictivo existente en nuestro ordenamiento jurídico-penal vigente, en concreto, en los previstos en los arts. 384 y 568 CP.

La introducción de un nuevo tipo penal que castigase sin más la tenencia o el transporte de gasolina sin el cumplimiento de los requisitos de la normativa administrativa, aun si las cantidades no son lo suficientemente importantes como para suponer un «potencial lesivo» relevante, podría acentuar el carácter formal del delito, lo que desoiría la doctrina jurisprudencial ordinaria y constitucional.

Por ello, la propuesta que se recoge parte de la actual configuración del tipo de peligro abstracto del art. 568 CP, realizándose las oportunas modificaciones en el mismo que, de igual manera, solventasen algunos de los problemas que la actual tipificación plantea.

En primer lugar, se propone la introducción de la locución «con temeridad manifiesta», que ya es utilizada en nuestro Código Penal en el ámbito de los delitos contra la seguridad vial, en concreto en el art. 380 CP, si bien tratándose de un tipo de peligro concreto. Con ello se recogería, de modo explícito, la exigencia jurisprudencial relativa al elemento subjetivo del tipo, consistente en la conciencia de que la tenencia de esas sustancias supone un riesgo prohibido y la voluntad de realizar la conducta pese a ese conocimiento.

Por otro lado, y en cuanto al elemento de tipo que se remite a la llamada «ley penal en blanco», cabe valorar la sustitución de los términos actualmente utilizados –«no autorizados por las Leyes o la autoridad competente»– por una técnica de remisión más acorde a la empleada en otros tipos penales vigentes, que hacen referencia a «la contravención de las leyes u otras disposiciones de carácter general».

Asimismo, en atención a la mayor habitualidad con que se producen las conductas peligrosas recogidas en el tipo penal respecto de la gasolina, cabría incorporar un nuevo apartado en el artículo que, a los efectos del precepto, repute manifiestamente temerario un solo transporte o el depósito en un único lugar de carburantes líquidos que superen el límite reglamentariamente impuesto en las veces que se considerase oportuno.

### 1.4 **Introducción de la pena de privación del derecho a la tenencia y porte de armas en la conducta tipificada en el art. 148.4.º CP**

Por la Fiscalía Provincial de Albacete se sugiere incluir la pena de privación del derecho a la tenencia y porte de armas con carácter imperativo en el artículo 148.4.º del CP a semejanza de lo previsto en art. 153.1 del CP.

El artículo 148 CP tipifica el delito de lesiones agravadas cuando concurren determinados supuestos, y recoge en su núm. 4.º el que *la víctima fuere o hubiere sido esposa, o mujer que estuviere o hubiere estado ligada al autor por análoga relación de afectividad, aun sin convivencia*, anudándole una pena privativa de libertad junto a las accesorias correspondientes. Por su parte, el art. 153.1 CP que contempla el delito de maltrato de obra a víctimas de violencia de género, conlleva imperativamente la imposición de varias penas y, entre ellas, la de privación del derecho a la tenencia y porte de armas. No parece coherente jurídicamente que la previsión de la privación imperativa de este derecho se prevea para el delito de maltrato de obra sin causar lesión, y no esté contemplada en el caso de lesiones de mayor gravedad a la pareja, esposa, expareja o exesposa como las del artículo 148.4.º del CP.

## 2. DERECHO PROCESAL PENAL

### 2.1 **Propuesta de modificación del art. 367 ter LECrim**

Por la Fiscalía Provincial de Cádiz se propone la reforma del párrafo segundo del art. 367 ter LECrim en el sentido de incluir la posibilidad de destrucción administrativa de las embarcaciones de alta velocidad y sus motores, consideradas como género prohibido por la LO 12/1995, de 12 de diciembre, *de represión del contrabando*, una vez realizada la valoración e informe técnicos correspondientes. Se trata de una medida para evitar las acumulaciones de embarcaciones de alta velocidad en lugares que no son los depósitos oficiales, debido al abarrotamiento de estos. Se están produciendo graves problemas de seguridad, según alertan las fuerzas y cuerpos de seguridad, tanto por el riesgo elevado de sustracción de los motores y componentes, como para la salud pública y el medio ambiente debido a los residuos que generan. Y esto se produce, fundamentalmente, por la tardanza en obtener las autorizaciones judiciales de

destrucción, ante la saturación de los juzgados que se encargan de las causas derivadas de esas aprehensiones.

## 3. REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL EN MATERIA DE COMPETENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL

### 3.1 **Ampliación de competencias de la Audiencia Nacional en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada y transnacional**

Se insiste una vez más en la conveniencia de modificar el art. 65 LOPJ ampliando las competencias de la Audiencia Nacional, como órgano con larga experiencia en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y otros delitos complejos que requieren una respuesta especializada, asumiendo, entre otros, delitos como los 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; los delitos cometidos por organizaciones criminales que cumplan con determinados 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 y utilización de medios sofisticados o violentos para la comisión de delitos); los delitos contra el medio ambiente de especial gravedad por tener una dimensión transnacional o afectar a un territorio que exceda el de una Comunidad Autónoma; los delitos de ciberseguridad que pongan en peligro la seguridad de infraestructuras críticas, como redes eléctricas, sistemas de transporte o instituciones financieras; los delitos de tráfico ilícito de bienes culturales que tengan una dimensión transnacional o que afecten a un patrimonio cultural de especial relevancia; los delitos de blanqueo de capitales de dimensión transnacional y especial complejidad por la utilización de redes criminales transnacionales y finalmente los delitos contra la forma de gobierno y el orden constitucional, más allá de las altas instituciones del Estado, de manera que se responda a la necesidad de proteger el sistema democrático en su conjunto.

### 3.2 Modificación del artículo 65 LOPJ para que los Juzgados Centrales de Instrucción y de lo Penal asuman el conocimiento de delitos de quebrantamiento de condena derivados de incumplimiento de medidas de libertad vigilada impuestas en sentencia dictada por delitos de terrorismo

Se ha detectado en los últimos tiempos un considerable número de casos en que condenados por delito de terrorismo, a los cuales se les imponen medidas de libertad vigilada, incumplen de manera reiterada las mismas. Estos supuestos actualmente son investigados y juzgados por los órganos judiciales del lugar donde se comete el delito de quebrantamiento, debiendo asumir dicha tarea conociendo respecto al autor de los hechos únicamente la sentencia condenatoria que le impuso la medida, así como las circunstancias de ese quebrantamiento.

En aras de evitar nuevos actos terroristas y por ende nuevas víctimas, se estima un sistema más eficiente aquel en que el mismo órgano judicial que conoció de la investigación del delito terrorista, conozca del quebrantamiento de la medida impuesta en sentencia por su perpetración. De ese modo, los órganos instructor y enjuiciador dispondrán de toda la información relacionada con el autor, es decir, su *modus operandi,* la finalidad de sus acciones, su ámbito de actuación, la zona geográfica en la que actúa y personas con la que se relaciona, y en definitiva todo lo que le rodea, garantizándose así una actuación policial y judicial rápida para el caso de quebrantamiento de la medida de libertad vigilada en aras a su detención y posible adopción de medidas cautelares sobre su persona, así como la imposición de una pena adecuada en caso de condena.

Pero, además, al disponer de toda esa información también el Ministerio Fiscal podrá desempeñar sus funciones constitucionales de manera más eficaz. La posible necesidad de adopción de medidas cautelares respecto de esa persona, la adecuada formulación de escrito de calificación, los términos de una posible conformidad e incluso las medidas a imponer en fase de ejecución, son decisiones que se podrán tomar o informar en mejores condiciones por la Fiscalía de la Audiencia Nacional que por una Fiscalía Provincial. Precisamente por haber participado en la investigación del delito que ha llevado a la imposición de la medida de libertad vigilada, conociendo no solo la conducta finalmente cometida y por la que fue condenado, sino también las circunstancias en que se produjo su detención y otros posibles objetivos perseguidos por el delincuente o la organización en que se integre o con la que colabore, se ostenta una posición privilegiada para la toma

de las decisiones indicadas, pudiéndose valorar de modo más adecuado el riesgo de reiteración delictiva y actuar en consecuencia.

Siendo que la competencia de los Juzgados Centrales de Instrucción y de lo Penal se limita de manera estricta al listado de ilícitos penales que recoge el art. 65 LOPJ, se estima adecuado modificar el precepto para que incluya «delitos de quebrantamiento de condena derivados de incumplimiento de medidas de libertad vigilada impuestas en sentencia dictada por delito de terrorismo».

## 4. MEMORIA DEMOCRÁTICA Y DERECHOS HUMANOS

### 4.1 **Reforma de la LOPJ en materia de justicia universal**

La jurisdicción universal constituye una herramienta esencial en la lucha contra la impunidad de los perpetradores de crímenes internacionales habiéndose demostrado eficaz para la defensa de sus víctimas en su anhelo de verdad y justicia, operando también como instrumento de cooperación internacional en la persecución de delitos transfronterizos.

Lejos de ser un fenómeno excepcional, se trata de un criterio de atribución de jurisdicción presente en un importante número de legislaciones nacionales.

La justicia universal es una conquista irrenunciable de toda la humanidad y, en particular, de las sociedades democráticas. Se trata de un avance decisivo en la defensa de los derechos humanos universalmente reconocidos; forma parte del sistema de justicia internacional, que defiende los intereses y valores de la comunidad en su conjunto, más allá de los puramente estatales o particulares; y posibilita que los crímenes internacionales no queden impunes.

En nuestra legislación, el principio de jurisdicción universal viene recogido en el artículo 23.4 LOPJ. La redacción inicial de 1985 adoptó el llamado *sistema puro o absoluto* y concurrente respecto de otras eventuales jurisdicciones que pudieran conocer de los mismos hechos. La reforma operada por la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, acogió un principio restringido de aplicación extraterritorial de la ley española que supuso una limitación de nuestra jurisdicción al requerir un necesario vínculo de conexión relevante con España, eliminando además el principio de concurrencia. Finalmente, la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, adoptó un modelo de jurisdicción universal todavía más restringido, imponiendo unas exigencias que, *de facto*, supusieron su práctica desaparición.

Hoy más que nunca, cuando los conflictos bélicos y las graves violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario están lamentablemente de actualidad en el mundo, se necesita un replanteamiento legislativo de la materia que tenga como eje fundamental un principio de justicia universal consecuente con su fundamento, alcance y naturaleza. Se hace precisa la previsión de un modelo que permita perseguir ante la jurisdicción española los más graves crímenes internacionales de primer grado sin exigir entre el hecho, sus presuntos responsables, las víctimas y el Estado vínculo de conexión alguno.

El sistema de jurisdicción universal cuya introducción se propone parte de una novedosa concepción: la de la justicia universal cooperativa. Este modelo permitiría investigar determinados hechos y la autoría o participación de sus responsables no para ser juzgados por nuestros tribunales, sino como una nueva forma de cooperación efectiva con los órganos judiciales de otros países o de organizaciones internacionales reconocidas. Con ello se persigue la finalidad de que el enjuiciamiento se pueda llevar a cabo por los tribunales de aquel país que se encuentre en mejor posición para ello o en el que se den condiciones de razonabilidad, por ser el lugar donde se encuentre el presunto responsable de los hechos o porque concurra cualquier otra circunstancia de análoga entidad.

Por otro lado, la reforma que se propone debería recoger, con un régimen propio, el principio de jurisdicción penal interestatal, que operaría para la persecución de aquellos delitos que protegen intereses nacionales pero que, al tiempo, son de preocupación común para los distintos Estados. De acuerdo con el mismo, nuestros tribunales podrían ejercer jurisdicción penal frente a estos delitos cometidos total o parcialmente fuera del territorio nacional, con sujeción a los vínculos de conexión previstos en los distintos convenios internacionales.

También se propone la incorporación del principio de personalidad pasiva, que implica la atribución de la jurisdicción penal a España para conocer de las causas por cualesquiera delitos cometidos fuera del territorio nacional, siempre que existan víctimas que fueran españolas o que hubieran adquirido la nacionalidad española con posterioridad a la comisión del hecho, con los mismos requisitos exigidos para la aplicación del principio de personalidad activa. La soberanía del Estado no solo debe ejercerse para castigar a sus nacionales, sino también para protegerlos.

## 5. PROTECCIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y MAYORES

La Unidad de Personas con Discapacidad y Mayores de la Fiscalía General del Estado propone una reforma legislativa en materia de patrimonios protegidos de las personas con discapacidad.

Pese a que la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, *de protección patrimonial de las personas con discapacidad* fue objeto de reforma por 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* (en adelante Ley 8/2021), esta fue puntual y no profundizó en el protagonismo de la persona con discapacidad o en la debida atención y respeto a su voluntad, deseos y preferencias, en esferas como la constitución, la administración o el funcionamiento del patrimonio protegido, en línea con las nuevas exigencias constitucionales, tras la reforma del artículo 49 de la Constitución Española y, por supuesto, con los postulados de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, ratificada por España en el año 2008. Por consiguiente, desde la Unidad especializada de FGE se ha coordinado un grupo de trabajo que propugna una amplia reforma legal que abarca la citada ley, pero también incluye reformas procesales y fiscales. Se trata de impulsar esta importante institución, vinculada a la satisfacción de las necesidades vitales de las personas con discapacidad, para que sirva a su bienestar y garantice su suficiencia económica, como presupuestos de una vida digna y en condiciones de igualdad con los demás. La propuesta de reforma incide además en la labor de supervisión institucional que encomienda el art. 7 de la Ley 41/2003 al Ministerio Fiscal, lo que exige dotar a las fiscalías de instrumentos adecuados para llevarla a cabo eficazmente, ante la inoperancia del sistema previsto en la actualidad.

De esta manera, se considera necesario modificar:

### 5.1 **Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad**

Es fundamental definir el concepto legal de «necesidades vitales» cuya atención constituye el objeto de la ley (art. 1), pues al carecerse del mismo se han propiciado diferencias de criterio en las resoluciones de asuntos, especialmente en el ámbito de la Administración tribu-

taria y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a la hora de aplicar el art. 5.3 de la ley.

Se trata de formularlo en términos que reflejen el modelo social y de derechos humanos en que se inserta nuestro país tras la Convención. Esto supone, por un lado, superar su vinculación con los derechos de sustento, habitación, asistencia médica, o instrucción, asociados a los alimentos entre parientes (arts. 142 a 153 CC), o del modelo de cargas familiares que expresa el art. 1362.1.º CC. Por otro, implica relacionarlo con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la promoción de la vida independiente; esto supone abarcar las necesidades derivadas de la accesibilidad, inclusión, movilidad, educación, vida independiente, salud, rehabilitación, etc., contempladas en los arts. 9 y ss. de la Convención, así como su desarrollo contenido en los arts. 13 y ss. del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*.

La coordinación con la disposición adicional cuarta del Código Civil y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de *promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación dependencia* precisa la ampliación de los posibles beneficiarios a las personas que se encuentren en situación de dependencia con los grados II y III, lo que determina a su vez, la necesidad de modificación del art. 2.

Es necesario prever específicamente como posible constituyente del patrimonio protegido al guardador de hecho para evitar las dudas interpretativas que se suscitan al haber suprimido la Ley 8/2021 su mención explícita en la letra c) del art. 3, cuando se trata de la forma natural de apoyos de las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Debe mejorarse el contenido «mínimo» del documento constitutivo (art. 3), ante la evidencia de que faltan algunas menciones fundamentales presentes en cualquier documento de constitución, como la designación del beneficiario, los aportantes y la afectación del patrimonio a las necesidades vitales.

Asimismo, se debería ampliar la legitimación procesal, actualmente reservada al Ministerio Fiscal, de quienes, ofreciendo aportaciones para su constitución, vean rechazada su oferta.

Se trata de una revisión global orientada a que la persona con discapacidad pueda intervenir directamente en el control de sus propios asuntos económicos, como exige el art. 12.5 de la Convención. Por ello, se debe impulsar su efectiva participación desde el momento de la constitución del patrimonio y en su posterior gestión, asegurando

que, en cualquier acto relativo al patrimonio protegido, la persona pueda expresar su voluntad con los apoyos precisos. De este modo, se contribuye al fomento de la autonomía de la persona en todos los ámbitos de su vida en condiciones de igualdad con los demás, que reclama la Ley 8/2021 como una cuestión basilar. Y, como necesario contrapeso, deberían preverse órganos de fiscalización o de control en el propio documento constitutivo, o por la autoridad judicial en caso de ineficacia o insuficiencia, en íntima conexión con el concepto de salvaguardas del art. 12.4 de la Convención.

La supervisión institucional, tanto esporádica como anual, que le confiere la ley al Ministerio Fiscal (art. 7), exige una reinterpretación de sus funciones con arreglo a los principios que legitiman su intervención en la actualidad, lo que necesariamente conlleva la salvaguarda de la voluntad de la persona beneficiaria del patrimonio protegido (vid. art. 249, 250 CC) y la garantía de que los bienes y derechos del patrimonio protegido se destinan a la satisfacción de las necesidades de la persona. En estos objetivos se encuentra el fundamento de las posibles acciones que Ministerio Fiscal puede entablar en el marco de dicho precepto, como, por ejemplo: el cambio de las reglas de administración, la adopción de cautelas o medidas de control, la sustitución del administrador, o cualquier otra medida de análoga naturaleza, incluyendo la extinción del patrimonio protegido.

También se entiende preciso sustituir la tradicional referencia a la rendición de cuentas por parte del administrador, por el término más específico de «informe de gestión». Se trata de algo más que un cambio de nomenclatura, pues dicho informe no está sometido a una aprobación expresa, como las rendiciones de cuentas de una curatela judicialmente establecida, sino que se trata de la entrega de un informe que permita a la fiscalía controlar que el patrimonio protegido se utiliza adecuadamente: destinándolo a satisfacer las necesidades vitales de la persona beneficiaria. Frente a la rendición anual de cuentas, se postula una rendición periódica, en línea con lo prescrito en la Ley 8/2021 con respecto a la curatela.

Dentro del desarrollo de la mayor autonomía y participación de la persona titular en la gestión de su patrimonio protegido, se contempla exonerar de la presentación del informe de gestión al Ministerio Fiscal cuando la propia persona así lo disponga. A esta posibilidad deberían añadirse los supuestos en que la persona con discapacidad administra su patrimonio protegido, así como cuando los titulares son menores de edad y sus padres son los constituyentes y administradores del patrimonio protegido; o cuando el Ministerio Fiscal estime innecesaria o superflua la supervisión. Se combinaría así la seguridad jurídica que

aporta la supervisión del Ministerio Fiscal con la autonomía de la voluntad de la persona beneficiaria y la búsqueda de la mayor eficacia de los recursos destinados a dicha supervisión.

La escasa regulación de esta actividad supervisora del Ministerio Fiscal haría idónea una mayor concreción y una expresa previsión de la necesidad de recabar información de administraciones y/o particulares, así como un soporte técnico-económico para el examen de la documentación presentada, que pudiera llevarse a cabo a través de periciales que pudieran acordarse en el seno de unas diligencias preprocesales o, para aquellos casos de mayor complejidad, a través del auxilio de las unidades técnicas competentes del Ministerio de Hacienda.

Las causas de extinción reguladas en el art. 6, limitadas en la actualidad a la muerte o declaración de fallecimiento y a la pérdida de la condición de persona con discapacidad, deben acoger también la primacía de la voluntad de la persona titular del patrimonio protegido e incluir la extinción por resolución judicial. Este supuesto es derivado lógico del art. 7.1 y de la previsión de que el Ministerio Fiscal pueda instar del juez la extinción del patrimonio protegido cuando así lo considere tras el ejercicio de sus facultades de supervisión. La extinción por consumo de los bienes es también una previsión legal que no se contempla y que plantea actualmente a las fiscalías numerosos problemas. Finalmente, deberían incluirse las formalidades precisas para declarar e inscribir la extinción: documento público que comprenda el inventario final de bienes y su destino, así como la obligada notificación al Ministerio Fiscal y a los registros correspondientes.

### 5.2 Real Decreto 177/2004, de 30 de enero, por el que se determina la composición, funcionamiento y funciones de la Comisión de protección patrimonial de las personas con discapacidad

La actual composición y funciones de la Comisión de Protección Patrimonial creada por la Ley 41/2003 y desarrollada por el mencionado Real Decreto no la hacen idónea para el apoyo específico que pudiera demandarse desde las distintas fiscalías territoriales; de ahí su inoperancia hasta la fecha. Por consiguiente, es preciso articular un mecanismo eficaz de apoyo técnico especializado, próximo al territorio, ágil y sin coste para la persona con discapacidad y, a la par, redefinir las funciones de la Comisión de protección patrimonial. Su protagonismo como foro de reflexión, estudio estadístico, apoyo, auxilio y asesoramiento a los distintos Ministerios implicados e inte-

grantes actualmente de la Comisión, contribuirá a la consecución del objetivo de impulsar la institución del patrimonio protegido como instrumento económico de potenciación de la autonomía económica de las personas con discapacidad, en línea con lo establecido en el art. 12.4 de la Convención.

### 5.3 Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, Cap. VI, Tít. II, arts. 56, 57 y 58 LJV

El reclamado protagonismo de la persona con discapacidad beneficiaria del patrimonio protegido debe tener su reflejo en la sustitución del criterio del interés de la persona, todavía presente en dicha ley (art. 58.3), por el de la voluntad, deseos y preferencias de esta. En la misma línea, conviene corregir la injustificada limitación de su legitimación procesal para tomar iniciativas como, por ejemplo, para la designación del administrador cuando resulten insuficientes las reglas establecidas en el documento de constitución o de modificación, que, en la actualidad, solo se puede realizar por conducto del Ministerio Fiscal.

Asimismo, se propugna ampliar la legitimación directa ante la autoridad judicial de otros interesados, frente a la exclusiva que ostenta actualmente el Ministerio Fiscal para promover los expedientes regulados en el art. 56 LJV.

### 5.4 Legislación fiscal: Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio; Ley 29/1998, de 18 de diciembre, sobre el Impuesto de Sucesiones y Donaciones; el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales; Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades

El patrimonio protegido de las personas con discapacidad se configura como una de las figuras elegidas por el legislador para dotar a estas y sus familias de instrumentos jurídicos con los que proveer sus necesidades vitales de presente y futuras. Resulta necesario que, desde el punto de vista fiscal, el patrimonio protegido tenga la capacidad de generar rentas cuyo único fin sea la satisfacción de las necesidades vitales de las personas con discapacidad y evitar en la medida de lo

posible dudas o interpretaciones sobre el tratamiento fiscal de las rentas de los bienes y derechos aportados.

Se deberán mantener los beneficios fiscales de las aportaciones, extendiéndolas a cualquier persona que las realice, con independencia de su grado de parentesco con el titular del patrimonio. Asimismo, debería facilitarse su utilización como patrimonio de gasto, haciendo desaparecer la limitación temporal de mantenimiento de las aportaciones por cuatro años, antes de su empleo en las necesidades vitales del beneficiario. El plazo actual de cuatro años de permanencia de los bienes y derechos en el patrimonio protegido (art. 54 y 61 bis Ley IRPF) es contrario a su finalidad: la cobertura de las necesidades vitales de la persona con discapacidad. No tiene sentido penalizar fiscalmente disposiciones manifiestamente dirigidas a la atención de las necesidades vitales, cualquiera que sea el plazo en que se produzcan.

La misma disposición debe regir de manera que no tributen aquellas operaciones que se produzcan con los bienes que integran el patrimonio protegido, en la medida en que se destinen a la satisfacción de tales necesidades. Las rentas de los bienes y derechos afectados al patrimonio protegido solo deben tributar cuando sean utilizadas para fines distintos de la satisfacción de las necesidades vitales de las personas discapacitadas.

Con la misma pretensión de potenciar las aportaciones a los patrimonios protegidos, debería modificarse la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, para establecer la no sujeción de las aportaciones realizadas a las plusvalías municipales, así como recuperar, en el Impuesto sobre Sociedades, la deducción empresarial por aportaciones a patrimonios protegidos de las personas con discapacidad, para incentivar a las empresas a cooperar en el sostenimiento futuro de personas con discapacidad relacionadas con ellas.

## 6. COOPERACIÓN PENAL INTERNACIONAL

### 6.1 **El Ministerio Fiscal como autoridad judicial de la cooperación europea. Propuestas para una Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal**

El eje medular de las propuestas de reformas que se realizan de manera reiterada desde la Unidad de Cooperación Penal Internacional de la Fiscalía General del Estado se basa 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, como concepto autónomo del Derecho de la Unión, incluyendo en dicho concepto a los Ministerios Públicos europeos (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 2024, 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 judicial de ejecución de referencia española en relación con el principal instrumento de obtención de prueba del Derecho de la Unión, que ha permitido introducir en nuestro sistema judicial la necesaria racionalidad en la ejecución de las solicitudes de obtención de prueba procedentes de Estados miembros de la UE. Constituye, también, el 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 sino también para sentar el planteamiento de un proyecto normativo para una futura Ley de Cooperación Internacional, en la que se designe al Ministerio Fiscal español como autoridad central en materia de cooperación jurídica con terceros países, siguiendo el exitoso modelo de Portugal [1].

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, como función, eminentemente operativa que es, extrapolando los beneficios del Espacio europeo de Libertad Seguridad y Justicia (en adelante, ELSJ), donde rige el principio de transmisión y comunicación directa entre autoridades judiciales

[1] La *Lei da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal* n.º 144/99, de 31 de agosto, recoge en su artículo 165 que las competencias de la Ministra de Justicia pueden delegarse en la Procuradora General de la República, 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.

competentes, judicializándola, acelerándola y dinamizándola, hasta el punto de hacerla tan directa como inmediata y eficaz, desde la primacía del Estado de Derecho y evitando cualquier intervención gubernamental que resulta, claramente, anacrónica a estas alturas del siglo XXI.

De ese modo, los beneficios de la especialización, digitalización avanzada y posibilidades de coordinación centralizada que ofrece el Ministerio Fiscal en estos momentos y en el ámbito del ELSJ, serían aprovechados también en relación con terceros países no comunitarios.

La preocupante realidad y evolución de la criminalidad organizada, que según el reciente Informe de Europol SOCTA 2025 [2] está evolucionando más rápido que nuestra capacidad de respuesta tradicional, indica que se necesita urgentemente una estrategia de Estado para hacerle frente, y la exigencia de buscar fórmulas que agilicen y aumenten la eficacia de la cooperación internacional, como uno de los cuatro *ejes centrales* de actuación sobre la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025 [3], es la principal razón que mueve a la FGE a plantear de manera clara y decidida este cambio de modelo, a modo de un verdadero cambio de paradigma, en el que el Ministerio Fiscal reemplace al Ministerio de Justicia como autoridad central.

En ese sentido, el vigente modelo gubernamental de cooperación con terceros países resulta cada día más anacrónico y no da una respuesta adecuada a las demandas que la globalización de la criminalidad organizada exigen de la cooperación. Por ello, la nueva Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal podría generalizar el principio de transmisión directa entre autoridades judiciales europeas, en línea con el Segundo Protocolo Adicional de 2001, extendiendo la modificación de sus declaraciones respecto de la Fiscalía Europea a la fiscalía nacional [4]. Además, se considera que no es necesario esperar a que el legislador español finalmente apruebe el Anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, al ser ya el Ministerio Fiscal parte en todos los procedimientos penales y contar con una Unidad de Cooperación Internacional de la FGE (en adelante, UCIF) que está en condiciones de asumir el papel de autoridad central en relación con la cooperación jurídica con respecto a los denominados «terceros países», extendiendo su exitosa experiencia en la aplicación de la OEI y los beneficios ya mencionados de la especialización, digitalización avanzada y coordinación centralizada, a la cooperación jurídica con el

---

[2] https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA–2025.pdf

[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0170

[4] Permalink ELI: https://www.boe.es/eli/es/ai/2024/07/12/(1)

resto del mundo como medida más eficaz para hacer frente a la misma desde la primacía del Estado de derecho, como demuestra el Informe de la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas mencionado.

## 6.2 **Reforma de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (en adelante, LRM)**

### 6.2.1 Consideración del Ministerio Fiscal como autoridad judicial

En aras de la seguridad jurídica, resulta aconsejable abordar la definición de autoridad judicial en el propio artículo 1 de la LRM, de manera actualizada, incluyendo, expresamente, al Ministerio Fiscal en dicha definición como 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.

Del mismo modo, esta referencia expresa al Ministerio Fiscal debe trasladarse al proyectado artículo 277 in fine de la LOPJ y a los apartados 2 incisos a) y b) y 3 del artículo 2 y artículo 6 del Anteproyecto de Ley reguladora de los equipos conjuntos de investigación.

### 6.2.2 Modificación del artículo 4 de la LRM que regula su régimen jurídico

A fin de que la remisión normativa que dicho precepto realiza, en defecto de previsión específica de la misma, se extienda o incluya la Ley 51/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), como norma supletoria, además de a la LECrim, que ya prevé el precepto, en lo no previsto en dicha Ley o, en defecto del Derecho de la Unión y lo previsto en los convenios internacionales vigentes en los que España sea parte.

### 6.2.3 Designación del Ministerio Fiscal como única autoridad de recepción de certificados de embargo y decomiso

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 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 Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, en la línea de las realizadas por la Unidad especializada de Cooperación Penal Internacional en las Memorias de 2022 y 2023, 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, se profundizaría en el planteamiento que inspira la declaración realizada por España y notificada a la Comisión Europea el 18 de diciembre de 2020, en relación con el art. 2 (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».

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.

El designar al Ministerio Fiscal como autoridad de recepción de los certificados de embargo y decomiso permitiría registrar tales instrumentos dentro del sistema de gestión de casos CRIS/CJI, que es un complejo y completo sistema de gestión informática a nivel nacional con el que cuentan los/as fiscales delegados/as de cooperación internacional. Con ello, se conseguirían datos precisos y fiables en este ámbito, tan demandados por las instituciones de la UE al tratarse la recuperación de activos de una de las actuaciones clave de la Estrategia de la UE contra el Crimen Organizado (2021-2025), cuya ejecución requiere de una información ajustada a la realidad, que la fiscalía estaría en condiciones de proporcionar.

### 6.2.4 Designación del Ministerio Fiscal como autoridad de ejecución de medidas inmediatas previstas en el artículo 11 de la directiva 2024/1260, de 24 de abril, sobre recuperación y decomiso de activos

Partimos para esta propuesta de la transposición pendiente de la Directiva 2024/1260, de 24 de abril, *sobre recuperación y decomiso de activos*, cuyo artículo 11 prevé la obligación que tienen los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para permitir el embargo de bienes que sea preciso para garantizar un eventual decomiso, incluyendo dichas medidas, tanto resoluciones de embargo como las denominadas «medidas inmediatas». Este planteamiento tiene en cuenta la subsidiariedad competencial que la nueva Directiva establece en el considerando 23 de su Preámbulo al declarar que «*cuando las autoridades competentes no puedan adoptar medidas inmediatas, los Estados miembros deben permitir que los organismos de recuperación de activos adopten dichas medidas*» y que el Ministerio Fiscal es la autoridad judicial de ejecución que recibe en nuestro país todas las OEIs conteniendo solicitudes de información financiera, con independencia de que haya o no diligencias de investigación penal abiertas (incoando el correspondiente expediente de cooperación internacional para su reconocimiento y ejecución), considerando que el apartado 2 del artículo 11 establece la obligatoriedad de adoptar medidas inmediatas, cuando sea necesario para preservar los bienes hasta que se dicte una resolución de embargo. Es decir, cuando exista un riesgo inminente de desaparición de los activos y bienes ya identificados por el Ministerio Fiscal en el reconocimiento o ejecución de una OEIs, debería ser esta, al menos desde el punto de vista transfronterizo de la cooperación judicial de la UE, la autoridad competente para adoptar las medidas inmediatas, por tratarse de la única autoridad judicial que está coordinando la identificación de los activos patrimoniales en el desempeño de sus funciones como autoridad de ejecución de las órdenes europeas de investigación (OEIs) en España. En este sentido, la previsión del apartado 3 de dicho artículo que permitiría a la ORGA adoptar medidas inmediatas no contradice esta solicitud, ya que ello se prevé «sin perjuicio de las competencias de otras autoridades competentes».

Por ello, la transposición de la nueva Directiva 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 definitivamente 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 un Juzgado. Dicha reforma debería abordarse en la adaptación pendiente de la Ley 23/2014 al Reglamento 2018/1805 a la luz de la nueva Directiva 2024/1260.

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 *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, antes de valorar otras propuestas de más dudoso encaje jurídico, como son la posible concesión de esta competencia a la ORGA (en base al artículo 11 (3) de la Directiva sobre recuperación y decomiso de activos) o al miembro nacional de España en Eurojust (en base al art. 8 (4) del Reglamento (UE) 2018/1727 y el art. 11 (3) de la Ley 29/2022), teniendo en cuenta la dependencia orgánica de ambos organismos respecto del Ministerio de Justicia español y la jurisprudencia del TJUE al respecto (en particular la sentencia de 10 de noviembre de 2016 el asunto C–216/18 PPU, Asunto *Kovalkovas*).

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.

Combinando las propuestas anteriores, si el Ministerio Fiscal fuera competente, tanto para recibir los certificados de reconocimiento mutuo, como para ejecutar provisionalmente medidas inmediatas inherentes al certificado de embargo, cuando exista un riesgo inminente de desaparición de los bienes identificados, se evitarían múltiples disfunciones derivadas de los retrasos ocasionados por la dualidad competencial existente, cuando el certificado de embargo de los acti-

vos ya identificados por el fiscal que ejecuta una OEI tiene que remitirse posteriormente al decanato del partido judicial correspondiente para su reparto al juzgado de instrucción que por turno de reparto corresponda, que normalmente desconoce la previa investigación financiero-patrimonial coordinada por el/la fiscal delegado/a de cooperación internacional de la provincia correspondiente. Con ello desaparecería el retraso actual que propicia la desaparición de los activos o la retirada de fondos de las cuentas investigadas, posibilitando la posterior ratificación de medidas cautelares. De este modo, una vez ejecutada por el fiscal una OEI con fines de investigación financiera, la realidad descrita demanda su habilitación legal para la recepción de certificados de embargo que, de manera sobrevenida e incluso simultánea, son emitidos por la misma autoridad de emisión, maximizando los contactos de la cooperación establecidos y los procedimientos de consulta ya abiertos con las autoridades de emisión de la UE, al tiempo que se les facilitaría a estas la labor de elección de la autoridad a remitir el certificado, optimizando los tiempos de recepción.

Por otro lado, la recepción de los certificados de decomiso por el Ministerio Fiscal aseguraría la necesaria coordinación en la ejecución de estos instrumentos con los certificados de embargo a nivel nacional.

Por último, pero no menos relevante, la reforma propuesta facilitaría a su vez la cumplida y fiable dación de 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. En ese sentido, debemos poner de manifiesto que las estadísticas disponibles en 2024 reflejan que las fiscalías reciben la mayoría de los certificados de embargo que se ejecutan en nuestro país y, con ello, los problemas existentes en relación con el cumplimiento del art. 6 LRM en lo referente a la obligada notificación al Ministerio de Justicia de los certificados de embargo y decomiso. El designar al Ministerio Fiscal como autoridad de recepción de estos, además de adecuarse a la realidad y evitar las disfunciones expuestas, permitiría como hemos indicado registrar tales certificados dentro del sistema de gestión de casos CRIS/CJI, permitiendo explotar datos precisos y fiables en este ámbito estratégico para la UE.

### 6.2.5 Adaptación del ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2023/1543 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, sobre las órdenes europeas de producción y las órdenes europeas de conservación a efectos de prueba electrónica en procesos penales y de ejecución de penas privativas de libertad a raíz de procesos penales

El sistema que establece el Reglamento (UE) 2023/1543 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023 (que entró en vigor a los veinte días de su publicación en el DOUE y será directamente aplicable a partir del 18 de agosto de 2026), sobre las órdenes europeas de producción (EPOC) y las órdenes europeas de conservación (EPOC-PR) a efectos de prueba electrónica en procesos penales, impone a la autoridad judicial de un Estado Miembro en el que se esté investigando un delito, la transmisión directa de dichas órdenes al establecimiento designado o al representante legal del proveedor de servicios afectado, si tiene su sede o reside en España, respectivamente, como Estado de ejecución, con la finalidad de que estos destinatarios (artículo 7) entreguen o conserven pruebas electrónicas, con independencia de la ubicación de los datos.

El artículo 3 (17) del Reglamento define a «la autoridad de ejecución» como *la autoridad del Estado de ejecución que, de conformidad con el Derecho nacional de dicho Estado es competente para recibir una orden europea de producción y una orden europea de conservación de pruebas, transmitida por la autoridad emisora a efectos de su notificación o a efectos de su ejecución de conformidad con el presente Reglamento*. En el mismo sentido, el apartado 16 del mismo artículo, cuando define el «Estado de ejecución», distingue una doble finalidad alternativa en la emisión de estos instrumentos, bien a efectos de notificación a la autoridad de ejecución, bien a efectos de ejecución de conformidad con el presente Reglamento.

Por lo tanto, el Reglamento crea, junto al binomio de interlocutores principales en este procedimiento de obtención de prueba electrónica, la figura de la *autoridad de ejecución* a la que se le notificaría las EPOC y EPOC-PR en determinados supuestos.

Desde la perspectiva de emisión, parece indiscutible que el Ministerio Fiscal español en el marco de las diligencias de investigación preprocesal puede emitir órdenes europeas de conservación y de producción de datos de abonado al estar funcionalmente habilitado en la legislación española para solicitar de los proveedores de servicio tanto la conservación de datos (art. 588 octies de la LECrim) como la

entrega de datos de abonado o suscriptor (art. 588 ter l) y m) de la LECrim), por lo que han de reconocérsele estas mismas facultades en emisión de estas órdenes transfronterizas. En ese sentido, el artículo 4 del Reglamento incluye también a los miembros del Ministerio Fiscal como autoridades competentes para la emisión de las órdenes europeas de conservación (apartado 3) y también de las relativas a la producción de datos de abonado (apartado 1).

En cuanto a la perspectiva de ejecución, el artículo 31 del Reglamento se refiere a las notificaciones que cada Estado miembro debe realizar a la Secretaría General de la Comisión Europea antes del próximo 18 de agosto de 2025 en relación con sus autoridades competentes.

Concretamente, en cuanto a dichas designaciones, el apartado 1 del art. 31 en su letra a) se refiere a «la autoridad o autoridades que son competentes para recibir notificaciones con arreglo al artículo 8 (…)».

Al estar ante un Reglamento de aplicación directa, se va a exigir que España notifique las autoridades de emisión y ejecución competentes, así como las lenguas aceptadas, antes de que haya dado tiempo a realizar la adaptación legislativa en nuestro ordenamiento patrio, lo que sin duda supone una complicación adicional.

Por lo tanto, nos centraremos en esta propuesta en defender la oportunidad y conveniencia de designar al Ministerio Fiscal como la autoridad (o una de las autoridades) que en España debería ser competente para recibir notificaciones del art. 8 del Reglamento y los argumentos que abonan el acierto de dicha designación.

En primer lugar, hay que destacar que la notificación a la autoridad de ejecución se prevé en el artículo 8 (1) del Reglamento, y que esta autoridad tiene principalmente encomendado el control de legalidad de los motivos de denegación recogidos en el Reglamento (art. 12) y de la adecuación de la EPOC a los derechos fundamentales consagrados en el art. 6 del TFUE (Considerandos 61 al 67 del REG), para garantizar que la eventual ejecución de una EPOC sea respetuosa con el ordenamiento jurídico.

Por ello, se considera que las funciones previstas para esta *autoridad de ejecución* en el Reglamento no conllevan -como veremos- competencias decisorias, por lo que el papel previsto de *custodio de la ley*, aun cuando se refiera a datos de tráfico y contenidos que afectan al núcleo duro de la privacidad, encajaría perfectamente en las funciones judiciales genéricas de promoción de la acción de la justicia propias del Ministerio Fiscal.

Ello se desprende del articulado del Reglamento:

a) El artículo 12 del Reglamento al regular los motivos de denegación, establece que cuando le sea notificada por la autoridad de emisión un EPOC en los supuestos del art. 8, la autoridad de ejecución deberá valorar la información incluida en la misma y, si fuere apropiado, plantear cualquiera de los motivos de denegación previstos en dicho artículo.

b) La función de promoción de defensa de la legalidad inherente a la función del Ministerio Fiscal, la podemos ver igualmente reflejada en el preceptivo procedimiento de consulta entre autoridades judiciales previo a la invocación de una causa de denegación, previsto en el apartado 3 del artículo 12 del Reglamento, pues, tras dicha consulta y, a la vista de la decisión de la autoridad de emisión, en caso de falta de acuerdo o solución, la autoridad de ejecución puede decidir el planteamiento de causas de denegación respecto del EPOC, informando de ello a la autoridad de emisión y al destinatario.

Por tanto, las funciones atribuidas a la autoridad de ejecución en el Reglamento no implican –a nuestro entender– la toma o adopción de decisión alguna, pues las locuciones verbales utilizadas por el Reglamento, lo demuestran al referirse a que la autoridad de ejecución se limitaría a *recibir* (art. 13.7), *examinar* (art. 12.1), *exponer* (art. 12.1), invocar *un motivo de denegación* (art. 12.2 y 4)*, a fin de discutir sobre las medidas apropiadas que deban adoptarse* (art. 12.3); indicar si se opone a la transferencia de todos los datos (art. 12.4).

En ese mismo sentido, debe subrayarse que cuando el legislador europeo ha considerado necesario, oportuno o conveniente la intervención de un tribunal, lo indica expresamente en el texto de acto normativo a aplicar. Concretamente, el Reglamento 2023/1543, se refiere expresamente en su articulado a la intervención de jueces y tribunales, como autoridad de emisión de un EPOC (art. 4 (1) a) (2) a) del Reglamento), así como desde una perspectiva pasiva, en el apartado 5 del artículo 12 y en los artículos 16.10 y 17.

Junto con los argumentos legales señalados hay otros de naturaleza práctica que abonan la conveniencia y oportunidad de que el Ministerio de Justicia y el legislador español opten por la designación del Ministerio Fiscal y, más concretamente los/as fiscales delegados/as de cooperación internacional y la UCIF. Concretamente debemos destacar los siguientes:

i. En primer lugar, los cortos plazos que hay para invocar motivos de denegación por la autoridad de ejecución notificada [96 horas

en casos urgentes y 10 días, art. 10 (1) y (4) del Reglamento] hacen en la práctica poco viable que puedan ser los jueces o tribunales españoles los que asuman la función propia de la autoridad de ejecución notificada.

Asimismo, las diferentes comunicaciones y procedimientos de consulta previstos en el Reglamento entre la autoridad de emisión, la de ejecución y con los propios proveedores destinatarios de las órdenes (artículos 5, 6, 11, 12 y 16), exige la involucración de una autoridad judicial especializada en materia de cooperación judicial internacional, y con funciones propias de facilitación, promoción de la justicia e intermediación, características que son propias e inherentes a las funciones del Ministerio Fiscal.

Además, al ser el Ministerio Fiscal la única autoridad judicial que participa en todas las fases del procedimiento penal es la única que puede intervenir y, por lo tanto, diseñar una estrategia de ejecución de órdenes emitidas tanto en la fase de investigación, el plenario y la fase de ejecución de penas privativas de libertad, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación material de las órdenes previstas en el Reglamento 2023/1543.

ii. En segundo lugar, es importante tener en cuenta que la Fiscalía española cuenta con un sistema digitalizado de gestión de casos o aplicación informática propia y específicamente diseñada para el registro y tramitación de los expedientes de cooperación internacional (CRIS/CJI), que utilizan los/las fiscales delegados/as de cooperación internacional para registrar y tramitar electrónicamente todas las solicitudes de auxilio judicial internacional recibidas en las distintas fiscalías territoriales y especiales de nuestro país.

En ese sentido, el Consejo de la UE en el Informe de la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre la aplicación de la OEI en España referido destaca que «los fiscales utilizan un sistema de gestión de casos independiente («CRIS») dedicado específicamente a las solicitudes de cooperación judicial, incluida la gestión de las OEI entrantes». Señalando que «Se trata de un sistema muy avanzado que permite la transmisión electrónica a nivel interno en España, y la creación automatizada del Anexo B, para guardar todos los documentos en cuanto a su tramitación y ejecución».

Sería coherente, por ello, que este sistema de gestión de expedientes de cooperación internacional ya existente fuera ampliado para poder registrar la entrada de EPOCs y EPOC-PRs si finalmente el Ministerio Fiscal fuera designado como autoridad de ejecución y, más concretamente, que los delegados de cooperación internacional

en las fiscalías provinciales encargados de su utilización asumieran esta función.

Los fiscales especialistas en cooperación internacional, así como la UCIF, se encuentran ya en el ATLAS Judicial de la Red Judicial Europea como autoridades de ejecución de la OEI y las comisiones rogatorias, de manera que, en caso de que fueran designados como autoridades de ejecución del art. 8 del Reglamento, sería muy fácil incorporar en el ATLAS esta nueva función y exportarla al portal e-Edes, tal y como se ha previsto en las reuniones de la denominada comitología en implementación del Reglamento (UE) 2023/2844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, *sobre la digitalización de la cooperación judicial y del acceso a la justicia en asuntos transfronterizos civiles, mercantiles y penales, y por el que se modifican determinados actos jurídicos en el ámbito de la cooperación judicial.*

iii. En tercer lugar, debemos poner en valor la especialización, experiencia y dedicación de los fiscales delegados de cooperación internacional en la obtención de prueba transfronteriza, por lo que parece razonable que, cualquier propuesta que se haga desde nuestro país, tome como precedente la intervención del Ministerio Fiscal especialista en cooperación internacional en la OEI, que ha sido recientemente elogiada en las buenas prácticas del Informe tantas veces mencionado de la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre la aplicación de la OEI en España.

Por todo lo expuesto, se considera que la opción de designar al Ministerio Fiscal como autoridad de ejecución a efectos de la notificación prevista en el artículo 8 del Reglamento 2023/1543 en España, no es solo legal y constitucionalmente posible en nuestro ordenamiento jurídico, sino que por las razones prácticas expuestas, es la opción más recomendable, a fin de permitir una mejor gestión de los recursos humanos y materiales existentes y la tramitación ordenada y racional de las órdenes entrantes.

## 6.3 **Propuestas de reforma en relación con el APL de los Equipos Conjuntos de Investigación**

### 6.3.1 Extensión del ámbito de aplicación a terceros países

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.

Cuando la existencia de una investigación paralela en un tercer país ha hecho precisa la constitución del equipo, su incorporación, a falta de la necesaria cobertura legal doméstica, se ha venido salvando con la base legal correspondiente a la aplicación de instrumentos legales multilaterales y/o bilaterales, haciendo mención expresa en los acuerdos de constitución a diferentes convenciones y acuerdos internacionales ratificados por España. De ese modo, el recurso a las múltiples bases jurídicas relacionadas en el acuerdo de constitución, que permite la reconocida técnica de la yuxtaposición normativa en el campo en la cooperación judicial internacional, ha hecho posible encontrar soluciones *ad hoc* a esta compleja situación. No obstante, la deseable certidumbre y consistencia jurídica propia de una medida emanada del Derecho Procesal Penal, concretamente relacionada con la obtención de prueba trasnacional, requiere y demanda urgentemente una normativa nacional que contemple y regule, adecuadamente, la constitución de ECIs con terceros países.

Por otro lado, dicha limitación, además de contradecir la identidad propia del ECI, como buque insignia del denominado multilateralismo judicial, resulta llamativamente incoherente con decisiones que han sido adoptadas por España en los últimos tiempos, como es la ratificación del Segundo Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación de 1959, hecho en Estrasburgo el 8 de noviembre de 2001, cuyo artículo 20 permite a las autoridades españolas la firma de acuerdos con Estados miembros del Consejo de Europa que han ratificado dicho Protocolo, reproduciendo de manera literal la detallada redacción del art. 13 del Convenio de asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea del año 2000. Lo mismo se podría decir de los Convenios suscritos por la Unión Europea como parte (y por lo tanto por España como Estado miembro de la misma) con terceros países, como el Acuerdo de Asistencia Judicial en materia penal entre la Unión Europea y los Estados Unidos celebrado en Washington el 25 de junio de 2003, o el Acuerdo entre la UE y la República de Islandia y el Reino de Noruega, sobre la aplicación de determinadas provisiones del Convenio 2000 y el Protocolo 2001, que incluye expresamente el art. 13 del Convenio dedicado a los equipos conjuntos de investigación.

En relación con el resto de los terceros países, existe un marco legal múltiple y disperso que puede resultar confuso para las autoridades judiciales y demasiado genérico, poco compatible con 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.

Es por ello por lo que, regular de una vez por todas en España 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. En cualquier caso, esta decisión del legislador español debe tener en cuenta en su regulación el alcance de la autorización del Ministerio reduciendo la misma a una intervención meramente formal que respete el ámbito de decisión de las autoridades judiciales competentes y las cuestiones jurídicas referidas a la transferencia de datos de acuerdo con los estándares de la UE.

### 6.3.2 Constitución de ECIs judiciales entre Estados de la UE: Necesidad de un régimen jurídico homogéneo

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 innecesariamente se diferencia en 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.

Desde el punto de vista del esquema de la organización de la jurisdicción española, claramente esta diferenciación no se sustenta en norma procesal existente alguna. 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 ostentan una suerte de jurisdicción penal privilegiada que pueda motivar 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. Lejos de la generalización de la autorización previa del Ministerio de Justicia

debe establecerse un sistema de autorización autónoma para todos los órganos judiciales, como el más adecuado con la cooperación judicial en un ELSJ de la UE plenamente judicializado y basado en la transmisión y comunicación directa entre autoridades judiciales. La pervivencia de sistemas de autorización basados en autoridades centrales en relación con instrumentos de cooperación judicial debe considerarse una reminiscencia a extinguir, máxime cuando el posible apoyo material y financiero al ECI, que pudiera esperarse del Ministerio de Justicia como autoridad central, se encuentra plenamente cubierto por el papel de agencias de la UE como Eurojust y Europol, que permiten operar a los ECIs sin depender de financiación alguna por parte de los Estados miembros.

El APLO 2022 resuelve con solvencia uno de los aspectos más espinosos de la regulación actual consistente en 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.

### 6.3.3 Necesidad de clarificar el papel del Ministerio Fiscal en los ECIs

El paquete de anteproyectos de ley aprobado el 22 de diciembre de 2022, incluía un proyecto de ley reguladora de equipos conjuntos de Investigación (ECIs), en sustitución de la muy deficiente Ley 11/2003, de 21 de mayo.

Como se propone en la Memoria del año pasado y recoge también el Consejo Fiscal en su informe de fecha 3 de enero de 2025, en cualquier iniciativa normativa en materia de ECIs resulta ineludible abordar la cuestión debatida (de manera muy residual y minoritaria, ya que en ningún equipo de los constituidos en 2023 y 2024 se ha planteado la cuestión) de la participación del Ministerio Fiscal como jefe del equipo, compartiendo dicha función con el Juez de Instrucción. El *coliderazgo*, es consecuencia del reconocimiento del fiscal como autoridad judicial. Por seguridad jurídica el legislador no puede dejar de regular esta cuestión, ya que dejar la misma a la decisión de cada juez de instrucción, una vez suprimida la intervención del Ministerio de Justicia, provocaría mantener la atomización y disparidad de criterios existentes, que además dan lugar a diferentes decisiones de las Audiencias Provinciales. Esta desconcertante situación afecta de

manera negativa a la deseable utilización normalizada de este importante mecanismo de cooperación internacional. 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. Este es el sentido ya recogido por la Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre ECIs, que parte de que, en cualquier caso, «cada jefe de equipo actuará dentro de los límites de las competencias que tenga atribuidas con arreglo a la legislación nacional», como hasta ahora ha venido ocurriendo en la mayoría de los casos en los que se ha optado por el *coliderazgo*.

Además, lejos de existir dudas de constitucionalidad con 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. Por todo ello, el legislador español debe ser consciente de que la situación existente coloca a España como una excepción injustificada en el panorama europeo, e incluso mundial, en el que el fiscal, que está llamado a utilizar la prueba recabada en el juicio oral, no puede codirigir un ECI como instrumento de cooperación judicial internacional privilegiado de investigación.

### 6.4 Propuestas de adaptación legislativa del Reglamento (UE) 2024/3011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, relativo a la remisión de causas en materia penal

En la reunión del Foro Consultivo de Fiscales Generales celebrada en octubre de 2024 se debatió la entonces propuesta de Reglamento a la luz de la experiencia existente en esta materia en cada Estado miembro y las dificultades a las que había que hacer frente en las fiscalías europeas, haciéndose preguntas sobre el papel de la Unidades Centralizadas de la Fiscalías Generales del Estado en relación con la transferencia de procedimientos y cuál podía ser el papel de las autoridades fiscales *(prosecution authorities)* de más alto nivel de los Estados miembros en el contexto de las nuevas normas de la UE sobre la remisión de procesos penales.

En ese sentido, el Considerando 13 del Preámbulo del Reglamento establece que «A efectos del presente Reglamento, los Estados miem-

bros deben designar a las autoridades competentes de forma que se promueva el principio de contacto directo entre dichas autoridades». Consideramos desde la FGE que, dentro de las autoridades judiciales que deben ser notificadas por cada Estado miembro en base al artículo 30 (1) a) del Reglamento, la UCIF como Unidad especializada de la FGE debe ser incluida por España como SPoC para las recomendaciones no vinculantes entrantes emitidas por Eurojust cuando pueda surgir un potencial conflicto de jurisdicción, así como con un papel de coordinación y supervisión de los procedimientos nacionales, facilitando los procedimientos de consulta que se generen en este proceso. En concreto, la UCIF podría desempeñar las descritas «funciones de coordinación y asistencia» previstas en el Considerando 14 del Preámbulo del Reglamento, facilitando y promoviendo la aceptación de solicitudes de traslado de procedimientos penales no como mera autoridad central sino, como Unidad centralizada dentro del Ministerio Fiscal, como autoridad judicial implicada en la aplicación del principio de comunicación directa. De acuerdo con la definición de autoridad requerida del artículo 2 (4) del Reglamento, desde la UCIF se remitirían las distintas solicitudes a las fiscalías provinciales y especiales.

En base a lo expuesto, la conclusión vigesimoséptima de las Jornadas de Especialistas de Cooperación Internacional de 2024 propuso que, sin perjuicio de la designación del Ministerio Fiscal competente como autoridad requirente o requerida y, teniendo en cuenta la posibilidad de recepción de solicitudes de remisión de causas penales sin nexo procesal o territorial determinado, la UCIF sea considerada como punto de contacto único centralizado en nuestro país (SPoC), para aceptar o rechazar la remisión de la causa penal de conformidad con el artículo 11, apartado 1 del Reglamento 2024/3011, y para adoptar, cuando así lo permita el Derecho español, medidas subsiguientes o cualquier medida o comprobación necesaria a nivel doméstico, promoviendo las consultas y la asistencia debida en el marco de la aplicación del principio de contacto directo entre autoridades judiciales competentes. Además, sobre la base del principio de contacto directo y en línea con los actuales artículos 20 (1) y (3) y el artículo 23 (1) de la Ley 29/2022, España debería designar a la UCIF como Unidad centralizada dentro de la FGE para la transmisión y recepción de solicitudes de traslado de procedimientos con funciones de coordinación y apoyo.

La centralización de las solicitudes de transferencia de procedimientos dotaría el sistema de coherencia, facilitaría la interlocución con Eurojust, y permitiría contar con una recogida de datos estadísticos fiables gracias a la avanzada digitalización de la Fiscalía en el ámbito de la cooperación internacional.

## 6.5 **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**

### 6.5.1 Situación administrativa del miembro nacional y de los integrantes de la delegación española en Eurojust. Ubicación funcional y orgánica del miembro nacional en la FGE

La solución dada por la Ley 29/2022, de 21 de diciembre, al estatuto legal del miembro nacional de Eurojust mantiene la dependencia orgánica del Ministerio de Justicia, tal y como estaba ya regulado en la Ley 16/2015, de 7 de julio, *por la que se regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior*. Ello limita el reconocimiento expreso de independencia funcional del miembro nacional que hace la ley a efectos declarativos, al tiempo que se separa de la nueva jurisprudencia del TJUE sobre el concepto de autoridad judicial en relación con los instrumentos de reconocimiento mutuo, cuya competencia para emitir y ejecutar contiene el Reglamento. En ese sentido, ha de tenerse en cuenta que de manera incompatible con la dependencia orgánica del Ministerio de Justicia y situación de servicios especiales del Miembro Nacional, el Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, *sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y por la que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo*, prevé para el miembro nacional funciones judiciales operativas, más allá de la mera asistencia horizontal que antes le caracterizaba.

En atención a ello, se propone la reforma del art. 7 de la Ley 29/2022, de 21 de diciembre, en línea con los arts. 7 y 8 del Reglamento (UE) 2018/1727, acometiéndose paralelamente la modificación de la LOPJ y del EOMF que permita a jueces y fiscales permanecer en situación administrativa de servicio activo durante el desempeño de aquella responsabilidad.

Además, a fin de contextualizar la autonomía del miembro nacional 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, ubicando funcional y orgánicamente al miembro nacional

de España en Eurojust en la Fiscalía General del Estado. En efecto, lo más adecuado resultaría que tal cargo fuera desempeñado por fiscales en activo, designados/as previo concurso discrecional convocado al efecto, a propuesta de/de la Fiscal General del Estado y oído el Consejo Fiscal. Para ello sería necesario la correspondiente modificación de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal, a fin de incluir la plaza de miembro nacional, miembro nacional adjunto y asistentes.

### 6.5.2 Coordinador nacional del Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust

En consonancia con lo propuesto, el Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust (SCNE), debería tener residenciada la figura del coordinador nacional en la Unidad especializada de Cooperación Penal Internacional de la Fiscalía General del Estado, teniendo en consideración su función esencialmente operativa en materia de cooperación internacional. 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 la reubicación del Miembro Nacional y con el modelo existente en la gran mayoría de Estados miembros, que ubican el SNCE en la Fiscalía. Por ello, la designación prevista en el artículo 13 (5) de la Ley 29/2022, de 21 de diciembre, superando el modelo de designación gubernamental vigente, debería realizarse por el Fiscal General del Estado.

## 7. TRATA DE PERSONAS Y EXTRANJERÍA

### 7.1 **Reforma de la LOEX y otras medidas tendentes a mejorar el acceso a la justicia de los extranjeros en situación administrativa irregular**

La Unidad de Trata de Personas y Extranjería de la Fiscalía General, en coordinación y colaboración con la Unidad contra los Delitos de Odio y Discriminación y con la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática, aboga por una reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (en adelante LOEX).

La población migrante en situación irregular en nuestro país, salvo excepciones, se encuentra en una especial posición de vulnerabilidad, enfrentándose a importantes supuestos de discriminación, propiciada

por circunstancias tales como la carencia de red familiar o social de apoyo, el desarraigo, la raza, y la precariedad de su situación económica que les hacen susceptibles de constituirse en sujetos pasivos de numerosos delitos, especialmente de explotación y de odio, pero también de otros, de mayor o menor envergadura, y que incluso pueden suponer evidentes violaciones de derechos humanos, pese a lo cual estas personas difícilmente denuncian estos hechos, debido al desconocimiento de nuestra legislación, la barreras idiomáticas y culturales y especialmente el miedo a ser sancionados con la expulsión.

Nuestra Constitución, así como los compromisos internacionales y europeos suscritos por nuestro país en materia de derechos humanos (entre ellos la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE arts.1, 14, 31, 35 y 47), obligan a garantizarlos a todas las personas que se hayan en nuestra jurisdicción, lo que incluye también a los inmigrantes en situación irregular. Aunque lo anterior no suponga la obligación de ofrecer las mismas prestaciones a estos que a los nacionales o a los que se hayan en una situación administrativa regular, se debe atender a un conjunto esencial de normas en materia de derechos humanos, tal y como recuerda la Agencia de los Derechos fundamentales de la Unión Europea, entre los que se cuenta el acceso a la justicia. En este sentido, señala el Relator Especial de Naciones Unidas, en el informe sobre los derechos humanos de los migrantes, que este *es el derecho que tiene toda persona de acudir ante los tribunales a reclamar que se protejan sus derechos con independencia de su nacionalidad o situación migratoria*. De este modo, un sistema de justicia eficaz y accesible constituye un instrumento esencial para superar la exclusión, la discriminación y la marginación de las personas migrantes, resultando imprescindible establecer mecanismos de denuncia segura que prioricen la justicia, la seguridad y la protección de las víctimas, con independencia de su situación administrativa.

El derecho a la igualdad y el acceso a la tutela judicial efectiva viene reconocido en nuestra Constitución (art. 14 y 24) y en nuestras leyes (art. 3 de la LO 4/2000, de 11 de enero, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social)*; asimismo, la normativa europea reconoce el derecho al acceso a la justicia para las víctimas de delitos en situación administrativa irregular en diferentes instrumentos (entre otros, se puede mencionar 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 protección de las víctimas de delitos y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo;* la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16

de diciembre de 2008, *relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular*; la Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, *relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes*; la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, *por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular* y el Convenio del Consejo de Europa *sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica* -Convenio de Estambul-); en el mismo sentido, la Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025) señala que «una UE de igualdad debe garantizar el acceso a la justicia a todas las víctimas de delitos…».

Sin embargo, siguen detectándose graves dificultades prácticas para que a las personas en situación administrativa irregular se les garantice la posibilidad de denunciar, recibir protección si fuera necesario y participar en el proceso, en condiciones de seguridad y sin la amenaza de un expediente sancionador administrativo que concluya en su detención y expulsión. Por ello, se deben adoptar iniciativas de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de estos inmigrantes, tanto desde el ámbito penal, como procesal y laboral.

Nuestra legislación, si bien con respecto a víctimas de algunos delitos y con determinadas exigencias, establece excepciones al régimen sancionador establecido en la LOEX, no prevé un sistema general de protección que garantice ni siquiera la denuncia segura a los migrantes en situación administrativa irregular. De hecho, en ocasiones se ponen de manifiesto supuestos en los que a la persona migrante se le ha incoado un expediente administrativo o ha sido directamente detenida en el momento de interponer la denuncia en dependencias policiales, lo que supone una barrera insalvable para el acceso a la justicia.

De forma expresa, nuestra normativa en materia de extranjería exonera de responsabilidad administrativa y da acceso a una autorización provisional (que puede convertirse en definitiva) de residencia y trabajo, a las *mujeres víctimas de violencia de género o de violencias sexuales* (art. 31 bis LOEX, arts. 133 a 141 del nuevo Reglamento de la LO 4/2000, aprobado por RD 1155/24 de 19 de noviembre, que entró en vigor el 20 de mayo de 2025, RLOEX) y, con diferentes requisitos, a los/las *extranjeros/as identificados/as como potenciales*

*víctimas de trata* (art. 59 bis LOEX y arts. 148 a 155 del RLOEX); asimismo, prevé un estatuto similar para los extranjeros/as que se encuentren irregularmente en España y sean *víctimas, perjudicados o testigos, de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, cometido por redes organizadas*, siempre que se colabore en la investigación (art. 59 LOEX y arts. 142 a 147 LOEX). Estos supuestos, aunque su regulación pueda ser mejorada a la vista de deficiencias puntuales observadas en su aplicación, representan un régimen excepcional que garantiza a las personas beneficiadas que, cumpliendo los requisitos exigidos en cada caso, no van a ser sancionadas y expulsados por hallarse en situación administrativa irregular en el momento de plantear la denuncia ni durante el desarrollo del procedimiento posterior, adelantándose esa garantía incluso a un momento previo, como es la identificación administrativa como potencial víctima, en los casos de trata de personas, superándose así el escollo principal que limita el acceso a la justicia de la población migrante y favoreciendo la persecución de este tipo de delitos.

Al margen de estos supuestos, la legislación prevé la posibilidad de que la Administración conceda una *autorización de residencia temporal para otros casos en los que también concurren razones humanitarias, de colaboración con la justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente*, no siendo exigible en esos supuestos el visado (art. 31.3 LOEX). Así, en el nuevo Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por RD 1155/24 de 19 de noviembre, que ha entrado en vigor el 20 de mayo de 2025 (RLOEX), se contemplan además de los ya descritos, otros supuestos en desarrollo de lo previsto en el citado artículo 31.3 LOEX, que a nuestro entender resultan claramente insuficientes.

En primer lugar, el art. 128.2 RLOEX, que aumenta los supuestos previstos en el Reglamento de 2011, establece que se podrá conceder una autorización de residencia temporal por razones humanitarias *«a las personas extranjeras víctimas de los delitos tipificados en los artículos 311 a 318, 510, 511.1 y 512 de la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, de delitos en los que haya concurrido la circunstancia agravante de comisión por motivos racistas, antisemitas o de otra clase de discriminación tipificada en el artículo 22.4 del Código Penal, o de delitos por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar»,* pero exige para que pueda ser otorgada, que *«haya recaído resolución judicial finalizadora y firme del procedi-*

*miento judicial en la que se establezca la condición de víctima de tales delitos*; consecuentemente, con relación a delitos que tienen una especial incidencia en los/las inmigrantes en situación administrativa irregular, como son los que atentan contra los derechos de los trabajadores, incluyendo la explotación laboral, y los delitos de odio y discriminación, no se establece un régimen que garantice que aquellos que sean víctimas de estas conductas delictivas puedan denunciar, ser protegidos y acceder al elenco de derechos que como tales les corresponden, sin estar amenazados por una sanción administrativa que pueda llevar a su expulsión, toda vez que la posibilidad de acceder al permiso de residencia pasa por haber obtenido un reconocimiento de la condición de víctima por una resolución judicial final y firme, lo que supone un elemento disuasorio que aleja a sujetos pasivos de tan importantes delitos de un acceso real a la justicia, habida cuenta del importante periodo de tiempo que necesariamente transcurre entre la denuncia y la resolución judicial exigida.

En consecuencia, se considera necesaria una reforma legislativa que modifique la LOEX y su desarrollo reglamentario en el sentido de exonerar de responsabilidad administrativa por su condición de inmigrantes irregulares, al menos temporalmente, a las personas denunciantes de los delitos que a continuación se enumerarán, debiendo establecerse para ellas un régimen semejante al contemplado en el art. 31 bis de la LOEX, de modo que tengan garantizado, un permiso temporal de residencia o estancia que impida que sean sancionados administrativamente, internados y/o expulsados, hasta que tengan debidamente cubierto y garantizado su derecho a la tutela judicial efectiva; debiendo contemplarse, en todo caso, la exigencia de requisitos razonables que aseguren su condición de potencial víctima y eviten, en la medida de lo posible, usos abusivos e injustificados de la normativa en fraude de ley. Los delitos que, a nuestro entender deberían ser incluidos de forma expresa son los siguientes:

– Delitos de odio y discriminación, especialmente cuando sean cometidos con violencia o intimidación, que se encuadraría en el marco de las conclusiones aprobadas por el Consejo de la Unión Europea celebrado en Bruselas en diciembre de 2013 (16068/13 FREMP 179 JAI 1000 COPEN 198 DROIPEN 138 SOC 925) y en las que se invita a los Estados «a tomar medidas adecuadas para facilitar la denuncia de los delitos motivados por el odio por las víctimas y en la medida de lo posible también por las asociaciones que les brindan apoyo, incluidas medidas para generar de confianza en la policía y en otras instituciones».

– Delitos contemplados en los arts. 311 al 318 del CP, por su especial incidencia, como los anteriores, en la población migrante.

– Delitos graves que atenten directamente a la integridad física y/o moral de las personas, (v.g. homicidio, aborto, lesiones de los arts. 148 al 150 del CP, detenciones ilegales, secuestros, torturas).

En cualquier caso y en tanto se produce la deseada modificación legislativa, desde nuestra posición de fiscales, debemos promover la garantía del acceso a esos derechos por parte de los inmigrantes en situación irregular, en virtud de la función que nos atribuye la Constitución (art. 124). En este sentido debemos procurar que, por las Autoridades competentes, se realice una interpretación amplia y flexible de lo dispuesto en el art. 129 del RLOEX de 2024, que dé cabida a todos los supuestos anteriormente referidos, analizando cada caso concreto y conforme a la lógica, pues *razones de interés público o seguridad nacional* exigen garantizar los derechos humanos y fundamentales de todas las personas que se hallan en nuestro territorio y reclaman, además, evitar la impunidad de delitos graves que atentan directamente a los pilares de un Estado Democrático y de Derecho.

Por otro lado, entendemos que, en todo caso, deben establecerse mecanismos que garanticen la denuncia segura por personas en situación irregular, tanto de infracciones penales como administrativas, anteponiendo el derecho fundamental del acceso a la justicia, a la erradicación de la inmigración ilegal, y contribuyendo además con ello a la adecuada persecución de las citadas infracciones y a evitar su impunidad. Por ello consideramos indispensable el establecimiento de medidas que eliminen las barreras referidas entre las que cabe destacar las siguientes, recogidas en el informe «Migración y Denuncia Segura» (elaborado por las ONG PlCUM, Andalucía Acoge, Fundación Cepaín y Red Acoge):

– Garantizar la separación entre las instituciones responsables de recoger las denuncias y proteger los derechos de las víctimas extranjeras, de las instituciones encargadas del control migratorio.

– Permitir a las personas en situación administrativa irregular acudir a una comisaría para denunciar un delito y salir libremente sin ser detenidas ni enfrentarse a una posible expulsión.

– Hacer posible que se pueda denunciar de forma anónima o cuasi anónima y que las víctimas puedan llegar a la policía a través de intermediarios, como un funcionario de policía especialmente designado para ello o mediante las organizaciones que prestan apoyo legal o humanitario.

Finalmente, desde la Unidad de Trata de Personas y Extranjería de la Fiscalía General se propone, asimismo, la 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 del Real Decreto 162/14, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros. Dicha regulación resulta absolutamente imprescindible, pues la situación actual es que la organización y funcionamiento de estos lugares, donde se encuentran personas privadas de libertad, dependen del comisario de policía que en un momento determinado esté a cargo del mismo.

# ANEXOS

**Instrucción 1/2024, de 19 de septiembre, *sobre la formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal***

Índice: 1. Introducción. 2. Principios formativos. 2.1 Principios generales. 2.2 Principios organizativos. 3. Competencia de la Fiscalía General del Estado en materia de formación inicial y continuada. 4. El plan de formación de la carrera fiscal. 4.1 Contenido. 4.2 Procedimiento de elaboración del plan de formación. 4.3 Ejecución del plan de formación. 5. Instrumentos formativos. 5.1 Cursos de formación. 5.2 Publicaciones. 5.3 Bolsas de estudio. 5.4 Formación descentralizada. 6. Criterios de asignación de los cursos de formación. 7. Criterios de designación de directores y ponentes. 8. Criterios de acreditación. 9. Facultades y funciones de los fiscales de sala con competencias en materia de formación. 10. Facultades y funciones de las jefaturas de los órganos fiscales. 11. Metodología de los cursos de formación y herramientas formativas. 12. Cláusula derogatoria

## 1. Introducción

El fomento de la excelencia técnico-jurídica de las y los fiscales constituye un objetivo estratégico irrenunciable para el Ministerio Fiscal, puesto que la alta cualificación de sus miembros es presupuesto necesario para ejercer satisfactoriamente las misiones asignadas por el art. 124 de la Constitución española.

La incorporación a la carrera fiscal mediante un adecuado modelo de formación inicial garantiza un conocimiento de las principales ramas del derecho que cualquier fiscal debe manejar en su actividad profesional. El elevado nivel técnico de los miembros del Ministerio Fiscal debe ser promovido, actualizado y reforzado durante toda su vida profesional mediante un exigente sistema de formación continuada, toda vez que de su cualificación dependerá que puedan

desempeñar con la mayor eficacia y rigor las funciones que el ordenamiento jurídico les asigna.

La preocupación por la formación de quienes integran el Ministerio Fiscal se ha manifestado insistentemente tanto por los fiscales como por la Fiscalía General del Estado, en lógica correspondencia con lo que constituye tanto una necesidad de aquellos como una exigencia no solo institucional sino también de la sociedad, lo que le hace adquirir la condición de un interés público y social al que ha de darse una cumplida respuesta por parte de todos los poderes públicos.

El valor y significación de este interés es proclamado de forma persistente a nivel internacional, supranacional y nacional.

Diversos instrumentos internacionales subrayan la relevancia de la formación de quienes prestan servicio en el sector Justicia.

Las *Directrices sobre la función de los fiscales*, aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) los días 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990, ya señalaron que «es fundamental asegurar que los fiscales posean las calificaciones profesionales necesarias para el desempeño de sus funciones, mejorando los métodos de contratación y capacitación jurídica y profesional».

De manera más precisa, a nivel paneuropeo, la Recomendación (2000) 19, de 6 de octubre, del Comité de Ministros a los Estados Miembros del Consejo de Europa, *sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de Justicia penal,* recalcó que «la formación constituye a la vez un deber y un derecho de los miembros del Ministerio Fiscal, tanto antes de tomar posesión de sus funciones

como después de manera permanente. Consecuentemente los Estados deberán adoptar todas las medidas adecuadas para asegurar a los miembros del Ministerio Fiscal una formación adecuada, ya sea antes de tomar posesión de sus funciones como durante el ejercicio de estas».

El Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), en su informe n.° 9 (2014), *sobre normas y principios europeos relativos a los fiscales*, denominado *Carta de Roma*, establece que «para lograr la eficacia del Ministerio Fiscal y la confianza pública en su actuación se requiere el máximo nivel de preparación y de integridad profesional. Por consiguiente, los fiscales deben contar con la apropiada formación inicial y continua con vistas a su especialización […] Es condición previa para la eficacia del Ministerio Fiscal y la confianza del público en su actuación el máximo nivel de preparación profesional y de integridad. Por tanto, los fiscales deben contar con la apropiada formación inicial y continua con vistas a su especialización. En los diferentes sistemas de justicia europeos la formación de jueces y fiscales sigue modelos distintos y es impartida por organismos específicos. En todos los casos, es importante asegurar el carácter autónomo de la institución encargada de organizar la formación ya que esta autonomía es una garantía del pluralismo cultural y la independencia. Dicha formación debería organizarse de manera imparcial y evaluarse periódicamente de forma objetiva para determinar su eficacia. Si procede, la formación conjunta de jueces, fiscales y abogados sobre temas de interés común puede contribuir a mejorar la calidad de la justicia».

En el ámbito de la Unión Europea también deben reseñarse, por su propia trascendencia y como ejemplo de parámetros compartidos en la formación de fiscales y jueces, el Tratado de Lisboa y más concretamente el art. 81 en el que se otorga a la Unión Europea (UE) competencias para apoyar la cooperación judicial en asuntos civiles y penales por medio de la «formación de magistrados y del personal al servicio de la Administración de Justicia» como disposición del

Derecho originario en el que se basan las estrategias y normativa del Derecho de la Unión en materia de formación judicial; la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, *relativa a la formación de jueces y fiscales y del personal al servicio de la Administración de justicia en la Unión Europea* (DOUE de 22/11/2008, 2008/C 299/01); las Conclusiones del Consejo sobre la formación de los profesionales de la justicia: *una herramienta esencial para consolidar el acervo de la UE* (DOUE 11/12/2014; 2014/C 443/04); el Reglamento (UE) n.º 1382/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *por el que se establece el programa "Justicia" para el período de 2014 a 2020* (DOUE de 28/12/2013, L 354/73 a L 354/83); y la Comunicación de la Comisión Europea de 2011 cuyo principio básico es «crear confianza en una justicia europea – Nueva dimensión de la formación judicial europea», que al expirar en 2020 fue sucedida y completada con una segunda Comunicación de la Comisión: *Garantizar la justicia en la UE: estrategia europea sobre la formación judicial para 2021-2024*, uno de cuyos puntos esenciales es una «formación mejor, más amplia y más específica» de los profesionales del derecho, siendo «jueces y fiscales los principales grupos destinatarios», para los que se requiere una «formación eficaz y de alta calidad», fomentando «una metodología sólida, la flexibilidad de las respuestas a los diferentes retos, la supervisión constante, la exposición de los profesionales a diversas formas de aprendizaje y la evaluación de los resultados».

En un plano de afectación directa, la estrategia de la UE ha ayudado al desarrollo de capacidades de creación de redes, como la Red Europea de Formación Judicial (REFJ), y ha reforzado las redes y proveedores de formación a escala de la Unión. Así, el 10 de junio de 2016 la REFJ aprobó los denominados *Principios de la formación judicial* en cuyo preámbulo se considera que es «una garantía de la competencia y de la profesionalidad» esencial para que jueces y fiscales «puedan realizar sus tareas con eficiencia y

legitimidad», considerando que «al mismo tiempo que fortalece a los actores judiciales, contribuye plenamente a asegurar la independencia de la justicia y la protección de los derechos». En el mismo sentido, cabe citar el documento que acompañó a la *Carta fundacional de la Red de Capacitación del Ministerio Público Iberoamericano* (RECAMPI), hecha en La Antigua (Guatemala) los días 12 a 16 de noviembre de 2001, que, concibiendo también la formación permanente de los fiscales como un derecho y un deber, declaró que «constituye un presupuesto de indudable relevancia para la eficacia de su acción y la prestación del servicio público» y llamó la atención sobre el hecho de que una respuesta coherente a esa exigencia «demanda estrategias de formación tendentes al aseguramiento de una actualización permanente en el saber jurídico y en las materias complementarias que requiere la actuación del Ministerio Público».

Sobre la base de los nuevos avances, desde la adopción de la estrategia europea de formación judicial para 2011-2020, la Comisión Europea ha puesto en marcha un amplio paquete de formación judicial destinado a extender su apoyo a más sistemas judiciales y profesionales de la justicia, adaptándolos a los retos del siglo XXI y a la constante evolución del Derecho de la Unión Europea. En este paquete de formación judicial destaca la puesta en marcha de la Plataforma Europea de Formación (PEF) en el Portal Europeo de e-Justicia. Se trata de una herramienta de búsqueda que permite a los profesionales de la justicia encontrar cursos de formación sobre el Derecho de la Unión y material de capacitación para formarse de forma independiente.

A nivel nacional y, de modo más específico, en el seno del Ministerio Fiscal, no han faltado iniciativas ni declaraciones sustentadas en similares fundamentos.

El Código Ético del Ministerio Fiscal, elaborado por la Fiscalía General del Estado y aprobado el 23 de octubre de 2020, aborda la formación desde un

prisma de obligación ética profesional, incidiendo en la idea de que «la formación es un deber y a la vez un derecho de los fiscales», de lo que se desprende que «se deberá respetar y promover la autoformación y asegurar el acceso de toda la carrera fiscal a la formación y perfeccionamiento de forma adecuada, digna y eficaz». En este instrumento se enfatizan, asimismo, aspectos relativos a la extensión de la formación a todo el desarrollo de la vida profesional de cualquier fiscal; a su integración con contenidos no solo técnico-jurídicos, sino referidos a otras materias sustantivas que inciden en la realidad social sobre la que habrá de aplicarse el derecho; así como a su especial utilidad como herramienta para el logro de la unidad de criterio que debe presidir la acción del Ministerio Fiscal y cauce para la especialización y la promoción profesional, todo lo cual deberá facilitarse bajo parámetros de neutralidad, accesibilidad, programación participada, complementariedad y compatibilidad con el resto de obligaciones profesionales de neutralidad, con criterios de selección objetivos, transparentes y contrastables, de forma que toda la carrera fiscal tenga acceso igualitario a las herramientas formativas. Y en correlación con estas pautas atinentes a los responsables institucionales de la formación, por su parte, 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».

De todo ello se colige que el compromiso por la debida formación —como medio para alcanzar la excelencia jurídica y profesional en los diversos aspectos que involucran las funciones fiscales— no debe ser entendido únicamente como un objetivo institucional, sino que también presenta una vertiente individual, por cuanto ha de interiorizarse como una conducta personal en el marco del desarrollo de la vida profesional.

En cualquier caso, la configuración de la formación como «derecho del fiscal y como deber de este frente a la sociedad» estuvo presente en el fundamento nuclear de la Instrucción de la FGE núm. 5/1993, de 27 de diciembre, *sobre la formación y perfeccionamiento de los miembros de la carrera fiscal*, derogada expresamente por la presente Instrucción. En ella se instauraron los principios generales que se han venido aplicando hasta el momento en materia de formación continuada. No obstante, dado el dilatado periodo de tiempo transcurrido y sin perjuicio del obligado reconocimiento a las extraordinarias aportaciones que supuso en su momento y ha venido comportando desde su aparición, varios factores sobrevenidos determinan la necesidad de proceder a revisar, actualizar e, incluso, renovar el modelo actualmente vigente en aspectos notablemente trascendentes.

Por un lado, 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,* ha supuesto 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».

También lo justifican las sucesivas reformas normativas habidas, especialmente relevantes en los ámbitos penal y procesal; el alto y progresivo grado de especialización del derecho y, consecuentemente, de las funciones del Ministerio Fiscal; así como el progreso y modernización de las

metodologías, los procesos y los modelos formativos que, aun con las consabidas limitaciones presupuestarias, obligan a buscar mecanismos orientados a mejorar su eficiencia y eficacia.

Por lo demás, el debido rigor en la concreción de los principios de mérito y capacidad para el acceso a los puestos o cargos de dirección, de responsabilidad o especializados debe tener adecuado reflejo en la fijación de los criterios generales en materia formativa.

En suma, la necesidad de impulsar la formación inicial y continuada, aspecto verdaderamente estratégico en cualquier organización moderna, y que en el caso del Ministerio Fiscal entronca con la defensa y representación de los derechos y libertades de la ciudadanía, la legalidad y los intereses públicos y sociales, exige actualizar los criterios rectores sobre los que debe organizarse.

**2. Principios formativos**

La Instrucción de la FGE núm. 5/1993 abordaba el análisis de los que denominaba «principios generales» sobre los que se pretendía asentar en aquel momento una nueva «política de formación». La experiencia acumulada desde entonces permite articular una nueva sistematización de algunos de aquellos principios que, bajo una actualizada configuración, siguen vigentes en lo fundamental.

Con esta finalidad conviene distinguir entre los principios generales, que hacen referencia a los elementos estructurales de la formación, y los principios organizativos, relacionados con la programación de las diversas acciones formativas.

**2.1 Principios generales**

A) La formación como derecho y como deber

Los documentos nacionales e internacionales reseñados *supra* coinciden en afirmar como premisa básica que la formación es un derecho y un deber para cada uno de los integrantes del Ministerio Fiscal, proposición que ya fue plasmada en la Instrucción de la FGE núm. 5/1993 como elemento central del enfoque con el que la Fiscalía General del Estado abordó el modelo formativo.

En su dimensión subjetiva, los miembros del Ministerio Fiscal ostentan y, por ello, han de tener garantizado el derecho a recibir la formación continuada, individualizada, especializada y de alta calidad durante toda su carrera profesional, derecho al que se refiere 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), lo que impone a los poderes públicos un correlativo deber de asegurarlo. El contenido de esta disposición reglamentaria reproduce lo que para los miembros de la carrera judicial proclama el art. 433 bis LOPJ.

Para hacer efectivo este derecho, el art. 107.1 RMF dispone que «los miembros del Ministerio Fiscal tendrán derecho a permisos para la realización de estudios en general o relacionados con las funciones del Ministerio Fiscal», añadiendo el apartado segundo que tendrán dicha consideración tanto «a) la asistencia a cursos de formación y actividades organizados por la Fiscalía General del Estado, Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Centro de Estudios Jurídicos y Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla», como «d) cualesquiera otros estudios relacionados con la función del Ministerio Fiscal que se consideren convenientes y adecuados para la formación de sus miembros».

En su vertiente de obligación personal ética y social, se trata de una exigencia que directamente entronca con el primordial deber establecido en el art. 48 EOMF, según el cual los miembros del Ministerio Fiscal han de desempeñar fielmente el cargo que sirvan, con prontitud y eficacia en cumplimiento de las funciones del mismo, conforme a los principios de unidad y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad. Solo desde la actualización y el reciclaje permanente de los conocimientos y destrezas técnico-jurídicas se pueden desempeñar estas funciones de manera ágil, eficiente y eficaz conforme a la Constitución, las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

Aunque el curso selectivo teórico-práctico que certifica el acceso efectivo a la carrera fiscal es obligatorio conforme a los requisitos previstos en el art. 25 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*, no sucede lo mismo en lo que se refiere a las actividades que integran el plan de formación continuada, que en términos generales han estado configuradas como facultativas para los miembros del Ministerio Fiscal. La única excepción a su carácter voluntario, hasta la fecha, venía representada por las jornadas de fiscales especialistas a las que deben asistir los delegados, conforme a lo dispuesto 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*.

Sin embargo, 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. Se trata de 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 a partir del año 2022 las reuniones de fiscales especialistas hayan sido concebidas y conformadas como actividades orgánicas de la Fiscalía General del Estado al margen del régimen propio de la formación continuada.

Este esquema general debe ser matizado. La formación —en su dimensión como deber— puede determinar la obligatoriedad de la asistencia en ciertos supuestos debidamente justificados. Piénsese, por ejemplo, en reformas sustantivas y/o procesales penales de calado, en modificaciones legales o reglamentarias que afecten al núcleo normativo esencial de una sección o servicio especializado, en actividades formativas dirigidas a determinados cargos directivos u otros puestos de responsabilidad o en la aparición de conflictos jurídicos que con cierta premura requieran análisis y respuesta unitaria o especializada.

Concretamente, el art. 32.3 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, dispone que «los miembros del Ministerio Fiscal recibirán de manera obligatoria formación especializada en relación con los colectivos amparados en la presente ley, de acuerdo con las directrices fijadas por la Fiscalía General del Estado». Por su parte, según determina el art. 47 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, «el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurarán una formación específica relativa a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de

género en los cursos de formación de jueces y magistrados, fiscales […]. En todo caso, en los cursos de formación anteriores se introducirá el enfoque de la discapacidad de las víctimas y se tendrá en cuenta la violencia vicaria».

El art. 5 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia*, determina que «las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán y garantizarán una formación especializada, inicial y continua en materia de derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia a los y las profesionales que tengan un contacto habitual con las personas menores de edad».

La disposición adicional segunda 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*, prevé que «el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurarán una formación general y específica, en medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica, en los cursos de formación de jueces y magistrados, fiscales […]».

En definitiva, a quien en su calidad de Fiscal General del Estado compete la dirección del Ministerio Fiscal (art. 22.2 EOMF) ha de reconocérsele la facultad, mediante resolución motivada, de planificar la organización de cursos de asistencia obligatoria para asegurar que los integrantes de la carrera fiscal se encuentren en condiciones de cumplir su tarea de forma eficazmente coordinada para garantizar el principio de unidad de actuación en todo el territorio nacional.

La Instrucción de la FGE núm. 5/1993 disponía que «la concepción de la formación como derecho del fiscal y como deber de este frente a la sociedad constituye un elemento de un altísimo calado político e institucional, por cuanto transforma una exigencia profesional en un "interés público", al que, en consecuencia, no puede ser ajeno el Estado ni, lógicamente, el Fiscal General». Este principio constituye un postulado de la presente Instrucción en el claro entendimiento de que toda actividad de formación en la que participen los fiscales en esta condición resulta una cuestión de interés público que incumbe a la Fiscalía General del Estado, por lo que deberá estar suficientemente informada, con independencia de la institución, organismo o asociación que la patrocine, fomente u organice.

B) Igualdad de oportunidades

La configuración de la formación como un derecho y como un deber comporta la garantía de que todos los miembros del Ministerio Fiscal accedan a ella en condiciones de igualdad. Este principio presenta, a su vez, diversas vertientes.

En primer lugar, ha de atenerse a los criterios de igualdad de género establecidos en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Conforme a los principios informadores de la ley, en fecha 29 de diciembre de 2018 el Consejo Fiscal aprobó el I Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal en el que se fijaron objetivos y medidas de actuación para hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el seno de nuestra institución. Desde la aprobación del I Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal se han aprobado dos planes de acción: el Plan de Acción 2019-2020 y el Plan de Acción 2021-2022, prorrogado hasta el primer trimestre de 2024.

Con el fin de avanzar en la consecución de los objetivos, el 11 de julio de 2024 se aprobó el II Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal. Muchos de ellos se refieren a aspectos relacionados con la formación, debiendo entenderse el principio de igualdad como inspirador tanto de contenidos formativos como de fórmulas que fomenten la paridad en la actividad docente. Concretamente, prevé como una *medida específica* la paridad en cada módulo de formación inicial y en cada actividad de la formación continua (dirección, coordinación, docencia), garantizando, en todo caso, una representación mínima de cada uno de los sexos.

En segundo lugar, se ha de hacer efectivo el principio de libre concurrencia como medio de garantizar la igualdad de trato a través de la generalización, entre otros mecanismos, de la convocatoria pública y de medidas de transparencia, tales como el establecimiento y la difusión de los criterios objetivos de selección y/o designación tanto de asistentes como de directores y ponentes.

La igualdad de oportunidades implica, asimismo, posibilitar o facilitar la concurrencia de todos los fiscales a la oferta formativa promovida por la Fiscalía General del Estado. La concepción de la formación como un derecho de los fiscales conlleva el correlativo deber de las jefaturas de adoptar aquellas medidas organizativas que faciliten el ejercicio del derecho a la formación.

En cumplimiento de este propósito, el Reglamento del Ministerio Fiscal ha incorporado una serie de medidas que suponen un significativo avance en aras de garantizar la conciliación de la vida personal, laboral y familiar también en aspectos formativos. Así, el art. 99 RMF dispone que «durante el disfrute del permiso por parto, una vez finalizado el período de descanso obligatorio, las fiscales podrán participar en los cursos de formación que se convoquen».

También tendrán este derecho los miembros de la carrera fiscal durante el disfrute del permiso por acogimiento, guarda con fines de adopción o adopción (art. 101 RMF).

El art. 102.5 RMF añade que el progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo, «durante el disfrute de este permiso, transcurridas las seis primeras semanas ininterrumpidas e inmediatamente posteriores a la fecha del nacimiento, podrá participar en los cursos de formación que sean convocados».

En el mismo sentido, el art. 85.3 RMF establece que los miembros del Ministerio Fiscal «podrán participar en cursos de formación durante todo el periodo de permanencia en la situación de excedencia voluntaria para el cuidado de los hijos, por naturaleza o adopción, para el cuidado de menores acogidos o para atender al cuidado del cónyuge o de persona con la que se mantenga una relación análoga de afectividad a la del matrimonio, o de un familiar, a que se refieren las letras c) y d) del artículo 84.1», precisando incluso que tendrán preferencia en la adjudicación de plazas para participar en cursos de formación durante el año siguiente a su reincorporación al trabajo, tras el disfrute del periodo de excedencia voluntaria.

Pero, además, estos postulados —predicables de toda actividad formativa— cobran un mayor alcance y significado si se ponen en relación con el principio de especialización. En efecto, este principio ha supuesto un notable avance en la consolidación del Ministerio Fiscal como institución de vanguardia en la lucha contra todo tipo de criminalidad, convirtiendo a los y las fiscales en referentes de las concretas áreas en las que desempeñan sus cometidos. Este valor estructural fue asentado normativamente con la reforma del EOMF llevada a cabo por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, que en su exposición de motivos señalaba la opción 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». Hoy en día puede afirmarse que el modelo basado en fiscales de sala coordinadores o delegados y la correlativa estructura territorial de las secciones especializadas se encuentra consolidado.

Pues bien, en el ámbito formativo también es preciso afianzar definitivamente un sistema en el que se distinga claramente entre materias generales y especializadas, insistiendo en la necesaria coordinación entre especialidades. Dentro de estas últimas, es preciso hacer una nítida diferenciación entre la formación para los fiscales que ya son especialistas y para aquellos otros que quieran especializarse, una vez que, de conformidad con el art. 18.3 EOMF, uno de los criterios de preferencia para la adscripción a las secciones especializadas son «los cursos superados» y en el proceso de designación de los fiscales delegados especialistas resulta necesario «acreditar la formación específica y la experiencia práctica en las materias propias de las fiscalías especiales», puesto que en su nombramiento se atenderá preferentemente, dentro de los méritos alegados, al hecho de haber recibido formación específica en la materia propia de la especialidad y tener experiencia práctica en la misma (art. 62.1 y 2 RMF). Todo ello, sin duda, con la suficiente flexibilidad en el acceso a la formación para evitar que los integrantes del Ministerio Fiscal puedan ver obstaculizado el desarrollo de su promoción profesional.

En definitiva, se trata de promover un diseño de carrera que permita a cualesquiera miembros del Ministerio Fiscal, en igualdad de condiciones y a través de un itinerario previamente conocido por toda la plantilla, acceder a un determinado grado de especialización que, en su caso, facilite la integración en secciones especializadas o incentive la movilidad entre las mismas sobre la base de la necesaria verificación de su especialización a través de los instrumentos formativos y de los criterios objetivos que se determinen.

C) La formación por competencias orientada a la promoción profesional

Las reformas del EOMF llevadas a cabo por las Leyes 14/2003, de 26 de mayo, y 24/2007, de 9 de octubre, han ido introduciendo progresivamente elementos de modernización en la estructura organizativa de las fiscalías. Uno de ellos es, sin duda, el principio de temporalidad en toda una serie de puestos o cargos de responsabilidad, con el que se pretendió superar el carácter indefinido —casi vitalicio— de los mismos. Simultáneamente, se impulsaron las posibilidades de promoción profesional en una carrera que hasta ese momento había mantenido un perfil muy horizontal en su organización interna y una considerable homogeneidad en el ejercicio de sus funciones, con el consiguiente riesgo derivado de la falta de incentivos y estímulos para sus integrantes.

El art. 103.3 CE establece que la ley regulará «el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad». Tales exigencias constitucionales son extensibles al ejercicio, mantenimiento y promoción. En materia de nombramientos discrecionales, la jurisprudencia ha reconocido un amplio margen de libre apreciación que ha de ser necesariamente compatible con una motivación suficiente de las decisiones que se adopten en este ámbito, que en todo caso han de estar basadas en una interpretación de los principios de mérito y capacidad sustentada en criterios estrictamente profesionales.

Pues bien, la Fiscalía General del Estado no puede renunciar a introducir progresivamente, en este tipo de nombramientos, elementos de valoración lo más objetivos posibles, para lo que resulta indudable el relevante papel que está llamada a desempeñar la formación en todo tipo de competencias, destrezas y habilidades jurídicas, profesionales, directivas, organizativas y de gestión de recursos personales y materiales.

Del mismo modo, conviene apostar claramente por superar la vieja dicotomía entre antigüedad e idoneidad, o entre antigüedad y especialización, ya que la experiencia profesional activa no puede ser equiparada, sin más, con el mero transcurso del tiempo en una actividad.

En consecuencia, la institución debe asumir un doble compromiso. Por un lado, ha de promover tanto la definición de los perfiles adecuados para los diversos puestos de responsabilidad, como la identificación de las exigencias necesarias para cubrirlos. Por otra parte, debe ofrecer —en línea con el principio de igualdad de oportunidades y los requerimientos de transparencia reseñados— una formación suficiente, de manera que el derecho a la promoción en la carrera (art. 51 EOMF) pueda hacerse real y efectivo de acuerdo con los principios constitucionales de mérito y capacidad.

Como se ha mencionado *supra*, el art. 18.3, párrafo segundo, EOMF establece una preferencia para la adscripción a secciones especializadas de aquellos integrantes de la carrera fiscal que, por razón de las funciones desempeñadas, cursos impartidos o superados o por cualquier otra circunstancia análoga, se hayan especializado en la materia.

Para concretar progresos en esa línea, en esta Instrucción se avanzan algunos criterios que de forma orientativa podrán ser tenidos en cuenta y que, en todo caso, serán introducidos en los planes de formación con vistas a su general conocimiento y a la progresiva toma en consideración para la provisión de puestos o cargos de responsabilidad. Cada vez con más intensidad se revela que la designación para este tipo de plazas, al margen de exigir una sólida formación jurídica junto a la debida experiencia profesional, requiere el manejo de competencias como la dirección, organización y motivación de equipos de trabajo, técnicas de gestión del cambio y de resolución de conflictos, comunicación institucional y relaciones con los medios de comunicación,

habilidades lingüísticas, planificación estratégica orientada al sector público o gestión de herramientas informáticas.

**2.2 Principios organizativos**

A) Planificación

El nuevo Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos ha reforzado la posición de la Fiscalía General del Estado en la planificación de la formación inicial y continuada de la carrera fiscal. Ello permite avanzar un paso más, desde un punto de vista institucional, en el logro de una mayor autonomía funcional en materia formativa. La Fiscalía General del Estado debe decidir los objetivos y contenidos de las actividades e instrumentos de los que servirse para ello. Es decir, debe indicar en qué y para qué se forman los miembros del Ministerio Fiscal, con una programación nacional y territorial coordinada que fije prioridades y que aborde en varias y sucesivas etapas las necesidades formativas en función de factores tales como la evolución de la delincuencia o las reformas legales.

En tal sentido, la planificación de una adecuada estrategia formativa puede requerir la fijación de objetivos institucionales a medio plazo y la asignación de líneas de actuación que posteriormente se desarrollarán en los planes de formación anuales, que incluso podrán ir cambiando en función de la evaluación de las actividades realizadas, de necesidades sobrevenidas o de la disponibilidad presupuestaria.

Del mismo modo, se debe contar con mecanismos específicos de evaluación tanto de los aspirantes a la carrera fiscal en la formación inicial como de los integrantes del Ministerio Fiscal en la formación continuada, asegurando así la necesaria acreditación cualitativa de los mismos.

B) Transparencia y participación

La Fiscalía General del Estado está comprometida con las obligaciones dimanantes de la legislación sobre transparencia, cumpliendo así los postulados de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

De cara a la sociedad, debe permitirse que el gasto dedicado a la formación de los miembros del Ministerio Fiscal pueda ser individualizado y difundido adecuadamente, porque la ciudadanía tiene derecho a conocer en qué se invierte el dinero público. En esta línea, la Fiscalía se compromete, en tanto no sea la gestora económica de su propia formación, a requerir a los actores responsables que le faciliten esa información a fin de tomarla en cuenta para la planificación y con el objetivo de someterla a los estándares de transparencia externa de la institución.

Desde el plano interno, la experiencia de los últimos años avala la conveniencia de un modelo abierto y participativo en la definición de los planes formativos. Ello permite un debate enriquecedor sobre los objetivos y el formato de la programación en esta materia, respetando la capacidad de decisión estratégica que la Fiscalía General del Estado, como máximo órgano directivo del Ministerio Fiscal, pueda ejercer a la vista del análisis de la información que se gestiona diariamente.

C) La descentralización para la conciliación laboral y familiar

La Instrucción de la FGE núm. 5/1993 planteaba la «descentralización» como uno de los principios formativos impuesto por la realidad de la dispersión geográfica, cuyo objetivo era posibilitar una mayor participación en los planes, abordar aquellas cuestiones que se planteen en determinados lugares del

Estado y conseguir un abaratamiento de los costes económicos propios de cualquier plan formativo. Este principio se debe entender plenamente vigente.

Sin embargo, la descentralización no debe ser entendida como un fin en sí mismo, sino como un medio para lograr que la formación pueda ser desarrollada en el ámbito propio del ejercicio de la actividad profesional de los miembros del Ministerio Fiscal, es decir, en condiciones de proximidad y compatibilidad con su jornada laboral. Tal y como reflejan los Principios de la formación judicial de la EJTN, «la formación forma parte normal de la vida profesional de un juez o un fiscal. Todos los jueces o fiscales deben tener tiempo para tomar parte en la formación dentro de su horario profesional». Por lo tanto, en la planificación de la formación habrá de tomarse en consideración esta circunstancia. Para ello deberán buscarse fórmulas bien desarrollando un plan de formación descentralizada territorialmente, bien mediante el empleo de las herramientas tecnológicas formativas que sean pertinentes para llegar al mayor número de destinatarios posible.

Del mismo modo, la descentralización facilitará la conciliación de la vida laboral y familiar. Ello redundará en beneficio de todos los miembros del Ministerio Fiscal, 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.

### 3. Competencia de la Fiscalía General del Estado en la formación inicial y continuada

Los arts. 12.a) y 13.1 EOMF identifican al Fiscal General del Estado como el máximo órgano de dirección y representación del Ministerio Fiscal. Y el art. 22 EOMF establece que «el Ministerio Fiscal es único para todo el Estado» y que

«el Fiscal General del Estado ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal y su representación en todo el territorio español. A él corresponde impartir las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al orden interno de la institución y, en general, la dirección e inspección del Ministerio Fiscal».

El párrafo segundo del art. 13.3 EOMF contempla que la Secretaría Técnica colaborará en la planificación de la formación de los miembros de la carrera fiscal cuya competencia corresponde al Centro de Estudios Jurídicos.

La experiencia práctica de los últimos años ha consolidado una línea de actuación que permite encontrar una vía interpretativa de este panorama normativo aparentemente confuso. Así, un recto entendimiento de la tarea de «planificación» a la que se refiere la disposición estatutaria mencionada engloba, por un lado, la definición de la estrategia formativa y, por otro, la organización y ejecución de las actividades previamente definidas. En este sentido, la Fiscalía ha asumido con normalidad la tarea de ordenación estratégica, mientras que la capacidad de gestión del Centro de Estudios Jurídicos le ha permitido el desarrollo de la compleja maquinaria organizativa.

Entre los colectivos a los que el Centro de Estudios Jurídicos destina recursos formativos (Ministerio Fiscal, Abogacía del Estado, letrados de la Administración de Justicia, facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses y demás personal al servicio de la Administración de Justicia) el único respecto del que se predica autonomía funcional es el Ministerio Fiscal. Autonomía que necesariamente ha de tener reflejo en una materia tan relevante como es la formación.

Pues bien, el nuevo Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos, aprobado mediante Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, ha venido a reforzar la

autonomía funcional del Ministerio Fiscal como órgano de relevancia constitucional, en coherencia con lo establecido en el art. 2 EOMF.

De esta forma, se acentúa la coherencia con el principio-valor constitucional y orgánico de que el Ministerio Fiscal no solo ostenta personalidad jurídica propia sino también de autonomía funcional para el desempeño de la misión constitucional que está llamado a desempeñar (arts. 124 CE y 2.2 EOMF).

En este punto, el informe del GRECO del año 2013 ya señalaba (parágrafo 130) que la «formación de fiscales debería estar controlada principalmente por los mismos fiscales», mostrando así su insatisfacción con el modelo vigente en aquel momento.

Tal y como dispone el preámbulo del Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos, «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».

En este sentido, el art. 1.3 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, señala que, en el ámbito de la formación de los miembros de la carrera fiscal, las competencias sobre dirección estratégica, evaluación y control de los resultados de su actividad se ejercen previa propuesta de la Fiscalía General del Estado.

En consecuencia, corresponde al Centro de Estudios Jurídicos, en colaboración con la Fiscalía General del Estado, la organización y gestión de los cursos selectivos para el acceso a la carrera fiscal de acuerdo con los planes de formación elaborados por la Fiscalía General del Estado; así como la

organización y gestión de la formación continuada y la promoción y realización de estudios, investigaciones, publicaciones, seminarios y otras actividades que puedan contribuir a mejorar la formación de los miembros de la carrera fiscal, de conformidad con los planes estratégicos elaborados por la Fiscalía General del Estado. En definitiva, tanto en formación inicial como continuada, la ejecución de tales planes y la organización y gestión de los cursos de formación corresponde al CEJ en colaboración con la Fiscalía General del Estado (arts. 1.3; 2.2; 3.1.a; y 3.1.d del Real Decreto 312/2019).

## 4. El plan de formación de la carrera fiscal

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 la formación inicial y continuada de la carrera.

### 4.1 Contenido

Sin perjuicio de su concreción en los epígrafes posteriores y su delimitación específica en los planes anuales, el plan de formación de la carrera fiscal deberá incluir los siguientes elementos esenciales:

A) Ejes estratégicos

Todo plan de formación ha de estar orientado a la consecución de unos ejes estratégicos diseñados por la Fiscalía General del Estado, de manera que la formación inicial y continuada obedezca a unas bases y objetivos que permitan,

ulteriormente, su evaluación desde la perspectiva del cumplimiento de aquellos.

Los planes de formación inicial y continuada no son estancos e inamovibles, sino que han de mostrarse como una realidad dinámica que se adapta y acomoda al tiempo y circunstancias en que se desarrollan. En tal sentido, los ejes estratégicos deberán ser revisados anualmente cuando se elabore el plan de formación.

De esta manera, se trata de identificar las necesidades formativas detectadas y establecer las prioridades por fines, materias, metas y acciones formativas, sus potenciales destinatarios y los mecanismos de evaluación de resultados. Cualquier modificación deberá estar suficientemente motivada.

B) Cronograma de formación inicial

El art. 22 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, señala que el curso selectivo teórico-práctico de formación inicial de los aspirantes al ingreso en la carrera fiscal se desarrollará con sujeción al contenido y duración que se especifiquen en el plan de estudios elaborado por la Fiscalía General del Estado.

El plan de formación fijará la duración tanto del curso selectivo teórico-práctico, que se ejecutará en el Centro de Estudios Jurídicos, como de la fase de prácticas tuteladas que se desarrollará en las fiscalías territoriales del lugar de residencia de quienes aspiran al ingreso en la carrera fiscal o del que estos elijan, cuando resulte posible, al comienzo del curso selectivo.

Para la determinación de su duración se tomará en consideración la necesidad de disponer de un tiempo suficiente para proporcionar al alumnado un proceso

de aprendizaje integral y progresivo que facilite su mejor integración en la vida profesional efectiva.

C) Contenidos de la formación inicial y continuada

El reconocimiento en el Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos de que compete a la Fiscalía General del Estado diseñar los objetivos y el contenido de la formación inicial y continuada de la carrera fiscal responde a la fundada convicción de que la Fiscalía General se encuentra en mejor disposición para determinar qué formación precisan tanto los aspirantes a la carrera fiscal como la totalidad de sus integrantes.

En el ámbito de la formación inicial, corresponde a la Secretaría Técnica la concreción del conjunto de módulos formativos, materias y actividades programadas que se van a implementar durante el desarrollo del curso selectivo teórico-práctico, con el fin de que el alumnado adquiera una formación avanzada, especializada y de carácter multidisciplinar.

La fase de prácticas tuteladas, en cuanto integrada dentro del periodo de formación inicial, participará de los objetivos y finalidades previstos en el plan de formación aprobado por la Fiscalía General del Estado cuyo contenido se revisará anualmente por la Secretaría Técnica. Con esta fase se pretende complementar la formación de los aspirantes a la carrera fiscal a través de la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos durante el curso teórico práctico.

En cualquier caso, los contenidos de la formación inicial y continuada deberán promover un modelo de fiscal que, más allá de la formación jurídica básica que, por supuesto, es absolutamente indispensable, adquiera otros conocimientos o habilidades técnico-jurídicas, analíticas, relacionales, organizativas y

cooperativas, que son esenciales para asumir los retos diarios desde un plano funcional y organizativo. En este sentido y conforme al II Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal, se deberá fortalecer la perspectiva de género formando a los fiscales en valores, actitudes y aptitudes propias de una Fiscalía moderna, igualitaria y diversa.

Especial importancia adquiere, también, la formación en digitalización y en inteligencia artificial, siendo necesario incrementar los porcentajes de actividades referidas a cuestiones relacionadas con la capacitación en esta materia.

Conforme a 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*, estos asumirán un importante rol tanto para identificar las necesidades formativas que cada materia genera como para seleccionar a quienes hayan de impartir la formación del modo más experto y cualificado en sus respectivas áreas de actividad, ya sean miembros del Ministerio Fiscal o desempeñen su trabajo en instituciones, entidades u organismos de carácter público o privado (no necesariamente pertenecientes al ámbito jurídico).

Este mismo rol, que conforme a la citada Instrucción FGE núm. 1/2015 ya venían desarrollando las jefaturas de las Secciones de Civil, Contencioso-administrativo y Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo, se atribuye también en la presente Instrucción a la jefatura de la Sección Penal de esta Fiscalía, así como a las jefaturas de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional; de la Fiscalía de la Audiencia Nacional; de las Fiscalías Especiales; de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía Jurídico Militar.

Por ello, al planificar la formación inicial y continuada, la Secretaría Técnica recabará su opinión y sugerencias en tanto se encuentran en óptimas condiciones para detectar las necesidades formativas y fijar prioridades.

En consecuencia, la presente Instrucción mantiene el espíritu y el contenido de la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, pero pretende avanzar en la consolidación de los principios de transparencia y participación en el proceso de selección del personal docente en atención al tipo de formación que, en cada caso, se pretende.

D) Criterios de designación del profesorado de formación inicial

El carácter obligatorio de la formación inicial y la responsabilidad de decidir un determinado modelo formativo implica que corresponda a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado tanto la designación de quienes hayan de dirigir e impartir los módulos formativos del curso selectivo teórico-práctico como la elección de los fiscales coordinadores de la fase de prácticas tuteladas. Ello se realizará tras la valoración de los proyectos de actuación que remitan los fiscales que se postulen, así como de su mérito y capacidad y de su experiencia docente.

Con ello se pretende garantizar un proceso de aprendizaje integral que asegure que los futuros integrantes de la carrera fiscal adquieran los conocimientos y habilidades necesarias, de forma eficazmente coordinada, para garantizar el principio de unidad de actuación en todo el territorio nacional.

En todo caso, se procurará la paridad en la dirección, coordinación y docencia de cada uno de los módulos de formación inicial, con el fin de garantizar una representación mínima de cada uno de los sexos, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el II Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal.

E) Criterios de evaluación de la formación inicial

La superación del curso selectivo teórico-práctico, que certifica el acceso efectivo a la carrera fiscal, requiere el cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 25 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*.

En concreto, la superación del curso selectivo requiere: a) no haber dejado de asistir, cualesquiera que fuesen las causas, a más de una quinta parte de las clases, actividades prácticas o sesiones docentes que integran el curso, sin perjuicio de lo establecido sobre responsabilidad disciplinaria; b) haber obtenido en el curso teórico-práctico de selección al menos la puntuación mínima exigida para la superación del proceso selectivo; c) no haber sido sancionado con la pérdida del curso ni haber perdido la condición de funcionario en prácticas por expediente disciplinario o como consecuencia de sentencia penal firme.

Por consiguiente, la fase teórico-práctica desarrollada presencialmente en el Centro de Estudios Jurídicos se evaluará conforme a los siguientes criterios: i) La asistencia a las clases y actividades del curso teórico-práctico es obligatoria; ii) la inasistencia a más del 20% del tiempo de clases de la fase teórico-práctica determinará la no superación del curso selectivo. Los mismos criterios se apreciarán para la segunda fase de prácticas tuteladas, que tendrá lugar en las fiscalías territoriales.

La evaluación de la fase teórico-práctica se realizará en función de los resultados de las distintas pruebas finales que se realicen en aquellos módulos o especialidades que incluyan una actividad de evaluación, que será determinada por la Secretaría Técnica a propuesta del coordinador del módulo. Asimismo, se valorarán otros criterios, tales como la asistencia al curso

selectivo y al segundo periodo de prácticas tuteladas, así como la participación en los módulos, talleres y actividades o cualesquiera otros criterios específicos que se concreten en el plan de formación anual.

En consecuencia, en virtud de lo dispuesto en el art. 1.3 del Real Decreto 312/2019, en cada ejercicio anual la Fiscalía General del Estado especificará y revisará los criterios de evaluación del curso selectivo teórico-práctico y de la fase de prácticas tuteladas con escrupuloso sometimiento al principio de transparencia.

F) Instrumentos formativos en formación continuada

En este apartado del plan anual se deberá incluir el tipo y objeto de cada actividad formativa, su finalidad pedagógica, la metodología de trabajo, la designación de la persona que asuma su dirección —previa convocatoria a tal efecto— y el perfil de sus asistentes y participantes.

Se trata de un elemento crucial del plan de formación por cuanto, a través de él, se puede valorar *prima facie* la correspondencia entre los objetivos planteados y los instrumentos utilizados para ello.

G) Criterios de designación de directores de formación continuada

Sin perjuicio de su concreción en un epígrafe posterior, procede indicar como regla general que será la Fiscalía General del Estado quien determine la dirección de las actividades formativas, previa convocatoria pública entre la totalidad de los miembros del Ministerio Fiscal, en lógica coherencia con los principios de transparencia y participación.

Para la designación de los directores se tendrá en cuenta la reconocida competencia en la materia de que se trate, así como el proyecto formativo presentado, que habrá de contener la propuesta de contenidos, metodología y el perfil de quienes hayan de impartir las ponencias en sus distintas modalidades.

Conforme a lo expresado anteriormente y de conformidad con el II Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal, se procurará la paridad en la dirección y coordinación de las actividades de formación continua.

H) Criterios de selección de asistentes en formación continuada

La convocatoria de los cursos de formación continuada se ajustará a los principios de publicidad e igualdad y se desarrollará de conformidad con los planes y criterios previamente elaborados y definidos por la Fiscalía General del Estado (art. 29.1 y 2 del Real Decreto 312/2019).

En tal sentido, el principio de transparencia exige que los criterios de selección de los asistentes a las distintas actividades aparezcan previamente definidos en el plan anual y en la convocatoria de cada uno de los cursos, como salvaguarda de la debida ponderación de la formación como un derecho y como un deber. Estos criterios podrán ser generales o particulares, según se refieran a un conjunto de actividades que presenten unas mismas características o para algunas concretamente previstas en el plan de formación.

I) Criterios de acreditación de cada actividad

Un sistema de formación que pretenda ser mínimamente riguroso y eficaz ha de venir acompañado de la correspondiente certificación acreditativa del

aprovechamiento de la actividad de que se trate. Para ello será necesario que el plan anual contemple los criterios generales que se vayan a tener en cuenta a tal efecto, así como aquellas actividades que vayan a exigir unos requerimientos más específicos.

**4.2 Procedimiento de elaboración del plan de formación**

El plan de formación será elaborado por la Secretaria Técnica de la Fiscalía General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 13.3, párrafo segundo, EOMF.

No obstante, en coherencia con los principios de transparencia y participación, la elaboración del plan solo puede ser entendida como una tarea abierta, participativa y plural. El inicio del *iter* para su elaboración será una invitación a la totalidad de los integrantes del Ministerio Fiscal para que realicen propuestas de actividades formativas, así como sobre quienes las hayan de dirigir y/o los ponentes. Las actuaciones correspondientes se efectuarán con la intervención de diversos actores en este proceso, entre los que destaca la denominada Comisión de Formación.

A) Composición y funciones de la Comisión de Formación

La Comisión de Formación es un foro participativo creado en el seno de la Fiscalía General del Estado y que estará integrada por quienes en cada momento ocupen los cargos de Fiscal General del Estado, que la presidirá; Fiscal de Sala Jefe/a de la Secretaría Técnica (que presidirá la Comisión en caso de ausencia o imposibilidad de aquel); Fiscal de Sala Jefe/a de la Inspección Fiscal; Fiscal de Sala Jefe/a de la Unidad de Apoyo; dos vocales electivos del Consejo Fiscal, designados por el Pleno; dos fiscales de la

Secretaría Técnica; y un representante de cada una de las asociaciones profesionales de fiscales, nombrado por sus órganos de dirección respectivos.

Serán convocados a las reuniones de la Comisión y podrán asistir, hacer propuestas y participar en las deliberaciones quienes ocupen los cargos de fiscales de sala coordinadores y delegados en los términos expuestos en la Instrucción FGE núm. 1/2015; así como quienes asuman las jefaturas de las Secciones de Civil, Penal, Contencioso-administrativo y Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo; de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional; de la Fiscalía de la Audiencia Nacional; de las Fiscalías Especiales; de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía Jurídico Militar.

La Comisión de Formación tendrá atribuidas las siguientes funciones: (i) evaluar el grado de desarrollo y ejecución del plan de formación correspondiente al ejercicio inmediatamente anterior en curso; (ii) formular propuestas sobre contenidos, formato, criterios de selección de asistentes y de designación de las personas que asuman la dirección y las ponencias de las actividades formativas; y (iii) informar el plan de formación elaborado por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado.

B) Cronograma de elaboración del plan de formación

La elaboración del plan de formación ha de estar presidida por el análisis riguroso de las necesidades formativas y de las soluciones metodológicas más eficaces para quienes aspiran al ingreso en la carrera fiscal y para los integrantes del Ministerio Fiscal. Ello determina la conveniencia de programar las diversas fases mediante la fijación de unos lapsos temporales suficientemente amplios y realistas.

Así, durante el primer trimestre del año anterior a la entrada en vigor del plan de formación se abrirá un plazo de tiempo suficiente para recabar las propuestas que quieran formularse por parte del Consejo Fiscal, los y las fiscales de sala, las asociaciones profesionales de fiscales y, en general, cualquier fiscal que esté interesado en aportar ideas y sugerencias.

En el segundo y tercer trimestre la Secretaría Técnica formulará un primer borrador del plan de formación, a la vista de la evaluación del plan inmediato anterior, de las propuestas formuladas y de las necesidades observadas y los objetivos propuestos por el/la Fiscal General del Estado. A continuación, se recabará el informe de la Comisión de Formación y del Consejo Fiscal (art. 14.4.i EOMF) y, a la vista de sus aportaciones, la Secretaría Técnica redactará una nueva versión del plan de formación a fin de que sea ulteriormente aprobado por el/la Fiscal General del Estado.

Finalmente, en el último trimestre del año anterior a su entrada en vigor se remitirá el plan de formación al Ministerio de Justicia y al Centro de Estudios Jurídicos, con la finalidad de que, en el ejercicio de sus competencias, puedan disponer lo necesario para la adecuada programación y organización de las actividades contenidas en él, dentro del marco de las disponibilidades presupuestarias correspondientes.

**4.3 Ejecución del plan de formación**

La definición de la estrategia formativa por la Fiscalía General del Estado engloba tanto la planificación de los contenidos y objetivos formativos como el diseño de su ejecución, correspondiendo al Centro de Estudios Jurídicos la organización y realización efectiva de las actividades previamente definidas por la Fiscalía General.

En ambos casos, formación inicial y continuada, la ejecución material de tales planes y la organización y gestión de los cursos de formación corresponde al Centro de Estudios Jurídicos en colaboración con la Fiscalía General del Estado (arts. 1.3, 2.2, 3.1.a y 3.1.d del Real Decreto 312/2019).

El nuevo Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos aprobado mediante Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, trató de responder a un objetivo de interés general, como es el de fortalecer la estructura del organismo encargado de la formación de los miembros de la carrera fiscal, y para ello da carta de naturaleza a la figura del Director de Formación de la carrera fiscal.

Tal y como señala el preámbulo del Real Decreto 312/2019, «la creación de una Dirección de Formación de la Carrera Fiscal, encargada de la planificación y de los planes de estudios de la carrera fiscal, pone fin a la ausencia injustificada de la Fiscalía General del Estado en la que se denomina la "casa de los fiscales", presencia largamente reivindicada por dicha institución».

Esta novedad del Estatuto del CEJ ha sido acogida satisfactoriamente por el último informe del GRECO al señalar (párrafo 56) que la creación del nuevo puesto al que se asigna la dirección de formación de la carrera fiscal contribuye a una mayor autonomía en relación con la formación de los miembros del Ministerio Fiscal.

A ello ha contribuido la regulación introducida tanto sobre el nombramiento como las funciones que se le atribuyen al nuevo cargo. El vigente Estatuto del CEJ señala que será nombrado y cesado por la persona titular del Ministerio de Justicia, a propuesta de la Fiscalía General del Estado, de entre miembros de la carrera fiscal con más de 10 años de ejercicio. Se le asignan funciones de organización y gestión de los cursos selectivos para el acceso a la carrera fiscal de acuerdo con los planes de formación elaborados por la Fiscalía

General del Estado e, igualmente, funciones de organización y gestión de la formación continuada, así como la promoción y realización de estudios, investigaciones, publicaciones, seminarios y otras actividades que puedan contribuir a mejorar la formación de los miembros del Ministerio Fiscal, de conformidad con los planes estratégicos elaborados por la Fiscalía General del Estado (arts. 11 y 12 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril).

En efecto, según se indica en el art. 12 de la citada norma reglamentaria, corresponde al Director de Formación de la carrera fiscal: a) 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; b) La evaluación de calidad y resultados de las actividades de formación inicial y continuada de la carrera fiscal; c) La representación del Centro de Estudios Jurídicos en todos aquellos foros, organismos y actividades que conciernan a la formación de los miembros de la carrera fiscal; d) La coordinación del personal docente que intervenga en las actividades formativas de la carrera fiscal; e) La elaboración de la propuesta del anteproyecto de presupuesto para los Planes de Formación de los miembros de la carrera fiscal; f) La propuesta de metodologías de formación y el impulso de estudios, investigaciones y publicaciones que puedan contribuir a mejorar la formación de la carrera fiscal, tanto a la Fiscalía General del Estado como al Director del Centro de Estudios Jurídicos; g) La Presidencia de la Junta de Profesores, de conformidad con el artículo 18, en el caso del curso selectivo de los miembros de la carrera Fiscal; y h) La asignación de puntuación, también en el mismo supuesto, de conformidad con el artículo 26.

En consecuencia, puede afirmarse que las importantes y extensas competencias que el RD 312/2019, de 26 de abril, brinda con carácter exclusivo a la dirección de formación de la carrera fiscal constituyen de manera efectiva un paso significativo en el reconocimiento de la autonomía orgánica y

funcional con la que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico distingue al Ministerio Fiscal.

En definitiva, la nueva figura inserta en el organigrama del CEJ constituye un instrumento decisivo para asegurar la participación de la Fiscalía General del Estado en las actividades de formación inicial y continuada que se lleven a cabo en el ámbito propio del Ministerio Fiscal, que, por mor de lo establecido en el art. 13.3, párrafo segundo, EOMF, comporta un específico contexto y deber de estrecha colaboración con la Fiscalía General del Estado a través de la Secretaría Técnica, en la medida en que uno de sus cometidos más notables es el de realizar la coordinación, seguimiento y supervisión en el CEJ de la ejecución de la formación diseñada por nuestra institución.

**5. Instrumentos formativos**

La Instrucción de la FGE núm. 5/1993 definió los instrumentos de formación en torno a tres grandes grupos: a) cursos, jornadas y seminarios; b) publicaciones y biblioteca; y c) bolsas de estudio y formación.

Aunque estas categorías siguen vigentes, el tiempo transcurrido desde entonces y los nuevos modelos que se han ido implantando, aconsejan realizar una nueva definición y sistematización para adecuarlos a la realidad del presente. Conviene tener en consideración, no obstante, que esta materia es especialmente dinámica, por lo que este tipo de listados deben interpretarse siempre en un sentido abierto y, por tanto, no de modo taxativo.

Así, por razón del ámbito territorial, las actividades formativas podrán ser de tres tipos: (i) centralizadas, es decir, aquellas que van dirigidas a todos los integrantes de la carrera fiscal con independencia del lugar en el que se

celebren; (ii) descentralizadas, que tienen lugar en la sede correspondiente a una o varias fiscalías territoriales y que usualmente estarán enfocadas al tratamiento de cuestiones de especial interés en ese ámbito; y (iii) internacionales, llevadas a cabo por fiscalías o centros de formación judicial de terceros países o por instancias supranacionales como la EJTN o la RECAMPI, entre las que se encuentran los intercambios en los que se produce una recíproca actividad de integración entre las fiscalías de distintos países a fin de adquirir un conocimiento profundo de sus sistemas respectivos. Estas activades podrán tener un formato presencial para aquellas en que sus asistentes y/o participantes acuden físicamente a la sede de celebración de la actividad; o virtuales, para aquellas que se desarrollan mediante el empleo de las nuevas tecnologías.

Por otro lado, teniendo en cuenta otros criterios combinados, tales como el objeto, duración, metodología, finalidad y potenciales destinatarios, los instrumentos formativos se pueden clasificar de la siguiente manera:

**5.1 Cursos de formación**

Bajo esta denominación se integran diversas modalidades formativas:

A) Cursos generales

A.1) Cursos extensos y breves

La Instrucción de la FGE núm. 5/1993 indicó que su filosofía debía ser la de «asegurar un conocimiento lo más amplio posible de las distintas ramas del ordenamiento jurídico» y que iban «dirigidos, indistintamente, a todos los fiscales cualquiera que sea su destino, sin exigir ningún tipo de especialización, situando en este ámbito todos los cursos de formación general y muy

especialmente los relativos a modificaciones legislativas que incidan en la tarea profesional de los fiscales».

En la actualidad, procede reiterar estas apreciaciones, significando que a través de estos cursos se desarrolla la actividad formativa general en la que se aborda, en función de su duración, el estudio de una o varias materias concretas con la profundidad que en cada caso se requiera.

Estas actividades formativas generales se destinarán a proporcionar, además, la adquisición de habilidades profesionales de indudable incidencia práctica para cualquier fiscal.

A.2) Talleres

Son actividades formativas que tratan algún tema concreto con un enfoque eminentemente práctico y se desarrollan normalmente en sesiones de un día. Su objetivo pedagógico primordial es intercambiar experiencias profesionales coordinadas por quien ejerce la dirección del taller. La metodología que la singulariza es la técnica del planteamiento, debate y resolución de casos prácticos.

A.3) Jornadas de trabajo

En ellas se procede al estudio de una determinada materia y de las cuestiones jurídicas de más frecuente incidencia práctica, mediante el intercambio de criterios y puesta en común de experiencias entre los fiscales asistentes, todo ello bajo la coordinación en cada caso de una persona invitada con especial cualificación en la materia analizada.

Con carácter general, se estructuran en sesiones de un día en las que, bajo el formato de seminario, se plantean unas cuestiones por parte de quien ejerce su dirección que se distribuyen con anterioridad a la celebración de la jornada a fin de proceder a su estudio y debate durante la misma.

A.4) Estancias

Con esta terminología se hace referencia a periodos de aprendizaje práctico en los que los fiscales acuden a la sede de otro organismo para conocer *in situ* su modo de funcionamiento. Resultan especialmente indicadas para los supuestos en los que el conocimiento que se trata de alcanzar está directamente relacionado con el lugar.

Es el caso de las estancias en los laboratorios en los servicios de criminalística de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Eurojust, Europol o la Corte Penal Internacional.

A.5) Visitas de trabajo

Mediante este tipo de actividad se busca la adquisición de conocimientos puntuales sobre una temática práctica que aconseja la visualización directa de situaciones, modos de resolución de conflictos o servicios en las sedes donde se producen, se ejecutan o prestan. Normalmente, se desenvuelven en sesiones de un día de duración. Tienen una gran potencialidad, por ejemplo, para conocer centros de atención especializada como las oficinas de denuncias y asistencia a las víctimas de violencia de género, los puntos de encuentro familiares o determinadas unidades policiales.

B) Cursos de especialización

B.1) Cursos de iniciación a la especialización

Este tipo de actividades están orientadas a la adquisición de conocimientos en una materia especializada, con vistas a la integración en una sección o servicio especializado o a facilitar la movilidad entre ellos.

Tanto su contenido como su formato pueden ser muy variados. No cabe duda de su utilidad de cara a comenzar a ejercer funciones en los órdenes jurisdiccionales civil, contencioso-administrativo o social. En la misma medida, resultan particularmente apropiados para el acceso, con la debida capacitación, habilidades y destrezas, a las áreas especializadas creadas en materia de violencia sobre la mujer, medio ambiente y urbanismo, seguridad y salud en el trabajo, seguridad vial, trata de personas y extranjería, menores, personas con discapacidad y mayores, cooperación internacional, criminalidad informática, delitos económicos, protección y tutela de víctimas, delitos de odio y discriminación, vigilancia penitenciaria o derechos humanos y memoria democrática, así como en aquellas áreas de especialización que pudieran crearse en otras materias en función de la evolución de la criminalidad y la necesidad de ofrecer una respuesta especializada por parte de la Fiscalía.

B.2) Cursos para fiscales especialistas

Se trata de una modalidad que participa de una naturaleza mixta. Por un lado, están orientados al intercambio de experiencias y a la propuesta de criterios de actuación por parte de quienes ya ostentan la condición de especialistas o están integrados en secciones o servicios especializados. Por otra parte, ofrecen un indudable componente formativo, por cuanto la reflexión y el debate

permiten profundizar en los conocimientos que ya se manejan habitualmente, así como actualizarse permanentemente.

C) Jornadas sobre habilidades directivas u organizativas

Se trata de jornadas que ofrecen una formación especializada en estas materias para quienes ya desempeñan este tipo de responsabilidades o para quienes deseen adquirir estos conocimientos con vistas a un eventual acceso a las mismas en el curso de su carrera profesional.

Su contenido y formato puede ser muy variado. Sin pretensión de exhaustividad, podrán abordarse habilidades como dirección, organización y motivación de equipos de trabajo, técnicas de gestión del cambio y de resolución de conflictos, comunicación institucional y relaciones con los medios, planificación estratégica orientada al sector público o nociones de gestión de recursos personales y materiales.

D) Cursos de las asociaciones profesionales de fiscales

Se trata de una modalidad formativa que participa de la nota común de los cursos generales, pero que presenta algunas peculiaridades que aconsejan su tratamiento diferenciado. Su organización se atribuye a las asociaciones fiscales, como medio para facilitar que puedan cumplir con los fines reconocidos en el art. 54.1 EOMF: defensa de los intereses profesionales y la realización de estudios y actividades encaminados al servicio de la justicia en general.

En el marco del derecho a la libertad asociativa, el contenido y formato de los cursos, así como la designación de quienes hayan de dirigirlos o presentar ponencias queda dentro del margen de libre apreciación de la asociación

correspondiente. No obstante, la utilización de fondos públicos —siempre escasos— y el reconocimiento de la formación como un derecho de todos los fiscales determinan la necesidad de respetar algunos condicionantes que es preciso concretar. Por ello, en primer lugar, su contenido ha de ser propiamente formativo e intentar que no coincidan con otras actividades del plan general a fin de no duplicar ofertas formativas. Y, en segundo lugar, se habrán de respetar los criterios sobre selección de asistentes previstos para las actividades formativas generales y voluntarias, que luego se expondrán.

El número de cursos asignado a cada asociación dependerá de su representatividad, sin perjuicio de que en el contexto de las necesidades presupuestarias establecidas anualmente todas las asociaciones tendrán garantizada la organización de, al menos, un curso formativo.

E) Cursos *online*

Los progresivos avances en la era digital y las tecnologías de la información y la comunicación han generado una vertiginosa evolución en los modos de acceder a la información, maneras de comunicarse y formas de trabajar, lo que ha tenido un fuerte impacto en las posibilidades y herramientas disponibles para transmitir y recibir tanto los conocimientos técnico-jurídicos como las habilidades y destrezas complementarias para el desempeño de las funciones fiscales.

La formación en formato virtual presenta indudables ventajas en cuanto puede aportar un valor añadido en términos de accesibilidad, mayor extensión y duración, flexibilidad, deslocalización geográfica, personalización, interacción participativa, optimización de recursos e, incluso, conciliación de la vida personal y familiar con la actividad profesional.

Además, presentan la oportunidad de proceder a la implantación y generalización de innovaciones didácticas aún no suficientemente exploradas, integrando métodos, técnicas y herramientas particularmente activas y participativas frente a los modelos clásicos de aprendizaje que han estado presidiendo durante mucho tiempo la formación de los miembros de la carrera fiscal y quienes aspiran a ingresar en ella. Tanto las actividades sincrónicas, es decir, coincidentes temporalmente, como las asincrónicas, sin dicha coincidencia, facilitan a quienes imparten la formación aplicar modernas estrategias para acometer todo tipo de temas y materias, mientras que quienes la reciben pueden adquirir las destrezas y habilidades necesarias para ejercer su cargo con aprovechamiento de instrumentos que incrementan la comunicación, ya sea de modo directo o diferido, de manera fluida, rápida y efectiva y con empleo e intercambio de textos, vídeos y/o audios.

En cualquier caso, la formación *online* no debe concebirse como enfrentada u opuesta a la formación presencial, puesto que puede darse una mutua coordinación o complementación. De esta forma, puede facilitarse una mayor difusión de fórmulas tradicionales o, incluso, conjugar las ventajas de ambos tipos de formación mediante fórmulas mixtas. Así sucedería, por ejemplo, con los webinarios en los que uno o varios ponentes que están ubicados en el mismo o diferentes lugares imparten una sesión formativa a la que acceden los destinatarios a través de un sencillo *software* aprovechando las posibilidades que ofrece Internet. Se trataría de una versión virtual de la tradicional conferencia magistral en la que, gracias a los avances tecnológicos, cabe incorporar funciones como compartir documentos y disponer de recursos prácticos. Otro tanto cabe predicar de los cursos o procesos formativos de carácter semipresencial (*blended learning*), que combinan una etapa generalmente dilatada en el tiempo de formación en línea con una o varias actividades presenciales al comienzo y/o final del concreto proceso formativo.

En particular, aunque no exclusivamente, todas estas modalidades formativas resultan especialmente interesantes y aprovechables para actividades que se articulen bien como obligatorias para la práctica totalidad de la plantilla, bien como destinadas a un amplio número de fiscales interesados en recibir una determinada formación, dada su capacidad de llegada masiva y sus reducidos costes.

Sus peculiaridades aconsejan que se les otorgue tratamiento de actividad formativa especial.

F) Jornadas de formación de formadores

El principal objetivo de este tipo de actividad formativa es que personas dotadas de una cualificada formación en una o varias materias específicas formen a otras para que, integrando un equipo homogéneo con plena coordinación que maneje contenidos y formatos uniformes, extiendan un proceso formativo, replicándolo normalmente en actividades descentralizadas.

Al igual que en el caso anterior, se considerarán actividad formativa especial.

G) Cursos sobre derecho civil foral o especial e idiomas cooficiales

Se trata de un supuesto formativo específico, pues su acreditación puede tener reflejo en materia de cobertura de plazas en el seno del Ministerio Fiscal.

Los planes de formación inicial y continuada de la carrera fiscal deberán incluir actividades formativas específicas dirigidas a proporcionar el conocimiento del derecho civil foral y especial y de los idiomas españoles distintos del castellano que los estatutos de autonomía reconozcan como cooficiales en las correspondientes comunidades autónomas.

La superación de las actividades formativas en derecho civil foral o especial, certificada por el Centro de Estudios Jurídicos, dará lugar al reconocimiento del mérito en los términos estatutaria y reglamentariamente establecidos.

La acreditación del conocimiento de los idiomas cooficiales corresponderá a los organismos competentes de las respectivas comunidades autónomas. La Fiscalía General del Estado promoverá y facilitará, en coordinación con los correspondientes fiscales superiores, una oferta formativa adecuada en materia de idiomas españoles distintos del castellano por parte de las comunidades autónomas que cuenten con lengua cooficial.

H) Otras actividades formativas especiales

Por actividades de este tipo cabe entender aquellas otras actividades ofrecidas o facilitadas por distintas entidades y organismos en base a un convenio o una colaboración institucional. Quizás el ejemplo más significativo sea la denominada «Escuela de Verano del Ministerio Fiscal», que residencia sus cursos en el Pazo de Mariñán (A Coruña). En estos casos, se estará a lo dispuesto en los correspondientes convenios suscritos por la Fiscalía General del Estado.

Del mismo modo, pueden entenderse como tales los cursos celebrados en colaboración con el CGPJ, la Agencia Tributaria o cualquier otro organismo o entidad pública y la oferta de plazas para asistir a los cursos integrados en los planes de formación de miembros de la judicatura, abogados del Estado, letrados de la Administración de Justicia y médicos forenses.

**5.2 Publicaciones**

La Fiscalía General del Estado ha puesto en marcha diversas iniciativas tendentes a reconocer el trabajo serio y riguroso que realizan los miembros del Ministerio Fiscal. Las publicaciones generadas por estos presentan un componente formativo que debe ser puesto en relación con la enorme importancia de la autoformación, del esfuerzo personal de cada fiscal en su perfeccionamiento técnico, que en ningún caso debe desdeñarse, tal y como puso de relieve la Instrucción de la FGE núm. 5/1993.

La potenciación de las publicaciones es una medida que favorece y fortalece el proceso formativo. De esta forma, se incentiva la inquietud intelectual y, al mismo tiempo, la totalidad de los integrantes de la carrera fiscal tienen la oportunidad de conocer y utilizar los trabajos y documentos compartidos, fomentando así la enriquecedora reflexión colectiva que, a su vez, presenta una indudable vertiente formativa.

Entre estos instrumentos destaca la Revista del Ministerio Fiscal. En su Consejo de Redacción, presidido por el Fiscal General del Estado, se integran quienes en cada momento ocupen los cargos de Fiscal Jefe/a de la Secretaría Técnica; Fiscal Jefe/a de la Unidad de Apoyo; dos vocales electivos del Consejo Fiscal designados por el Pleno; dos fiscales de sala propuestos por el/la Fiscal General del Estado y el/la Jefe/a de Área de la Biblioteca de la Fiscalía General del Estado. En su seno se realiza una selección de las materias a abordar y de quienes han de asumir la dirección de cada número monográfico. Además de servir como medio de divulgación de los trabajos doctrinales elaborados por fiscales, el propósito que ha de guiar su futuro es convertirla en un referente en el ámbito de las publicaciones jurídicas de calidad.

En este contexto, otro instrumento formativo es la publicación de las ponencias impartidas en los cursos de formación para fiscales. Ya la Instrucción de la FGE núm. 5/1993 estableció la necesidad de que la Fiscalía se dotara «de un instrumento eficaz, que asegure las publicaciones de las ponencias, comunicaciones o trabajos elaborados por los miembros del Ministerio Fiscal que se aporten a los distintos actos formativos, pues es el único medio para asegurar que el esfuerzo formativo tendrá la repercusión más amplia posible, logrando de esa manera un efecto multiplicador del mismo». Posteriormente, la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, sostuvo que «la generación de documentación escrita había de ser otro de los objetivos insoslayables de las Jornadas», lo cual se acabó extendiendo a todas las actividades de formación continuada. No obstante, en la presente Instrucción no se establece la obligatoriedad de presentar ponencias por escrito para quienes participen en cursos de formación continuada como ponentes, puesto que en ocasiones diversos modos de presentación de los contenidos pueden constituir materiales igualmente ilustrativos y aprovechables desde los objetivos formativos. En cualquier caso, si tuviera lugar su presentación escrita, corresponderá a quien dirija el respectivo curso de formación la responsabilidad de velar por su calidad y originalidad, procediéndose a su difusión tanto en la página del Centro de Estudios Jurídicos como a través de la página web www.fiscal.es.

**5.3 Bolsas de estudio**

Las bolsas de formación tratan de aprovechar los recursos pedagógicos que ofrecen otras instituciones u organismos, públicos o privados, como pueden ser las universidades u otros centros o institutos españoles, extranjeros o internacionales, a fin de que un número reducido de fiscales accedan a ellos en beneficio propio y de la institución. A través de esta modalidad formativa, se podrá reservar anualmente una determinada previsión económica que, vinculada a la formación de fiscales, no se asigna a una actividad concreta,

sino que se emplea como ayudas o becas al margen de la oferta contenida en el plan.

A fin de respetar los principios de igualdad, transparencia y participación, todos los años se abrirá un plazo para que los miembros del Ministerio Fiscal que estén interesados puedan presentar sus solicitudes, exponiendo la actividad formativa externa a la que desean asistir, con una descripción de sus características esenciales, tales como su carácter público o privado, su contenido y objetivos, duración, horario de asistencia, metodología y coste.

La Fiscalía General del Estado, previo informe de la Comisión de Formación, valorará cada una de las solicitudes conforme a criterios objetivos que habrán de ser publicados en el momento de ofertar las bolsas de estudio. En atención a la disponibilidad presupuestaria, se asignarán ayudas totales o parciales para atender las actividades formativas consideradas de relevante interés. En el supuesto de que la Fiscalía General del Estado haya detectado alguna necesidad formativa concreta que deba ser atendida en profundidad fuera del plan de formación anual, lo hará constar así en la convocatoria de la bolsa de formación. En tal sentido, las actividades identificadas como estratégicas por la Fiscalía tendrán prioridad en la asignación de recursos. En todo caso, quienes obtengan la ayuda tendrán la obligación de elaborar un informe completo una vez terminada la actividad, y adquirirán el compromiso de actuar como catalizadores de esa formación, asumiendo el rol de formadores en el ámbito interno del Ministerio Fiscal, cuando sean requeridos para ello.

La puesta en funcionamiento y mantenimiento de esta acción formativa dependerá de los recursos económicos disponibles para financiarla.

**5.4 Formación descentralizada**

Los diversos modelos de colaboración del Ministerio Fiscal con las comunidades autónomas en materia de formación determinan la necesidad de extender los criterios establecidos en la presente Instrucción a todas aquellas actividades formativas que sean ofertadas a los fiscales por las entidades públicas autonómicas.

Esa misma heterogeneidad conlleva la exigencia de que los fiscales superiores informen periódicamente a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado tanto de los convenios suscritos entre las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y los organismos autonómicos que impartan docencia o faciliten estudios a los fiscales radicados en su territorio, como de la oferta formativa efectivamente proporcionada por estos últimos. Se trata con ello de lograr una debida coordinación entre los diferentes órganos fiscales que procure una unidad de actuación también en esta materia formativa (art. 124 CE).

**6. Criterios de asignación de los cursos de formación**

Al margen de las actividades formativas especiales, cuyos criterios de selección vendrán determinados en el plan de formación en función de las características de cada una de ellas, los criterios que se exponen a continuación están necesariamente condicionados por la diversidad de instrumentos formativos descritos, así como por su carácter voluntario u obligatorio. No obstante, con independencia del formato, duración y tipología de la concreta actividad formativa, los criterios de asignación se pueden agrupar en los siguientes apartados:

A) Cursos generales

Como regla general, estos cursos tendrán carácter voluntario y estarán dirigidos a la totalidad de los miembros del Ministerio Fiscal. Los criterios de selección de asistentes serán, por este orden, los siguientes:

- Criterios de preferencia expresados por la Secretaría Técnica de la FGE en la convocatoria de cada uno de los cursos.
- Menor número de cursos a los que se haya asistido en años anteriores.
- No haber renunciado o dejado de asistir en el año anterior, sin causa justificada y/o fuera de plazo, a una actividad formativa.
- Mayor antigüedad en el escalafón.
- Reserva de cinco plazas para fiscales de las últimas cinco promociones.

La Fiscalía General del Estado podrá fijar algún curso general como actividad formativa de carácter obligatorio. En estos casos, estará dirigida normalmente a la totalidad de los miembros del Ministerio Fiscal, pudiendo incluirse a quienes se desempeñen como abogados fiscales sustitutos en el supuesto de que el curso se relacione con sus funciones, tal y como prevé el art. 33 del 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*.

B) Cursos de iniciación a la especialización

Este tipo de cursos están orientados a la promoción profesional especializada y presentarán una doble modalidad, según se trate de actividades voluntarias u obligatorias.

Los criterios de selección de asistentes para los cursos voluntarios serán, por este orden, los siguientes:

- Criterios de preferencia expresados por la Secretaría Técnica de la FGE en la convocatoria de cada uno de los cursos.
- No formar parte de la especialidad objeto del curso o llevar menos de un año en la misma.
- Mayor antigüedad en el escalafón.
- Reserva de cinco plazas para fiscales de las últimas cinco promociones.

La Fiscalía General del Estado podrá establecer alguno de estos cursos como actividad formativa obligatoria como, por ejemplo, en aquellos casos en los que se aprueben reformas legales sustantivas o procesales de tal naturaleza que así lo aconsejen.

C) Cursos para fiscales especialistas

Estos cursos, dirigidos a quienes ya se encuentran integrados en una sección o servicio especializado, podrán tener igualmente una doble modalidad.

En el caso de que se trate de un curso de asistencia voluntaria, los criterios de selección de asistentes serán, por este orden, los siguientes:

- Criterios de preferencia expresados por la Secretaría Técnica de la FGE en la convocatoria de cada uno de los cursos y en coordinación con el/la fiscal de sala coordinador/a o delegado/a de la correspondiente especialidad.
- Menor número de cursos para especialistas a los que se haya asistido en años anteriores.
- Mayor antigüedad en el escalafón.

La Fiscalía General del Estado podrá establecer alguna de estas actividades como obligatoria. En este sentido, habrán de participar la totalidad de fiscales que se encuentren integrados en la sección o servicio de que se trate. Si no se

estima necesaria o conveniente la participación de la totalidad de sus integrantes, la jefatura de cada órgano procederá a designar al número de fiscales que corresponda a la fiscalía que dirija, según lo dispuesto en el plan de formación. Para ello habrá de realizar una convocatoria entre los miembros de la sección o servicio, tras la cual designará a quienes hayan de asistir a la actividad formativa de entre los peticionarios por orden de mayor antigüedad.

D) Jornadas sobre habilidades directivas u organizativas

Estas jornadas presentarán una doble modalidad, según se trate de actividades voluntarias u obligatorias.

Los criterios de selección para las jornadas voluntarias serán, por este orden, los siguientes:

- Criterios de preferencia expresados por la Secretaría Técnica de la FGE en la convocatoria de cada uno de los cursos.
- Hallarse desempeñando funciones directivas.
- Mayor antigüedad en el escalafón.

La Fiscalía General del Estado podrá establecer alguna de estas jornadas como programa formativo obligatorio con la finalidad de garantizar a determinados miembros de la institución una formación específica en estas materias. En estos casos, los criterios de selección para las jornadas obligatorias serán, por este orden, los siguientes:

- Totalidad de fiscales que en ese momento se encuentren desempeñando funciones de responsabilidad (fiscales de sala, fiscales superiores, fiscales jefes, fiscales decanos o delegados, fiscales con destino en alguna de las unidades centrales).

- Mayor antigüedad en el escalafón.

E) Incumplimiento de las actividades formativas obligatorias

Cuando se trate de actividades formativas de carácter obligatorio, cualquiera que sea su modalidad, la no participación por motivo injustificado se hará constar en el expediente personal que se gestiona en la Inspección Fiscal, sin perjuicio de la posible responsabilidad disciplinaria en que pudiera incurrirse. La Sección Permanente de Valoración podrá tener acceso a esa información para el cumplimiento de las funciones encomendadas en el art. 13.2 EOMF.

Por otra parte, cuando se trate de abogados fiscales sustitutos, el incumplimiento no justificado de la obligación de participar en la actividad formativa se podrá tener en cuenta a los efectos de valoración de su falta de idoneidad en aplicación de lo dispuesto en el art. 38.f) del 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*.

F) Competencia para la asignación de cursos de formación

La Fiscalía General del Estado formulará la correspondiente propuesta de asignación de fiscales a las diferentes actividades formativas, conforme a los criterios ya expuestos. No obstante, teniendo en cuenta la normativa vigente, la designación formal de asistentes corresponderá al Centro de Estudios Jurídicos, en los términos propuestos por la Fiscalía General del Estado.

**7. Criterios de designación de directores y ponentes**

Con la salvedad del régimen especial aplicable a los cursos de las asociaciones profesionales de fiscales, la dirección de las actividades formativas será asumida por quien determine la Fiscalía General del Estado, previa convocatoria entre la totalidad de los miembros del Ministerio Fiscal. Para su designación se tendrá en cuenta la reconocida competencia en la materia de que se trate, así como el proyecto formativo presentado, que habrá de contener la propuesta de contenidos, metodología, material didáctico y el perfil de quienes hayan de impartir los módulos formativos o presentar las ponencias en sus distintas modalidades.

La designación de ponentes en formación continuada corresponderá a quienes asuman la dirección de cada actividad, debiendo ser comunicada a la Secretaría Técnica de la FGE con la suficiente antelación para remitir la correspondiente propuesta al Centro de Estudios Jurídicos.

Sin perjuicio de reconocer un amplio margen de actuación en esta materia, como regla general se habrá de procurar evitar la designación exclusiva de profesorado y ponentes pertenecientes al Ministerio Fiscal. La diversidad en la procedencia profesional de los intervinientes en las actividades formativas proporciona una indudable pluralidad de matices que las enriquecen y mejoran su aprovechamiento. Ello no obsta para que, lógicamente, para ello se cuente necesariamente con fiscales que puedan brindar el valor añadido de su experiencia profesional, en sus múltiples facetas, de conformidad con el objetivo general de fomentar el carácter práctico de la formación.

La designación formal de las personas encargadas de la dirección y la impartición de módulos formativos y ponencias corresponderá al Centro de Estudios Jurídicos de conformidad con los términos propuestos por la Fiscalía

General del Estado, que en aplicación del II Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal deberá emplear criterios de paridad en la dirección de los cursos de formación y en el profesorado que impartirá los mismos.

**8. Criterios de acreditación**

Con carácter general, se establecerán los controles presenciales necesarios para asegurar la asistencia íntegra a todas las sesiones de la actividad formativa. La inasistencia injustificada a alguna ponencia impedirá acceder a la certificación acreditativa.

Asimismo, los fiscales seleccionados que no puedan participar en las actividades formativas deberán comunicar su renuncia y las causas que la motivan al Centro de Estudios Jurídicos o a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, en un plazo no inferior a 20 días antes del comienzo de la actividad. Este plazo se podrá ver reducido cuando la comunicación de la selección se produzca en un plazo inferior a los 20 días previos al inicio de la actividad, así como cuando la causa justificada que determine la imposibilidad de asistencia sobrevenga con posterioridad, debiendo justificarse tal extremo. La inasistencia por causa no justificada y que comporte un gasto para el erario conllevará la no concesión de cursos de formación continuada en la convocatoria del plan de formación de la siguiente anualidad.

Para las actividades que se impartan en formato *online*, la falta injustificada de conexión periódica impedirá acceder a la certificación acreditativa. Asimismo, se penalizará con la no concesión de actividades formativas en la convocatoria del plan de formación correspondiente a la anualidad posterior.

Por otra parte, el plan de formación habrá de concretar aquellas actividades formativas en las que se exijan reglas específicas para obtener la acreditación de su aprovechamiento como, por ejemplo, pruebas de evaluación, comunicaciones o memorias justificativas de aprovechamiento. De esta forma, la solicitud de participación en la actividad supondrá la aceptación de estas condiciones para la acreditación. Los criterios de valoración deberán ser propuestos por la dirección de la actividad formativa y, tras su aprobación por la Secretaría Técnica, serán hechos públicos con la suficiente antelación.

Una vez cumplidos los requisitos de acreditación que se establezcan, la superación con aprovechamiento de la actividad formativa podrá ser alegada y valorada como mérito en los concursos para la adjudicación de plazas por el sistema de provisión discrecional, es decir, para puestos o cargos de responsabilidad o para la integración en secciones o servicios especializados.

La acreditación formal será expedida por el Centro de Estudios Jurídicos o por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado.

**9. Facultades y funciones de los fiscales de sala con competencias en materia de formación**

Conforme a lo dispuesto en el art. 22.3 EOMF, los fiscales de sala delegados podrán participar en la determinación de los criterios para la formación de los fiscales especialistas.

En desarrollo de este precepto se han dictado diversas Instrucciones que otorgan a los fiscales de sala coordinadores y delegados competencias para proponer e intervenir en la coordinación de los cursos de formación permanente sobre la especialidad, participando en la determinación de los

criterios para la formación de fiscales especialistas. En esta línea, se pueden citar las siguientes Instrucciones de la FGE: 7/2005, de 23 de junio, *sobre el Fiscal contra la violencia sobre la mujer y las Secciones contra la Violencia de las Fiscalías*; 4/2007, de 10 de abril, *sobre el Fiscal Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo y las Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías*; 5/2007, de 18 de julio, *sobre los Fiscales de Sala Coordinadores de Siniestralidad Laboral, Seguridad Vial y Extranjería y sobre las respectivas Secciones de las Fiscalías territoriales*; 3/2008, de 30 de julio, *sobre el Fiscal de Sala Coordinador de Menores y las Secciones de Menores*; 2/2011, de 11 de octubre, *sobre el Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las Secciones de Criminalidad Informática de las Fiscalías* y 1/2015, de 13 de julio, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los fiscales de sala coordinadores y los fiscales de sala delegados*.

Los fiscales de sala coordinadores y delegados juegan un papel muy relevante en el diseño y planificación de la formación inicial y continuada de la carrera fiscal. Su tarea de supervisión de la actividad diaria de las fiscalías y su permanente contacto con los fiscales decanos o delegados territoriales les sitúan en una posición privilegiada desde la que pueden apreciar las necesidades formativas y formular las correspondientes propuestas, no solo para quienes accedan a la carrera fiscal, sino también para quienes quieran o deban especializarse o para quienes ya estén especializados.

En tal sentido, los fiscales de sala coordinadores y delegados podrán proponer a la Secretaría Técnica la fijación de criterios adicionales sobre objeto, contenido, metodología y selección para la asistencia o participación en las actividades formativas de especialización o para la designación de quienes hayan de ejercer la dirección y las ponencias en las mismas. Igualmente, podrán proponer el contenido y metodología de los cuestionarios previos y posteriores a la celebración de este tipo de cursos o jornadas.

Idénticas facultades y funciones en materia de formación corresponden, en el ámbito que les es propio, a las jefaturas de las Secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo; de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional; de la Fiscalía de la Audiencia Nacional; de las Fiscalías Especiales; de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía Jurídico Militar

**10. Facultades y funciones de las jefaturas de los órganos fiscales**

La configuración de la formación como derecho y como deber determina la necesidad de poner en marcha un complejo engranaje de planificación y organización que ha de ser compatible con el funcionamiento ordinario de las fiscalías.

Para ello, quienes ejerzan las funciones de jefatura de cada fiscalía habrán de tener conocimiento, con la suficiente antelación, de la participación o intervención de los miembros de su plantilla en una actividad formativa.

En función de las circunstancias concurrentes, que normalmente serán excepcionales, las jefaturas podrán informar negativamente la asistencia de miembros de su fiscalía por razones de servicio debidamente acreditadas. El informe habrá de incluir las alegaciones que, en su caso, se hayan formulado por el/la fiscal concernido/a en relación con la posición de la jefatura y que serán remitidas como anexo. El informe y los eventuales anexos serán dirigidos a la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado, que, tras evaluar la situación, resolverá sobre la asistencia o no de la persona afectada a la concreta actividad de que se trate.

Por otro lado, la concepción de la formación como un derecho determina que ninguno de los miembros del Ministerio Fiscal esté obligado a realizar

gestiones para cambiar los servicios previamente asignados a fin de poder asistir a una actividad formativa. A tal efecto, las jefaturas deberán adoptar las medidas organizativas necesarias para que los miembros de su plantilla puedan recibir la formación para la que hayan sido seleccionados o designados. No obstante, las jefaturas podrán quedar exentas de esta obligación cuando la asistencia a la actividad haya sido comunicada con una insuficiente antelación o cuando la reiteración en la asistencia a actividades formativas pueda ser contraria al principio de equidad en la asignación de los servicios.

En el caso de cursos obligatorios, la utilización de plataformas metodológicas *online* podrá facilitar la debida flexibilidad y accesibilidad para realizar la formación en un entorno cómodo. Además, en función de la duración previsible de la actividad, las jefaturas podrán establecer los correspondientes turnos rotatorios de servicios y asignación de asuntos de tramitación urgente o preferente a fin de permitir que todos los miembros de la fiscalía que dirigen puedan disponer del tiempo necesario para realizar la actividad formativa obligatoria en horario laboral.

**11. Metodología de los cursos de formación y herramientas formativas**

Las indicaciones sobre la metodología de las actividades formativas se configuran como elementos esenciales del plan de formación. Se trata de una materia de enorme relevancia para la eficacia del modelo formativo.

Precisamente por ello, se ha considerado necesario otorgar en este apartado un tratamiento individualizado a esta cuestión.

El cumplimiento de las funciones que los miembros del Ministerio Fiscal tienen encomendadas exige que, de forma personal, se mantengan actualizados en el conocimiento del derecho. En esta línea, la formación institucional vendrá orientada principalmente a la actividad profesional bien a través de actividades de actualización en conocimientos normativos, bien mediante acciones orientadas a la puesta en común de cuestiones prácticas o destinadas a complementar la formación jurídica. Sea cual fuere el motivo que justifica una actividad formativa, el objetivo último que se persigue es la mejora del desempeño profesional de cada fiscal.

Desde la Fiscalía General del Estado se tiene la convicción de que es preciso avanzar en la introducción de métodos formativos ya contrastados en otros ámbitos y que permiten mejorar los índices de aprovechamiento de la concreta actividad, así como de la acreditación de los conocimientos alcanzados en la misma. A tal fin, en el propio plan de formación se habrá de incluir una expresa mención a los requerimientos metodológicos de las actividades, ya que en una materia como esta debe procurarse una cierta flexibilidad derivada de la posible diferencia que pueda haber en el formato, objeto y finalidad de cada una de ellas.

No obstante, con carácter general, las actividades formativas han de evolucionar hacia un marcado carácter práctico, orientado hacia la formación por competencias, mediante la introducción progresiva de la técnica del taller de resolución de casos prácticos previamente distribuidos entre quienes concurran, combinando las sesiones plenarias con el trabajo en grupos o la realización de talleres de trabajo paralelos en que se fomente la participación, pues la tendencia formativa debe ser rehuir del sujeto receptor pasivo para convertirlo en actor de su propia formación. Se considera que este tipo de métodos permite proveer de habilidades técnico-jurídicas, analíticas, relacionales, organizativas y cooperativas, que son absolutamente esenciales

para el adecuado ejercicio profesional en el seno de una institución colectiva como es el Ministerio Fiscal.

Otro de los objetivos que se pretenden es el fomento de la utilización de herramientas formativas disponibles en plataformas *online*. Como ya se ha expresado, entre las ventajas de esta modalidad se encuentran la versatilidad de métodos y herramientas utilizables y, en particular, la posibilidad de ampliar el número de fiscales que puedan acceder a la actividad formativa, lo que tiene una singular relevancia en el caso de cursos obligatorios. En estos cursos, se podrán crear comunidades o foros virtuales en los que se podrá intervenir durante el desarrollo de las jornadas y una vez que estas hayan finalizado, a fin de fomentar el necesario debate y reflexión que, sin duda, forma parte del proceso formativo.

**12. Cláusula derogatoria**

Queda derogada expresamente la Instrucción de la FGE núm. 5/1993, *sobre la formación y perfeccionamiento de los miembros de la carrera fiscal.*

En lo que no se opongan a lo dispuesto en la presente Instrucción y, muy particularmente, en el marco de lo que se establezca en el respectivo plan de formación anual, se deben entender vigentes las Instrucciones de la FGE núm. 7/2005, *sobre el Fiscal contra la violencia sobre la mujer y las Secciones contra la Violencia de las Fiscalías*; 4/2007, *sobre el Fiscal Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo y las Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías*; 5/2007, *sobre los Fiscales de Sala Coordinadores de Siniestralidad Laboral, Seguridad Vial y Extranjería y sobre las respectivas Secciones de las Fiscalías territoriales*; 3/2008, *sobre el Fiscal de Sala Coordinador de Menores y las Secciones de Menores*; 2/2011, *sobre el Fiscal de Sala de Criminalidad*

*Informática y las Secciones de Criminalidad Informática de las Fiscalías; y* 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*.

En razón de todo lo expuesto, con el propósito de cumplir con las obligaciones que nuestro ordenamiento jurídico impone al Ministerio Público, las/los fiscales se atendrán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Instrucción.

Madrid, a 19 de septiembre de 2024
EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo. Álvaro García Ortiz

**Consulta 1/2024, de 21 de marzo, *sobre algunas cuestiones relacionadas con la utilización fraudulenta de instrumentos de pago distintos del efectivo***

Índice: 1. Objeto de la consulta. 2. Consideraciones preliminares. 3. Utilización fraudulenta de instrumentos de pago distintos del efectivo y delito leve. 4. Vertiente subjetiva del tipo del art. 249.2.b) CP. 5. Objeto material del delito de sustracción, apropiación o ilícita adquisición de instrumentos de pago del art. 249.2.b) CP. 6. Relaciones concursales. 7. Progresión delictiva: relación entre los arts. 249.1.b) y 249.2.b) CP. 8. Conclusiones.

## 1. Objeto de la consulta

La Fiscalía consultante ha debatido sobre el criterio a seguir en la interpretación de las distintas modalidades de estafa tipificadas en el art. 249 CP tras la reforma de dicho precepto operada en virtud de la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, *de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso*.

La controversia se suscita en torno a las siguientes cuestiones:

i) Cuando la cuantía defraudada no exceda de 400 euros, ¿pueden sancionarse como delito leve los delitos de estafa informática del art. 249.1.a) CP y de uso fraudulento de medios de pago distintos del efectivo del art. 249.1.b) CP?

ii) El delito de estafa del art. 249.2.b) CP, ¿admite el dolo eventual?

iii) Cuando una acción delictiva sea susceptible de calificarse simultáneamente como delito de hurto (art. 234 CP) o robo (art. 237 CP) y como delito de estafa del art. 249.2.b) CP, ¿cuál es la relación concursal?

iv) Una vez consumada la conducta descrita en el art. 249.2.b) CP, ¿debe ser castigada de forma autónoma la ulterior utilización fraudulenta del instrumento de pago?

## 2. Consideraciones preliminares

Tal y como se indica en el considerando 6 de la Directiva 2019/713, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, *sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/413/JAI del Consejo*, «en los últimos años se ha registrado no solo un incremento exponencial de la economía digital, sino también una proliferación de la innovación en muchos ámbitos, en particular en las tecnologías de pago. Las nuevas tecnologías de pago implican la utilización de nuevos tipos de instrumentos de pago, que al tiempo que crean nuevas oportunidades para los consumidores y las empresas, ofrecen nuevas posibilidades de fraude. Por consiguiente, el marco jurídico debe seguir siendo pertinente y actualizándose en función de esos adelantos tecnológicos a partir de un planteamiento tecnológicamente neutro».

A fin de ofrecer una adecuada respuesta penal frente a la innovación experimentada en el ámbito de las tecnologías de pago, la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, *de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso*, ha reformado el marco jurídico

de las modalidades de estafa impropia que hasta la fecha castigaba el art. 248.2.a), b) y c) CP.

Tradicionalmente, doctrina y jurisprudencia han entendido que la estafa informática, así como el fraude mediante el uso de instrumentos de pago distintos del efectivo, presentan una estructura típica genuina, perfectamente diferenciable de la estafa básica o común.

Frente al tipo básico de estafa, en el que el engaño constituye «el nervio y alma de la infracción» (por todas, STS 627/2023, de 19 de julio), las modalidades de estafa informática y de estafa mediante el uso fraudulento de medios de pago distintos del efectivo nunca han contemplado el engaño como elemento típico (*vid.*, entre otras, SSTS 172/2013, de 8 de febrero; 137/2020, de 8 de mayo; 204/2020, de 21 de mayo; 1004/2022, de 28 de diciembre).

En opinión de la doctrina mayoritaria, tanto la estafa informática como la utilización fraudulenta de medios de pago de los arts. 249.1.a) y 249.1.b) CP se consideran modalidades típicas que tienen auténtica autonomía y sustantividad frente al tipo básico de estafa del art. 248 CP. Opinión compartida por el legislador, según es de ver en la memoria de análisis de impacto normativo que acompañaba al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para la transposición de directivas en materia de lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y abuso de mercado, y Ley Orgánica 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea. De ahí que por un autorizado sector se las haya calificado de estafas impropias, a pesar de que este *nomen iuris* se ha reservado en la jurisprudencia, por lo general, para las modalidades delictivas recogidas en el art. 251 CP.

Las consideraciones anteriores no se ven empañadas por el hecho de que el vigente art. 249 CP emplee en la descripción típica la fórmula «también se consideran reos de estafa». Muy al contrario, debe compartirse la opinión de quienes afirman que esa locución revela que la asimilación a la estafa se produce por imperativo legal, a pesar de las diferencias existentes entre la estafa del art. 248 CP y las diferentes modalidades típicas del art. 249 CP.

La autonomía de las modalidades de estafa impropia anteriormente reguladas en el art. 248.2 CP, fruto de su singular estructura típica, se ha visto ahora reforzada como consecuencia de su nueva ubicación sistemática y, más en concreto, de la tipificación en dos preceptos separados de la estafa básica (art. 248 CP) y de la estafa informática y mediante el uso de instrumentos de pago distintos del efectivo (art. 249 CP).

### 3. Utilización fraudulenta de instrumentos de pago distintos del efectivo y delito leve

La reforma operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, trae causa de la necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico interno a las exigencias impuestas por la Directiva (UE) 2019/713 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, *sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2011/413/JAI del Consejo*.

El preámbulo de la ley precisa que el legislador español, «ha optado por explicitar todas las conductas cuya tipificación autónoma exige la directiva, bien vinculándolas al ámbito de la estafa (fraude en la denominación de la directiva), esencialmente cuando los medios de pago han sido obtenidos de forma ilícita, bien al de las falsedades (falsificación o alteración fraudulenta en la

denominación de la directiva), incluyendo en estos casos tanto la falsificación como su uso fraudulento. Igualmente se tipifican de forma autónoma los actos preparatorios para la comisión de tales conductas».

Debe comenzar por rechazarse la posibilidad —apuntada por la Fiscalía consultante— de que la falta de previsión de un delito leve por razón de la cuantía de la defraudación pudiera obedecer a un olvido del legislador.

El Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifican la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, *para la transposición de directivas en materia de lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y de abuso de mercado, y la Ley Orgánica 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambios de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea*, castigaba como delito leve —en análogos términos a los previstos por la legislación derogada por efecto de la reforma— aquellos casos en los que la cuantía defraudada no excediera de 400 euros.

A propósito de esta cuestión, y más en concreto de las razones por las que el legislador finalmente decidió suprimir el referido delito leve de utilización fraudulenta de instrumentos de pago, resultan sumamente interesantes los razonamientos contenidos en la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) que acompañaba al Anteproyecto. La cita, aunque extensa, es particularmente esclarecedora:

> *Por razones de técnica legislativa se ha optado por sistematizar la estafa impropia, objeto de la presente reforma, en un único precepto, diferenciando a su vez, las modalidades acabadas con la tipificación de los actos preparatorios y anejando las correspondientes penas. Ello, por un lado, ha permitido sistematizar la estafa "clásica" en el precepto que principia el Capítulo, anudando a la conducta su pena, de forma homogénea con el resto de los tipos de nuestro texto punitivo. Es en este*

*supuesto en el que sigue operando la regla general en los delitos patrimoniales, respecto a la eventual degradación a delito leve si la cuantía de lo defraudado no excediere de 400 euros. Por otro, ha permitido diferenciar el tratamiento penológico de la estafa impropia, que por exigencias de la Directiva [...] impedía la degradación a delito leve de ciertas conductas en consideración a la cuantificación del objeto de la defraudación. Por seguridad jurídica, claridad interpretativa e identidad de fundamento se ha optado por homogeneizar ese tratamiento punitivo al conjunto de modalidades de la estafa impropia. No se ha optado, sin embargo, por incluir las modalidades propiamente defraudatorias de la estafa impropia (letras a) y b) del apartado 1 del artículo 249- antes a y c del apartado 2 del art. 248-) en el artículo 248 (estafa clásica), precisamente para visibilizar la diferenciación tanto en sus elementos típicos y modalidades comisivas, como en cuanto a la extensión de la lesión o puesta en peligro de otros bienes jurídicos, factores que justifican un diferente tratamiento punitivo y que en estos supuestos, no se aplica la eventual degradación a delito leve si la cuota defraudada no alcanza los 400 euros.*

Según se expresa en la MAIN, las consideraciones efectuadas por el Consejo Fiscal en su informe al Anteproyecto, de fecha 4 de marzo de 2022, tuvieron una particular influencia en el ánimo del legislador.

Asimismo, debe subrayarse que el art. 9.2 de la Directiva (UE) 2019/713 precisa que las infracciones contempladas en el art. 3 y el art. 4.a) y b) —los tipos previstos en los actuales arts. 249.1.b) y 249.2.b) CP— deben ser castigadas con penas privativas de libertad cuya duración máxima no sea inferior a 2 años. Previsiones que en ningún caso se ven matizadas o atenuadas por el legislador europeo en atención a la escasa cuantía del perjuicio patrimonial ocasionado.

En opinión de la doctrina mayoritaria, el tenor del art. 9.2 de la Directiva impidió al legislador español configurar como delito leve, por razón de la cuantía, cualesquiera de las modalidades de fraude mediante el uso de instrumentos de pago distintos del efectivo que actualmente se recogen en los art. 249.1.b), 249.2.b) y 249.3 CP.

Las consideraciones anteriores revelan que el hecho de que nuestro ordenamiento jurídico no contemple un delito de leve de estafa impropia en los supuestos de utilización fraudulenta de instrumentos de pago no obedece a una omisión del legislador. Lejos de ello, el análisis de la tramitación parlamentaria permite constatar que se trata de una decisión sobradamente reflexionada y a todas luces racional.

El tenor literal del precepto es de una claridad meridiana: las distintas modalidades típicas descritas en los apartados primero y segundo del art. 249 CP se encuentran castigadas con penas de seis meses a tres años de prisión. Asimismo, se prevé la imposición de la referida pena en su mitad inferior en los supuestos descritos en el apartado tercero.

El principio de legalidad penal fija un límite infranqueable en la exégesis de la ley. Impide soslayar el tenor literal de los preceptos mediante la implementación de criterios hermenéuticos que se hallen en abierta contradicción con el sentido gramatical de las normas. Tal y como señala la STC 185/2014, de 6 de noviembre, «el derecho a la legalidad penal fija el límite interpretativo de los preceptos penales en la subsunción en el tipo penal que resulta aplicado, bien por la interpretación que se realiza de la norma, bien por la operación de subsunción en sí [...] Como recuerda la STC 129/2008, de 27 de octubre, FJ 3, la seguridad jurídica y el respeto de las opciones legislativas de sanción de conductas sitúan la validez constitucional de la aplicación de las normas sancionadoras desde el prisma del principio de legalidad tanto en su respeto al tenor literal del enunciado normativo, que marca en todo caso una zona indudable de exclusión de comportamientos, como en su razonabilidad» (*vid.* SSTC 170/2002, de 30 de septiembre; 150/2015, de 6 de julio; 146/2015, de 25 de junio).

Según ha reiterado el Tribunal Constitucional, el juicio de proporcionalidad de la pena con la que se castiga una conducta típica es, *a priori*, competencia del legislador. A tal efecto, se le reconoce amplia libertad en función de los objetivos de política criminal que adopte dentro del respeto a los derechos fundamentales de la persona en un Estado social y democrático de derecho, dejando siempre a salvo aquellos supuestos en los que se aprecie una lesión de los principios configuradores del Estado de derecho, en particular el valor de la justicia y la dignidad de la persona (SSTC 150/1991, de 4 de julio; 55/1996, de 28 de marzo; 161/1997, de 2 de octubre; 136/1999, de 20 de julio; 59/2008, de 14 de mayo; 60/2010, de 7 de octubre; 64/2019, de 9 de mayo).

Al margen del tenor literal del art. 249 CP y del art. 9 de la Directiva (UE) 2019/713 y con independencia de la *voluntas legislatoris* expresada en la MAIN del anteproyecto de ley, existen razones de carácter teleológico y lógico-sistemático para rechazar que los supuestos en los que la cuantía defraudada no supere los 400 euros puedan ser calificados como delito leve de estafa.

Las modalidades delictivas previstas en los arts. 249.2.b) y 249.3 CP suponen un adelantamiento de las barreras de protección penal, que persigue reforzar la tutela del uso fraudulento de los instrumentos de pago distintos del efectivo. En ambos casos nos encontramos ante preceptos que elevan a la categoría de delito autónomo conductas que con anterioridad a la reforma operada por la LO 14/2022 no eran sino meros actos preparatorios impunes. En consonancia con su naturaleza y con su configuración como tipos de peligro, ni el delito del art. 249.2.b) CP ni el delito del art. 249.3 CP precisan la producción de un perjuicio patrimonial efectivo para su consumación.

A pesar de ello, el art. 9 de la Directiva 21019/713 (UE) impone a los Estados miembros la obligación de castigar los supuestos comprendidos en los arts. 249.2.b) y 249.3 CP con penas de prisión, circunstancia que, unida al hecho de

tratarse de modalidades de peligro, impide ya en abstracto la configuración de formas delictivas susceptibles de configurarse como delito leve.

En opinión del legislador europeo [*vid.* Considerandos 1, 2 y 31 de la Directiva], se trata de conductas que ponen en grave peligro el mercado digital, generan gran desconfianza en el uso de los nuevos medios de pago y, por tanto, suponen un grave riesgo para el funcionamiento del sistema financiero. El adelantamiento de la tutela penal mediante la tipificación de los actos preparatorios se justifica, además de por el grave peligro para el patrimonio que resulta inherente a dichas conductas, por el riesgo de lesionar la reputación personal y profesional de las víctimas, pudiendo llegar a incidir negativamente en la calificación crediticia de las mismas e, incluso, generar daños emocionales graves.

Desde una perspectiva teleológica y lógico-sistemática, no parece razonable admitir interpretaciones que permitan sancionar más gravemente los «actos preparatorios» descritos en el art. 249.2.b) CP que la efectiva utilización fraudulenta que castiga el art. 249.1.b) CP. Nótese que, tras la utilización ilegítima del medio de pago, aun cuando la cuantía defraudada no excediera de 400 euros, por lo general subsistirá el riesgo de ulteriores usos fraudulentos, peligro que se erige en fundamento punitivo de las modalidades sancionadas en los arts. 249.2.b) y 249.3 CP. De ahí que sea razonable que el marco punitivo previsto para las conductas de utilización fraudulenta de los instrumentos de pago distintos del efectivo [art. 249.1.b) CP] no sea, incluso para el caso de defraudaciones de escasa cuantía, inferior al contemplado en los arts. 249.2.b) y 249.3 CP. Otra interpretación daría lugar a la apreciación de un concurso de normas —de muy difícil solución— entre el art. 249.1.b) CP y las modalidades descritas en los arts. 249.2.b) y 249.3 CP.

Por lo demás, esta interpretación contribuye a garantizar la coherencia lógico-sistemática entre el art. 249.1.b) CP y el art. 399 bis.3 CP.

**4. Vertiente subjetiva del tipo del art. 249.2.b) CP**

La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, introdujo en el art. 248.2.c) CP una nueva figura delictiva consistente en la utilización fraudulenta de tarjetas de crédito o débito, cheques de viaje o de los datos contenidos en cualquiera de dichos instrumentos de pago.

La incorporación de esta modalidad típica al Código Penal fue tímidamente criticada por un sector de la doctrina y de la jurisprudencia, que entendían que el nuevo precepto se limitaba a castigar conductas que, en realidad, ya contaban con un adecuado reproche en otros preceptos del Código.

Con todo, lo cierto es que en la práctica esa novedosa modalidad típica contribuyó a atajar las dificultades de calificación jurídica hasta entonces existentes, pues la extracción de dinero de cajeros automáticos mediante la utilización de tarjetas ajenas obtenidas mediante sustracción y uso indebido del PIN había suscitado problemas de tipificación (por todas, *vid.* STS 509/2018, de 26 de octubre). Esta complejidad ya había sido subrayada mucho tiempo atrás en la Consulta de la FGE núm. 2/1988, de 3 de noviembre, *sobre la tipicidad y apoderamiento de tarjetas de crédito y su posterior utilización para obtener dinero en los cajeros bancarios automáticos*.

Tras la reforma operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, esta modalidad delictiva ha pasado a ubicarse en el art. 249.1.b) CP.

Al margen de la nueva ubicación sistemática, el legislador ha ampliado el objeto material del delito, extendiéndolo a cualesquiera instrumentos de pago, material o inmaterial, distintos del efectivo.

Asimismo, los arts. 249.2.b) y 249.3 CP han elevado a la categoría de delito autónomo los principales actos preparatorios dirigidos a la ejecución del delito de utilización fraudulenta de instrumentos de pago distintos del efectivo. Mientras que el art. 249.2.b) CP sanciona la sustracción, apropiación o ilícita adquisición de dichos instrumentos de pago con ánimo de su ulterior utilización fraudulenta, el art. 249.3 CP castiga su posesión, adquisición, transferencia, distribución o puesta a disposición de terceros, con idéntico propósito y a sabiendas de su ilícito origen.

La conducta tipificada en el art. 249.2.b) CP, que centra la atención de la Fiscalía consultante, a pesar de ser eminentemente dolosa, no exige la presencia de un dolo que trascienda al conocimiento y voluntad de realización de los elementos objetivos del tipo, es decir, al conocimiento de la ajenidad del instrumento de pago y a la voluntad de proceder a su ilícita aprehensión o apropiación.

Las consideraciones anteriores no se ven alteradas por el hecho de que el legislador exija que el autor del delito obre en todo momento movido por el propósito de proceder a la ulterior utilización fraudulenta del medio de pago en cuestión. Desde una vertiente técnica, debe concluirse que la locución «para su utilización fraudulenta» alude a un elemento subjetivo del injusto que trasciende al dolo (*vid.* SSTS 958/2022, de 15 de diciembre; 239/2021, de 17 de marzo; 149/2020, de 18 de mayo).

Por ello, puede concluirse que el art. 249.2.b) CP constituye un delito de intención. En particular, la estructura típica responde a la propia de los delitos mutilados de dos actos: la conducta se ejecuta con el propósito de realizar una ulterior acción delictiva, en concreto, la descrita en el art. 249.1.b) CP, y su consumación se produce sin necesidad de la producción de un perjuicio patrimonial efectivo.

La acción delictiva, según el tenor literal del precepto, puede consistir en la sustracción, apropiación o adquisición ilícita de cualquier instrumento de pago distinto del efectivo. Nos encontramos, por consiguiente, ante un tipo mixto alternativo que abarca cualesquiera formas de aprehensión o apoderamiento ilícito del objeto material del delito, incluidos los supuestos en los que la propia víctima hace entrega del instrumento de pago a causa de un engaño previo o concurrente.

La conducta descrita en el art. 249.2.b) CP se consuma con el ilícito apoderamiento, apropiación o adquisición del objeto material del delito, siempre que haya sido ejecutado con el propósito de su ulterior utilización fraudulenta, sin necesidad de que el referido uso llegue a producirse ni que haya llegado a ocasionarse perjuicio patrimonial alguno para la víctima o para cualquier otra persona. El propósito o intención de utilizar en el futuro el medio de pago con ánimo defraudatorio trasciende a la realización del tipo y, en consecuencia, constituye una referencia anímica añadida al dolo.

Igualmente, nos hallamos ante un delito de consumación anticipada, que tiene lugar con la mera sustracción, apropiación o adquisición ilegal del medio de pago distinto del efectivo, que se erige en objeto material del delito. Se produce, por tanto, un adelantamiento de las barreras de protección penal mediante la incriminación de actos preparatorios individuales a los que se dota de sustantividad propia y que de otro modo serían considerados impunes.

Esto último no implica, sin embargo, que no sean posibles formas imperfectas de ejecución, pues las distintas modalidades comisivas (*sustracción, apropiación, adquisición ilícita*) admiten la tentativa.

La presencia en la descripción típica de un elemento subjetivo del injusto no constituye un obstáculo que necesariamente impida admitir el dolo eventual en

la ejecución del delito. Así, por ejemplo, los tipos penales que exigen que el autor del delito obre con ánimo de lucro usualmente admiten el dolo eventual en su realización (*vid*. SSTS 706/2022, de 11 de julio; 523/2015, de 5 de octubre; AATS 329/2023, de 23 de marzo; 914/2021, de 23 de septiembre; 361/2020, de 27 de febrero; 1385/2017, de 5 de octubre; 703/2018, de 26 de abril).

Por consiguiente, aun cuando en la práctica sean difícilmente concebibles supuestos en los que la conducta sea ejecutada con dolo eventual, no cabe rechazar de plano tal posibilidad. Así, por ejemplo, cuando el autor del delito albergue dudas acerca de la ajenidad del instrumento de pago o del consentimiento de su legítimo titular para hacer uso del mismo. También, cuando al momento de ejecutar la sustracción se representase como posible, aunque sin contar con un conocimiento exacto, que el interior de una cartera o de un bolso pudiera contener una tarjeta de crédito o débito. Estos hechos podrían incardinarse en el art. 249.2.b) CP, siempre que su ejecución se orientase a la ulterior utilización fraudulenta del medio de pago sustraído.

La sustracción de tarjetas de crédito o débito, cheques de viaje o cualesquiera otros medios de pago distintos del efectivo precisa, para incardinarse en el art. 249.2.b) CP, que su ejecución esté presidida por la intención del sujeto activo de proceder a su ulterior utilización fraudulenta. En otras palabras, el precepto exige que el autor del delito obre con el propósito de que el medio de pago ilícitamente aprehendido o adquirido sea posteriormente empleado en la ejecución del delito castigado en el art. 249.1.b) CP.

En los supuestos de sustracción, apropiación o adquisición ilícita de bolsos, maletas, monederos, mochilas, carteras o de cualesquiera otros objetos susceptibles de albergar en su interior los instrumentos de pago que se erigen en objeto material del delito analizado, la posibilidad de subsunción en el tenor

del art. 249.2.b) CP se hará depender, por lo tanto, del propósito que hubiera guiado al autor en la realización de la conducta típica.

Cuando, al momento de ejecutar la sustracción o apropiación, el sujeto activo conociera que el objeto en cuestión contiene alguno de los instrumentos de pago referidos, la conducta será subsumible en el art. 249.2.b) CP, siempre que el autor obrara con el propósito de realizar un futuro uso fraudulento del medio de pago.

Idéntica solución se ofrecerá cuando el sujeto activo del delito, a pesar de no conocer con exactitud el contenido del bolso o cartera, se representase la probabilidad de que pudiera contener alguno de los medios de pago referidos. Posibilidad condicionada a que la conducta fuera ejecutada con el propósito de proceder a su ulterior utilización fraudulenta.

Más compleja se antoja la respuesta que debe ofrecerse cuando al momento de la sustracción el sujeto activo ignorase, y tampoco se hubiera representado la posibilidad, que el bien sustraído pudiera albergar en su interior algún instrumento de pago distinto del efectivo.

A propósito de esta cuestión, debe comenzar por recordarse que el art. 249.2.b) CP exige que la realización de la conducta esté presidida por el propósito del autor de utilizar fraudulentamente el instrumento de pago que constituye objeto de la acción típica. El precepto no contempla que el *animus fraudandi* pueda sobrevenir tras la sustracción, apropiación o adquisición del objeto material del delito.

La ampliación del ámbito de aplicación del tipo penal con el fin de permitir la subsunción de supuestos de hecho en los que la intención de ejecutar la conducta del art. 249.1.b) naciera tras la sustracción, apropiación o adquisición

ilícita del instrumento de pago desbordaría los contornos del principio de legalidad, incurriendo en una interpretación extensiva de la norma penal incompatible con los mandatos de taxatividad o certeza que deben orientar la aplicación del ordenamiento jurídico penal (SSTC 265/1988, de 22 de diciembre; 81/2014, de 28 de mayo; 146/2015, de 25 de junio; o, 150/2015, de 6 de julio).

Sin embargo, nada impedirá que en aquellos casos en los que el propósito de realizar un uso fraudulento del medio de pago ilícitamente obtenido sobrevenga tras su ilícito apoderamiento la conducta sea castigada con arreglo al art. 249.3 CP. Precepto que, entre otras acciones, castiga a quienes posean, a sabiendas de su origen ilícito, tarjetas de crédito o débito, cheques de viaje o cualesquiera otros medios de pago distintos del efectivo, con el fin de proceder a su utilización fraudulenta.

En tales casos, nos hallaremos ante un claro supuesto de posesión del medio de pago a sabiendas de su origen delictivo con ánimo de proceder a su ulterior utilización fraudulenta. Tanto desde parámetros teleológicos como lógico-sistemáticos, sería absurdo admitir el castigo, con arreglo al art. 249.3 CP, de quien recibe la tarjeta, el cheque de viaje o el instrumento de pago de manos de quien previamente lo ha sustraído y, sin embargo, no hacer lo propio respecto del sustractor cuando el tenor literal de la norma no lo impide.

**5. Objeto material del delito de sustracción, apropiación o ilícita adquisición de instrumentos de pago del art. 249.2.b) CP**

El objeto material de los delitos castigados en los arts. 249.1.b), 249.2.b) y 249.3 CP se identifica con las tarjetas de crédito y débito, los cheques de viaje y, en general, cualesquiera otros instrumentos de pago, materiales o inmateriales, distintos del efectivo. Con anterioridad a la reforma operada por la Ley Orgánica

14/2022, de 22 de diciembre, el ordenamiento penal español no contenía alusión alguna a dichos instrumentos de pago.

La delimitación de este novedoso concepto presenta cierta complejidad. De ahí que, a pesar de desbordar los límites de la presente Consulta, sea conveniente realizar una breve aproximación al mismo.

El art. 399.ter CP ofrece una definición auténtica de los instrumentos de pago distintos del efectivo, que, en realidad, reproduce la prevista en el art. 2.a) de la Directiva (UE) 2019/713, de 17 de abril: «a los efectos de este Código, se entiende por instrumento de pago distinto del efectivo cualquier dispositivo, objeto o registro protegido, material o inmaterial, o una combinación de estos, exceptuada la moneda de curso legal, que por sí solo o en combinación con un procedimiento o conjunto de procedimientos, permite al titular o usuario transferir dinero o valor monetario a través de medios digitales de intercambio».

La principal característica de dichos instrumentos de pago radica en su idoneidad para transferir dinero o valor monetario a través de medios digitales de intercambio.

A pesar de que el Código Penal no precisa qué son los «medios digitales de intercambio», el art. 2.c) de la Directiva (UE) 2019/713, de 17 de abril, los define como «todo dinero electrónico con arreglo al artículo 2, punto 2, de la Directiva 2009/110/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y las monedas virtuales». A su vez, el art. 2.2 de la Directiva 2009/110/CE, de 16 de septiembre, define el dinero electrónico como «todo valor monetario almacenado por medios electrónicos o magnéticos que representa un crédito sobre el emisor, se emite al recibo de fondos con el propósito de efectuar operaciones de pago, según se definen en el artículo 4, punto 5, de la Directiva 2007/64/CE, y que es aceptado por una persona física o jurídica distinta del emisor del dinero electrónico».

Resulta relevante subrayar que, con arreglo al art. 3 de la Ley 21/2011, de 26 de julio, *de dinero electrónico*, no se considera dinero electrónico el valor monetario «almacenado en instrumentos que puedan utilizarse para la adquisición de bienes o servicios únicamente en las instalaciones del emisor o, en virtud de un acuerdo comercial con el emisor, bien en una red limitada de proveedores de servicios o bien para un conjunto limitado de bienes o servicios, de acuerdo con las condiciones que se establezcan reglamentariamente».

Dichos instrumentos de pago, tales como los cheques regalo, las tarjetas telefónicas prepago o los títulos de transporte público, se considerarán excluidos de la definición ofrecida por el art. 399.ter CP. Opción lógica, pues, por lo general, se trata de supuestos en los que la utilización de la tarjeta prepago no implicará la transferencia de valor monetario, sino la simple disposición del dinero previamente abonado. Interpretación que se halla en plena sintonía con lo que sobre este particular se precisa en la Directiva (UE) 2009/110/CE, de 16 de septiembre de 2009 (*vid.* considerando 5).

Aunque el dinero electrónico no es susceptible de ser aprehendido físicamente (*v. gr.* los monederos electrónicos denominados «fríos» y «calientes»), resulta dudoso, a la vista de la velocidad con la que evoluciona la tecnología, si su transferencia pudiera llegar a realizarse mediante la mera transmisión del soporte físico en el que ese dinero pudiera encontrarse depositado (por ejemplo, algunas modalidades de tarjeta prepago inteligentes o tarjetas de monedero electrónico con un microchip incorporado).

De darse este supuesto, la sustracción del soporte físico en el que se almacena el dinero electrónico implicaría, sin necesidad de una ulterior actuación fraudulenta, un menoscabo para el patrimonio de la víctima.

En cualquier caso, abstracción hecha de la interpretación que se efectúe sobre el concepto de instrumentos de pago distintos del efectivo, la propia estructura típica del art. 249.2.b) CP impide considerar que el objeto material del delito pueda consistir en un objeto efectivamente dotado de valor económico, es decir, en un medio de pago cuya mera aprehensión ya implique la efectiva producción de un perjuicio patrimonial.

Debe recordarse que el art. 249.2.b) CP tipifica un acto preparatorio del delito de estafa impropia del art. 249.1.b) CP. La conducta se ejecuta con el fin de proceder a la ulterior utilización fraudulenta de la tarjeta de crédito o débito, del cheque de viaje o del instrumento de pago distinto del efectivo previamente sustraído, apropiado o, de cualquier otro modo, ilícitamente adquirido. A su vez, el delito de estafa impropia del art. 249.1.b) CP exige la producción de un perjuicio patrimonial como consecuencia directa de la utilización fraudulenta de un instrumento de pago. Tales argumentos permiten afirmar que únicamente serán medios de pago susceptibles de erigirse en objeto material de los delitos castigados por los arts. 249.1.b), 249.2.b) y 249.3 CP aquellos en los que el quebranto patrimonial no se consume al momento de producirse su ilícita aprehensión o adquisición. Cuando ello suceda, la ulterior utilización del instrumento de pago será inidónea para generar el perjuicio patrimonial típico, debiendo reputarse un mero acto de agotamiento del previo delito patrimonial ya consumado.

En definitiva, debe concluirse que la sustracción o apropiación de los instrumentos de pago distintos del efectivo será calificada como delito de hurto, robo, estafa o apropiación indebida, según proceda, cuando el soporte material en el que el dinero electrónico se encuentre almacenado lleve incorporado su respectivo valor económico. Supuestos en los que el perjuicio patrimonial para la víctima se consumará con la aprehensión física del soporte o dispositivo.

**6. Relaciones concursales**

Aunque se trata de una cuestión no exenta de matices, puede afirmarse que la mera sustracción de tarjetas de crédito o débito, cheques de viaje u otros medios de pago análogos no es subsumible en el delito de hurto castigado en el art. 234 CP.

Para ser apreciado el delito de hurto es imprescindible que el objeto material del delito sobre el que recae la acción típica cuente con valor económico y que el sujeto activo obre con ánimo de lucro. Abstracción hecha del valor del plástico que les sirve de soporte físico, parece fuera de toda duda que las tarjetas de crédito y débito carecen de valor económico intrínseco. De ahí que, de acuerdo con la doctrina mayoritaria, deba sostenerse que su ilícita aprehensión no encuentra encaje en el art. 234 CP. Se trata de bienes no susceptibles de erigirse en objeto material del delito, pues su simple sustracción, no seguida de su ulterior utilización fraudulenta, no resulta idónea para generar un quebranto económico ni para generar un incremento patrimonial en favor del sujeto activo del delito o de un tercero. Por esas mismas razones, difícilmente cabe imaginar que la mera sustracción de una tarjeta de débito o crédito, sin intención de ulterior utilización, pueda ser realizada con ánimo de lucro.

En este sentido, la STS 984/2022, de 21 de diciembre, precisa —con cita de abundante jurisprudencia— que «la sustracción de tarjetas de crédito, cheques o talonarios -y, en su caso, recetas- no es un delito de hurto, porque el ánimo de lucro es esencial para la existencia de este delito y aquellas por sí mismas no reportan beneficio al carecer de valor, aunque puedan servir y ser utilizadas como instrumento para la comisión de otros delitos, como es el caso de falsedades documentales y estafas (*vid.* SSTS 169/2000, de 14-2; 166/2002, de 29-5; 611/2002, de 8-4; 591/2006, de 29-5). Y en casos de robo, ha dicho esta Sala, por todas STS 929/2004, de 8-7, que el talonario, o un talón, no tiene valor

económico en sí mismo y, por lo tanto, lo mismo que las llaves sustraídas a un propietario, o una tarjeta de crédito, su apoderamiento carece de relevancia jurídico-penal e independiente» [*vid.* STS 537/2007, de 15 de junio; SSAP Barcelona (sección 5ª) 350/2023, de 22 de mayo; Barcelona (sección 10ª) 242/2019, de 30 de abril].

Las razones anteriormente expresadas para rechazar la subsunción de la sustracción de tarjetas de crédito, de débito y de los cheques de viaje en el delito de hurto resultan extrapolables *mutatis mutandis* a los delitos de robo y apropiación indebida.

Con anterioridad a la introducción del delito tipificado en el art. 249.2.b) CP por la LO 14/2022, la mera sustracción con ánimo de ulterior utilización defraudatoria de las tarjetas de crédito o débito, todo lo más, podía ser considerada un acto preparatorio de la modalidad de fraude castigado en el art. 248.2.c) CP. Acto preparatorio impune, a excepción de los supuestos de provocación, conspiración y proposición (art. 269 CP) y, sin perjuicio del castigo que pudiera merecer la lesión de otros bienes jurídicos, tales como la integridad física o la libertad, que pudieran haber sido menoscabados en el curso del ilícito apoderamiento.

Debe insistirse, aun a riesgo de incurrir en reiteraciones, que la sustracción de las tarjetas de crédito o débito, de los cheques de viaje o de cualesquiera otros instrumentos de pago de análogas características, no seguida de su ulterior utilización fraudulenta, debe reputarse objetivamente inidónea para generar un perjuicio patrimonial y, por consiguiente, debe considerarse manifiestamente inocua para el bien jurídico protegido por los delitos de hurto y robo, incluso para el caso de que la víctima se viera obligada a abonar alguna cuantía al objeto de obtener una nueva tarjeta o como consecuencia de su sustracción. Al hilo de lo anterior, debe recordarse que en el ámbito de la delincuencia patrimonial la doctrina y la jurisprudencia han venido distinguiendo de forma unánime entre el

«perjuicio típico» o el «valor de lo defraudado» y el perjuicio civilmente indemnizable (STS 310/2020, de 15 de junio; AATS 377/2023, de 20 de abril; 15/2023, de 7 de diciembre de 2022; 324/2022, de 17 de marzo).

Atendiendo a los anteriores razonamientos, las y los fiscales reputarán atípicas las meras sustracciones de las tarjetas de crédito y débito, los cheques de viaje u otros instrumentos de pago distintos del efectivo que no cuenten con valor económico intrínseco, esto es, cuya sustracción no sea susceptible de producir por sí sola un perjuicio patrimonial al sujeto pasivo de la infracción.

Puede concluirse, por consiguiente, que en aquellos supuestos en los que la sustracción simultánea de una tarjeta de crédito o débito, ejecutada sin el propósito de su ulterior utilización fraudulenta, se realice junto con la de otros objetos que sí cuentan con valor económico, los hechos deberán ser exclusivamente calificados, según proceda, como hurto o robo. En tales casos, no se apreciará concurso alguno entre la sustracción del instrumento de pago y el de los restantes objetos aprehendidos por el sujeto activo del delito por la sencilla razón de que el ilícito apoderamiento del referido instrumento deberá considerarse atípico.

Por el contrario, cuando en el curso de la sustracción simultánea de un medio de pago distinto del efectivo y de otros objetos dotados de valor económico el sujeto activo también obre con el propósito de usar fraudulentamente el instrumento de pago, se apreciará un concurso ideal entre los delitos de hurto o robo y el delito de estafa impropia del art. 249.2.b) CP.

Existe consenso acerca de la dificultad para distinguir entre el concurso de normas y el concurso de delitos en supuestos límite. Las dudas expresadas por la Fiscalía consultante a propósito de la relación que debe apreciarse entre los

delitos de hurto o robo y el delito de estafa impropia del art. 249.2.b) CP dan buena cuenta de la complejidad del supuesto de hecho analizado.

En opinión unánime de la doctrina y la jurisprudencia española, la actual configuración del concurso de normas se encuentra estrechamente conectada con la vertiente material del principio *non bis idem* (*vid.* SSTS 448/2023, de 14 de junio; 213/2023, de 23 de marzo; 209/2023, de 22 de marzo; 958/2022, de 15 de diciembre). Tal y como se ha manifestado por un autorizado sector de la doctrina, se habla de concurso de leyes o de normas cuando una o varias acciones son simultáneamente subsumibles en dos o más preceptos penales de los que, en realidad, tan solo uno puede aplicarse, pues su aplicación conjunta vulneraría la prohibición de doble castigo.

A grandes rasgos, puede afirmarse que la vertiente material del principio *non bis in idem* (art. 25.1 CE) se traduce en la prohibición de sancionar o castigar dos veces una misma conducta para el caso de apreciarse la consabida identidad de hechos, sujetos y fundamento punitivo. Principio que, a su vez, se encuentra estrechamente conectado con el de proporcionalidad (*vid.* STC 47/2022, de 24 de marzo).

La doctrina y la jurisprudencia han interpretado de forma unánime que la identidad en el fundamento punitivo será apreciada en los supuestos en los que alguna de las figuras delictivas comprendidas en el concurso capte por completo el desvalor del hecho que constituye objeto de enjuiciamiento. En tales casos, resultará preceptiva la apreciación de un concurso de normas entre las diversas infracciones en juego.

En palabras de la STS 209/2023, de 22 de marzo, «el concurso de normas implica, por definición, una unidad valorativa frente al hecho cometido, de suerte que la aplicación de uno solo de los tipos que convergen es suficiente para agotar

todo el desvalor jurídico-penal que puede predicarse de la infracción. Encuentra su fundamento en el principio de proporcionalidad, en la suficiencia de uno de los preceptos para la correcta y plena valoración jurídico-penal» (*vid.* SSTS 140/2023, de 1 de marzo; 662/2022, de 30 de junio; 397/2022, de 21 de abril; 300/2022, de 24 de marzo; 207/2022, de 9 de marzo; 935/2021, de 1 de diciembre; 351/2021, de 28 de abril; 316/2021, de 15 de abril).

Pese a que se trata de una cuestión no exenta de matices, puede afirmarse que el bien jurídico protegido por el art. 249.2.b) CP se identifica con el patrimonio del sujeto pasivo de la infracción. Conclusión que no se ve alterada por el hecho de que la introducción de esta nueva modalidad delictiva obedezca al propósito de reforzar los mecanismos de lucha contra el crimen organizado y, muy especialmente, de implementar nuevas medidas de protección del mercado digital, tal y como expresan los considerandos 2 y 7 de la Directiva (UE) 2019/713, de 17 de abril de 2019. Idéntica conclusión puede predicarse de las modalidades de estafa impropia tipificadas en los arts. 249.1.b) y 249.3 CP.

El mercado, el comercio digital o la confianza de los usuarios en los instrumentos de pago distintos del efectivo pueden llegar a considerarse, en su caso, como un bien jurídico mediato tutelado por las distintas modalidades de estafa castigadas por el art. 249 CP. Este bien jurídico, en consonancia con la *voluntas legislatoris* plasmada en la Directiva, contribuiría a reforzar el fundamento axiológico que autoriza la incriminación de las diversas modalidades sancionadas en el art. 249 CP, cumpliendo, además, una valiosa función hermenéutica.

Como ya hemos dicho, del tenor literal del precepto examinado se infiere que la conducta castigada en el art. 249.2.b) CP no constituye sino un mero acto preparatorio, elevado a la categoría de delito autónomo, de la utilización fraudulenta de instrumentos de pago distintos del efectivo del art. 249.1.b) CP, que tiene como principal objeto tutelar el patrimonio del sujeto pasivo de la

infracción, que se erige en bien jurídico inmediato. En puridad, se trata de una conducta castigada en similares términos en el art. 248.2.c) CP anterior a la reforma ahora examinada. Aunque se ha visto ampliado el objeto material del delito, que ahora se extiende a cualesquiera instrumentos de pago distintos del efectivo, no se aprecian modificaciones en la estructura típica que justifiquen una mutación del bien jurídico protegido que en las modalidades de estafa impropia del derogado art. 248.2 CP se identificó con el patrimonio del sujeto pasivo de la infracción (*vid.* SSTS 622/2013, de 9 de junio; 264/2017, de abril; 509/2018, de 26 de octubre; 838/2023, de 16 de noviembre).

Dicho extremo presupone la identidad de los bienes jurídicos tutelados por ambas modalidades típicas [arts. 249.1.b) y 249.2.b) CP]. No en vano, el fundamento del castigo del acto preparatorio reside en el incremento del riesgo de lesión del bien jurídico tutelado por el delito-fin.

Al hilo de lo anterior, no parece ocioso subrayar que la estafa impropia castigada por el art. 249.1.b) CP se configura como un delito de resultado cuya consumación exige la causación de un perjuicio material efectivo, que en opinión unánime de la doctrina y la jurisprudencia —en relación con el art. 248.2.c) en su versión anterior a la reforma operada por la LO 14/2022—, debe tener naturaleza económica o patrimonial.

Los anteriores razonamientos permiten concluir que los delitos de hurto y robo y las modalidades de estafa castigadas en los arts. 249.1.b) y 249.2.b) CP tutelan principalmente idéntico bien jurídico: el patrimonio. Todo ello sin perjuicio de que el mercado, el comercio digital o la confianza de los usuarios en los instrumentos de pago distintos del efectivo puedan operar a modo de bien jurídico mediato de carácter supraindividual.

En aquellos supuestos en los que una sola acción infringe varios preceptos penales, se ha venido entendiendo que la delimitación del bien jurídico protegido constituye el criterio rector a la hora de diferenciar entre el concurso de normas y el concurso de delitos. Usualmente, la jurisprudencia ha sostenido que la identidad de bien jurídico entre las distintas infracciones exige la apreciación de un concurso de normas a resolver con arreglo a las reglas fijadas en el art. 8 CP (*vid.* SSTS 397/2022, de 21 de abril; 527/2021, de 16 de junio; 39/2020, de 6 de febrero; 807/2017, de 11 de diciembre; 194/2017, de 17 de marzo).

Con todo, la presencia de un mismo bien jurídico protegido no constituye, según un autorizado sector, un criterio que por sí solo permita afirmar que alguna de las infracciones comprendidas en el concurso capte la completa significación antijurídica del hecho ejecutado.

En nuestra opinión, ni el delito de hurto capta el total desvalor de la modalidad de estafa castigada en el art. 249.2.b) CP ni, en sentido inverso, ésta atrae la total significación antijurídica del delito de hurto. Idénticas consideraciones son predicables a propósito de la relación entre el delito de sustracción de instrumentos de pago distintos del efectivo y los delitos de robo y de apropiación indebida.

Ninguna de las reglas concursales previstas en el art. 8 CP resulta idónea para resolver la problemática concursal que nos encontramos analizando:

i) Respecto al principio de especialidad (*lex specialis derogat legi generali*), debe rechazarse que el delito de sustracción de los instrumentos de pago distintos del efectivo constituya una modalidad delictiva más especial. En opinión de la doctrina y la jurisprudencia mayoritarias, un precepto se considerará más especial (art. 8.1 CP) cuando, además de reunir todos los elementos objetivos y subjetivos de los restantes tipos en concurso, contenga un elemento adicional

que lo convierta en más específico o concreto. En palabras de la STS 39/2020, de 6 de febrero, «todo hecho subsumido en el tipo del precepto especial también se subsume en el tipo del precepto general, pero no a la inversa».

La modalidad defraudatoria del art. 249.2.b) CP no concita la totalidad de los elementos objetivos y subjetivos de los delitos de hurto o robo, pues la descripción del objeto material no resulta coincidente. Mientras que en el hurto y el robo el objeto material del delito puede consistir en cualquier cosa mueble económicamente evaluable, el objeto material de la sustracción fraudulenta del art. 249.2.b) CP se circunscribe a las tarjetas de crédito y débito, a los cheques de viaje y, en general, a los medios o instrumentos de pago distintos del efectivo que reúnan las características expuestas en el epígrafe 4 de la presente Consulta.

Los delitos de hurto y robo exigen que la sustracción acarree la efectiva producción de un menoscabo patrimonial para la víctima del delito, lesión que el art. 249.2.b) CP ni exige ni permite, pues esta modalidad delictiva se configura como un delito de peligro hipotético o abstracto-concreto que tutela el riesgo de ulterior ejecución de una nueva acción delictiva, en concreto, del delito de utilización de instrumentos de pago distintos del efectivo del art. 249.1.b) CP. Además, se ejecuta sobre un objeto material cuya mera sustracción, no acompañada de su ulterior utilización fraudulenta, es inidónea para generar un efectivo perjuicio patrimonial.

A mayor abundamiento, la doctrina mayoritaria ha entendido que la conducta descrita en el art. 249.2.b) CP, al igual que la tipificada en el art. 249.1.b) CP, no incorporan como elemento subjetivo del injusto el ánimo de lucro, sino que únicamente exigen que el agente obre con *animus fraudandi*, circunstancia que, de admitirse, permitiría concluir que ambos preceptos tienen un mismo nivel de especialidad.

ii) Tampoco el principio de subsidiariedad (*lex primaria derogat legi subsidiariae*) del art. 8.2 CP parece ofrecer solución a esta problemática concursal.

El principio de subsidiariedad únicamente opera en aquellos supuestos en los que la aplicación de una figura delictiva se condiciona a que un hecho no sea simultáneamente subsumible en otro tipo penal, al que se considera principal. Dicho principio exige la constatación de una relación de subordinación valorativa entre los preceptos en liza.

Tal y como se indica en la STS 39/2020, de 6 de febrero, «la relación de subsidiariedad se establece entre dos preceptos penales, uno de los cuales -el subsidiario- solo resultará aplicable en caso de que no entre en juego el otro -el principal-». Un precepto se considera principal cuando la descripción típica, a pesar de no reunir la totalidad de los elementos típicos del considerado subsidiario, es más precisa y capta con mayor detalle el supuesto de hecho.

La aplicación de la modalidad típica del art. 249.2.b) CP no se encuentra subordinada a la posibilidad de que los hechos no sean simultáneamente subsumibles en los delitos de hurto o robo. Lo mismo sucede en sentido inverso. Se trata de modalidades delictivas que ostentan sustantividad propia, pues constituyen infracciones heterogéneas que se ciernen sobre objetos materiales distintos.

iii) En cuanto al principio de consunción (*lex consumens derogat legi consumptae*), la STS 351/2021, de 28 de abril, precisa que «la relación de consunción prevista en el art. 8.3 CP exige, en sintonía con la idea central de todo concurso aparente de normas, que el desvalor de uno de los tipos aparezca incluido en el otro». Dicho entre otras palabras, que la desaprobación de una conducta *(lex consumens)* abarque el desvalor de otro comportamiento descrito y penado en otro precepto penal (*lex consumpta*). Esta relación de consunción,

más que ningún otro supuesto concursal, impone que el examen entre los tipos penales que convergen en la subsunción se verifique, no en abstracto, desde una perspectiva formal, sino atendiendo a las acciones concretas desarrolladas por el acusado, puesto que las soluciones de consunción no admiten un tratamiento generalizado. Mediante este principio encuentran solución, tanto los casos en que al tiempo que se ejecuta un tipo penal se comete simultáneamente otro delito -hecho acompañante- y aquellos otros en los que se comete un segundo delito con el fin de asegurar o aprovecharse de los efectos de un delito -hecho posterior impune o acto copenado-» (*vid.* SSTS 906/2021, de 24 de noviembre y 892/2021, de 18 de noviembre).

La posibilidad de apreciar la consunción exige que ninguna parte del injusto quede fuera o al margen del tipo penal (SSTS 934/2022, de 30 de noviembre; 683/2022, de 7 de julio; 701/2021, de 16 de diciembre; 527/2021, de 16 de junio). La relación de consunción presupone que alguna de las modalidades delictivas capta el total desvalor del hecho por hallarse las restantes infracciones en una relación cuantitativa de inferioridad (SSTS 683/2022, de 7 de julio; 701/2020, de 16 de diciembre; 409/2020 de 20 de julio; 86/2020, de 3 de marzo).

Por consiguiente, debe rechazarse que el delito de hurto o el de robo se encuentren en una relación cuantitativa de inferioridad respecto del delito de sustracción, apropiación o adquisición ilícita de instrumentos de pago del art. 249.2.b) CP. Para que ello tuviera lugar sería imprescindible una mínima coincidencia del objeto material de las distintas infracciones.

Por lo demás, parece fuera de toda duda que la modalidad típica del art. 249.2.b) CP es inidónea para captar el completo desvalor del resultado de los delitos de hurto y robo, pues se trata de una modalidad de peligro incapaz de absorber el resultado material propio de aquellos, consistente en un efectivo perjuicio patrimonial para la víctima.

En sentido contrario, parece aún más evidente, si cabe, que los delitos de hurto y robo no consumen la completa significación antijurídica de la estafa impropia del art. 249.2.b) CP, pues no absorben el riesgo de ulterior utilización fraudulenta de los instrumentos de pago distintos del efectivo que se erigen en objeto material de este delito. En definitiva, los delitos de hurto y robo no constituyen preceptos más complejos o amplios en cuyo seno quede ya comprendido el desvalor de la acción y del resultado que fundamentan lo injusto penal de la modalidad castigada en el art. 249.2.b) CP.

Los anteriores argumentos se ven reforzados, desde una óptica lógico-sistemática, por el hecho de que lo contrario conduciría inexorablemente a soluciones difíciles de justificar. Así, por ejemplo, en aquellos supuestos en que el valor total de los objetos sustraídos resultare igual o inferior a 400 euros la pena a imponer pasaría de la pena de prisión de seis meses a tres años a la pena de multa de uno a tres meses. Algo similar sucedería en los supuestos en que la conducta pasara a ser calificada con arreglo al tipo básico de hurto del art. 234.1 CP. Soluciones que claramente contrariarían las obligaciones dimanantes de la Directiva (UE) 2019/713, de 17 de abril, y que, por tanto, estarían en abierta contradicción con el fundamento y fin de la reforma.

iv) El principio de alternatividad (art. 8.4 CP) opera como cláusula de cierre del sistema a fin de salvaguardar la vigencia del principio *ne bis in idem* en los supuestos en los que, a pesar de apreciarse identidad de sujeto, objeto y fundamento punitivo entre diversas infracciones, el concurso entre todas ellas no pueda ser resuelto con arreglo a los principios de especialidad, subsidiariedad o consunción.

La aplicación del principio de alternatividad debe rechazarse toda vez que los delitos de hurto, robo y sustracción, apropiación o adquisición ilícita de

instrumentos de pago tienen un distinto fundamento punitivo, por más que los tres se dirijan, en última instancia, a tutelar el mismo bien jurídico.

Ninguna de las infracciones comprendidas en el concurso es capaz de captar por completo el desvalor del hecho, pues el fundamento punitivo que justifica su incriminación resulta diverso. En definitiva, a pesar de tratase todas ellas de infracciones de carácter patrimonial, la forma de atacar al bien jurídico protegido es claramente distinta.

A diferencia de los delitos de hurto y robo, en los que la lesión del bien jurídico trae causa de la sustracción de activos ya integrados en el patrimonio del sujeto pasivo de la infracción, en las modalidades de estafa impropia del art. 249.1.b) CP la lesión puede traer causa tanto de la sustracción de activos patrimoniales como de la generación de nuevas obligaciones que, por efecto de la acción fraudulenta, pasan a integrarse en el pasivo del patrimonio de la víctima (*v. gr.* cuando se efectúan compras a crédito).

Al hilo de lo anterior, debe concluirse que el riesgo de lesión patrimonial castigado por los arts. 249.2.b) y 249.3 CP no queda agotado con la sanción de los delitos de hurto o robo.

El riesgo o peligro que fundamenta lo injusto penal de la estafa impropia del art. 249.2.b) CP trasciende al resultado típico de los delitos de hurto y robo, es decir, al perjuicio patrimonial derivado de la aprehensión de las cosas muebles que constituyen el objeto material del delito. Asimismo, los riesgos derivados de la ilícita tenencia de instrumentos de pago distintos del efectivo no se agotan, por lo general, tras su uso fraudulento. Con frecuencia, la utilización ilícita puede reiterarse, subsistiendo por consiguiente el peligro de lesión patrimonial.

De ahí que, con carácter mayoritario, se haya considerado que los delitos de hurto y robo y la utilización fraudulenta de tarjetas constituyen infracciones heterogéneas, no admitiéndose el concurso de normas o la continuidad delictiva entre ellas [*vid.* SSTS 942/2011, de 21 de septiembre; 1104/2007, de 20 de diciembre; SSAP Tenerife (sección 6ª) 291/2023, de 30 de marzo; Madrid (15ª) 257/2022, de 25 de abril; Tenerife (sección 6ª) 230/2022, de 2 de junio; Pontevedra (sección 5ª) 216/2020, de 9 de octubre; Barcelona (Sección 8ª) 161/2019, de 26 de marzo].

Por otro lado, el delito del art. 249.2.b) CP no capta el completo desvalor del resultado de los delitos de hurto y robo, pues no sanciona el efectivo perjuicio patrimonial ocasionado. Nótese que, para el caso de considerarse de preferente aplicación este precepto frente al hurto podrían producirse dificultades en orden a fundamentar la condena en materia de responsabilidad civil, pues el precepto desplazado únicamente puede operar al objeto de individualizar la pena.

Por consiguiente, las y los fiscales sostendrán en sus calificaciones jurídicas que, en los supuestos que constituyen objeto de la presente consulta, la relación concursal entre los delitos de hurto o robo y las modalidades de estafa impropia de los arts. 249.2.b) y 249.3 CP es la del concurso ideal (art. 77.1 y 2 CP).

Esta calificación jurídica garantiza la proporcionalidad de la respuesta penal y la coherencia lógico-sistemática entre los delitos de hurto y robo y las modalidades de estafa analizadas.

Distinto tratamiento merece aquel supuesto en el que el responsable del delito conmine a la víctima, con ánimo de obtener un lucro, a hacer uso del instrumento de pago en contra de su voluntad. Así, por ejemplo, cuando se la exhorta con intimidación a teclear la clave o número *pin* o a extraer el dinero y entregarlo al autor del delito. A propósito de esta cuestión, la STS 615/2019, de 1 de

diciembre, precisa lo siguiente que resulta de interés: «en la jurisprudencia que invoca el recurrente, cuando se produce el apoderamiento de metálico en el cajero con la tarjeta ajena, generalmente la intimidación o la violencia ya han cesado. Lo que no acontece en autos, donde la situación de inconsciencia, entre otras consecuencias, generada por la intoxicación dolosamente generada persiste, situaciones de violencia que se proyectan sobre todas estas sustracciones y determina su calificación por el tipo más grave, el robo violento. Piénsese en la situación en la que los autores se hacen acompañar de la víctima al cajero, hasta ver si el pin que les facilitó de la tarjeta violentamente sustraída, al utilizarla ellos, es el correcto. Es decir, lo fundamental es determinar si cuando se extrae el dinero del cajero persiste la violencia o intimidación, pues entonces no cabe calificar como estafa asimilada».

En estos supuestos se apreciará un concurso de normas (art. 8.4 CP) entre el delito de robo con violencia o intimidación (art. 242 CP) y la estafa impropia del art. 249.1.b) CP, siempre que entre la violencia o intimidación y la utilización del medio de pago medie un grado conexidad espacio-temporal que justifique apreciar que los hechos han sido ejecutados en unidad de acción (*vid.* STS 615/2019, de 1 de diciembre).

En tales casos, las/los fiscales apreciarán un concurso de normas entre los delitos de robo con violencia o intimidación (art. 242 CP) y de uso fraudulento de instrumentos de pago distintos del efectivo [art. 249.1.b) CP] a resolver, con arreglo al principio de alternatividad (art. 8.4 CP), en favor de la modalidad delictiva más gravemente penada. A tal fin, debe recordarse la posibilidad de apreciar el subtipo agravado de estafa del art. 250 CP cuando concurran los presupuestos para ello.

**7. Progresión delictiva: relación entre los arts. 249.1.b) y 249.2.b) CP**

Los actos preparatorios punibles constituyen acciones encaminadas a la futura perpetración de un delito. Su consumación no implica, sin embargo, el inicio de la ejecución del delito-fin al que se encuentran instrumentalmente conectados y cuya ulterior ejecución se persigue o se trata de facilitar. Por ello, se ha señalado que los actos preparatorios punibles se caracterizan por ser actos de favorecimiento o facilitación valorativamente dependientes del delito-fin en cuestión.

El castigo de los actos preparatorios punibles encuentra su fundamento en la especial peligrosidad que su ejecución supone para el bien jurídico tutelado por el delito-fin. Se trata de supuestos excepcionales que, en opinión del legislador, merecen ser castigados, a pesar de que el riesgo de lesión para el bien jurídico protegido resulte aún lejano.

La consumación del delito de utilización fraudulenta de instrumentos de pago distintos del efectivo del art. 249.1.b) CP absorbe por completo el desvalor de la conducta del art. 249.2.b) CP. La utilización del instrumento de pago sustraído, apropiado o ilícitamente adquirido y la consiguiente producción de un perjuicio patrimonial que describe el art. 249.1.b) CP no supondrán sino la cristalización del riesgo que trata de tutelar la modalidad típica del art. 249.2.b) CP. Se trata, por consiguiente, de un supuesto de progresión delictiva que la jurisprudencia mayoritaria resuelve con arreglo al principio de consunción del art. 8.3 CP (*vid.* SSTS 142/2023, de 1 de marzo; 934/2022, de 31 de noviembre; 683/2022, de 7 de julio; 745/2021, de 6 de octubre; 701/2020, de 16 de diciembre; 116/2019, de 5 de marzo).

No obstante, en opinión de la doctrina mayoritaria, los supuestos de progresión delictiva como el ahora examinado deben resolverse con arreglo al principio de

subsidiariedad del art. 8.2 CP. Solución que, en nuestra opinión, es preferible, pues los preceptos que castigan actos preparatorios y formas imperfectas de ejecución deben considerarse subsidiarios o residuales frente a los que castigan las formas consumadas.

Más compleja se antoja la solución que debe ofrecerse cuando la utilización fraudulenta del instrumento de pago se ejecute por un tercero a quien el autor del delito del art. 249.2.b) CP le hubiera hecho previamente entrega. Es decir, los casos en los que el autor de la conducta descrita en el art. 249.2.b) CP no intervenga, a su vez, como autor del delito del art. 249.1.b) CP. Se trata de un supuesto de hecho particularmente complejo a la vista de la equiparación punitiva entre ambas modalidades típicas.

A propósito de esta cuestión, debe comenzar por precisarse que el art. 249.2.b) CP no exige que la sustracción, apropiación o ilícita adquisición sean realizadas con el fin de proceder a su personal utilización fraudulenta por el sujeto activo del delito. Esta restricción no solo no resulta del tenor literal del precepto, sino que tampoco parece justificarse desde una perspectiva teleológica. El apoderamiento del medio de pago para su ulterior uso fraudulento no presenta distinto desvalor de acción o de resultado en función de que el autor del ilícito apoderamiento o apropiación tenga intención de ejecutar personalmente la conducta del art. 249.1.b) o, por el contrario, simplemente pretenda favorecer su comisión por un tercero.

Idéntica conclusión se alcanza, a la vista del tenor del art. 249.3 CP, desde una vertiente lógico-sistemática. Este precepto, al igual que el art. 249.2.b) CP, también emplea la locución «los que, para su utilización fraudulenta» y, sin embargo, castiga de forma expresa a quienes «transfieran, distribuyan o pongan a disposición de terceros» las tarjetas, cheques de viaje y demás instrumentos de pago distintos del efectivo que se erigen en objeto material del delito. Dicho

extremo permite concluir que la expresión «para su utilización fraudulenta» no circunscribe la aplicación de la norma a los supuestos en los que el sujeto activo obre con el propósito de cometer de forma personal la defraudación, sea de forma mediata o inmediata.

La entrega a un tercero de alguno de los referenciados instrumentos de pago al objeto de que por este se realice un uso fraudulento, seguida de su utilización y efectiva causación de un perjuicio económico, es susceptible de ser simultáneamente calificada con arreglo a los arts. 249.2.b) o 249.3 CP, a título de autoría, y, a su vez, como cooperación necesaria al tipo penal del art. 249.1.b) CP. Con independencia de la tesis que se asuma (*conditio sine qua non*, bienes escasos, dominio del hecho o una conjunción de todas ellas), esta conducta debe considerarse como un acto esencial de favorecimiento imprescindible para la producción del perjuicio patrimonial que constituye el resultado material del tipo descrito en el art. 249.1.b), acto causalmente conectado a la producción de dicho resultado que, a la postre, se identifica con la entrega de un objeto que debe conceptualizarse como bien escaso.

En estos supuestos, resulta ciertamente complejo discernir si el concurso de normas concurrente debe resolverse con arreglo al principio de subsidiariedad (art. 8.2 CP) o al de alternatividad (art. 8.4 CP).

En favor de la primera opción, basta con atender a los argumentos antes ofrecidos a propósito del tratamiento de los supuestos de progresión delictiva. No obstante, el supuesto que ahora se examina presenta importantes matices que pudieran poner en tela de juicio la automática extrapolación de las razones antes aducidas al objeto de aplicar el principio de subsidiariedad.

Debe recordarse que en los supuestos de cooperación necesaria el cooperador no ejecuta un hecho propio, sino que se limita favorecer de forma relevante el

injusto típico atribuido al autor del delito. Su responsabilidad es, por consiguiente, accesoria de la del sujeto activo delito. De ahí que sea posible hallar diferencias cualitativas que, incluso, pueden alcanzar a la intensidad del grado de antijuridicidad. Diferencias que, fundamentalmente afectarían al desvalor de acción y que permitirían poner en duda la plena absorción del desvalor por alguna de las modalidades delictivas en liza: el cooperador no domina el hecho en términos equivalentes al autor.

Por consiguiente, en tales supuestos las y los fiscales calificarán dicha relación concursal con arreglo al art. 8.4 CP y, subsidiariamente, conforme al art. 8.2 CP.

Por último, debe abordarse la relación concursal entre las infracciones objeto de análisis en el presente epígrafe en aquellos supuestos en los que, tras la consumación del delito del art. 249.2.b) CP, la utilización fraudulenta del instrumento de pago [art. 249.1.b) CP] se ejecute de forma imperfecta, esto es, en grado de tentativa.

En tales casos, la apreciación de un concurso de normas a resolver con arreglo al principio de subsidiariedad, por tratarse de un supuesto de progresión delictiva, pudiera conducir a soluciones difícilmente admisibles, dado que la aplicación del art. 249.1.b) CP se sancionaría, con arreglo al art. 62 CP, con penas notablemente más leves que las que corresponderían para el caso de aplicarse el precepto desplazado, es decir, el art. 249.2.b) CP.

En estos supuestos, la progresión delictiva debe considerarse meramente aparente, pues el resultado lesivo no habrá llegado a producirse. Nos encontramos, por consiguiente, ante dos modalidades de peligro, en que el delito intentado no capta el total desvalor de la acción consistente en la sustracción, apropiación o ilícita adquisición del instrumento de pago. En consecuencia, el concurso se resolverá con arreglo al principio de alternatividad del art. 8.4 CP.

Este criterio ha sido asumido por la jurisprudencia en supuestos análogos (*vid.* SSTS 489/2012, de 12 de junio; 195/2015, de 16 de marzo; 99/2022, de 22 de diciembre; ATS 322/2018, de 8 de febrero).

En definitiva, en estos casos las/los fiscales apreciarán un concurso de normas entre el delito intentado del art. 249.1.b) CP y el delito consumado del art. 249.2.b) CP, a resolver en favor de este último con arreglo al principio de alternatividad (art. 8.4 CP).

## 8. Conclusiones

**Primera.** La reforma del Código Penal operada en virtud de la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, ha suprimido la figura del delito leve de estafa informática y del delito leve de utilización fraudulenta de instrumentos de pago distintos del efectivo.

Por consiguiente, cuando el perjuicio ocasionado por la realización de las conductas típicas descritas en los arts. 249.1.a) y 249.1.b) CP no exceda de 400 euros, las/los fiscales efectuarán sus peticiones punitivas con arreglo al marco penológico previsto en el art. 249.1 CP (pena de prisión de seis meses a tres años).

**Segunda.** La sustracción, apropiación o adquisición ilícita de tarjetas de crédito o débito, cheques de viaje o cualesquiera otros medios de pago distintos del efectivo precisan, para incardinarse en el art. 249.2.b) CP, que su ejecución esté presidida por la intención del sujeto activo del delito de proceder a su ulterior utilización fraudulenta. En otras palabras, el precepto exige que el autor del delito obre con el propósito de que el medio de pago ilícitamente aprehendido sea posteriormente empleado en la ejecución del delito del art. 249.1.b) CP.

El propósito o intención de utilizar en el futuro el medio de pago con ánimo defraudatorio trasciende a la realización del tipo, pues opera como elemento subjetivo del injusto.

La presencia en la descripción típica de un elemento subjetivo del injusto como el señalado no constituye un obstáculo que impida admitir el dolo eventual en la ejecución del delito, aun cuando en la práctica se trate de supuestos difícilmente concebibles.

**Tercera.** Entre los delitos de hurto o robo y el delito de estafa impropia del art. 249.2.b) CP debe apreciarse un concurso ideal de delitos (art. 77.1 CP) en aquellos supuestos en los que junto al instrumento de pago distinto del efectivo carente de valor económico se sustraigan otros bienes de distinta naturaleza que sí cuenten con valor económico. En consecuencia, se rechazará la existencia de un concurso de normas entre tales infracciones, atendiendo al distinto fundamento punitivo, la falta de subordinación entre ellas y el hecho de que ninguna capte el íntegro desvalor de las restantes.

**Cuarta.** La consumación del delito de utilización fraudulenta de instrumentos de pago distintos del efectivo del art. 249.1.b) CP absorbe por completo el desvalor de la conducta descrita en el art. 249.2.b) CP cuando ambas modalidades delictivas sean ejecutadas por el mismo autor. En estos casos, la utilización del instrumento de pago sustraído, apropiado o ilícitamente adquirido y la consiguiente producción del perjuicio patrimonial [art. 249.1.b) CP] no supondrán sino la cristalización del riesgo que trata de tutelar la modalidad típica prevista en el art. 249.2.b) CP.

Los supuestos de progresión delictiva se resolverán con arreglo al principio de subsidiariedad (art. 8.2 CP), pues los preceptos que castigan actos preparatorios

y formas imperfectas de ejecución se consideran subsidiarios o residuales frente a los que castigan las formas consumadas.

**Quinta.** Cuando, tras la consumación del delito del art. 249.2.b) CP, la utilización fraudulenta del instrumento de pago [art. 249.1.b) CP] se ejecute de forma imperfecta, esto es, en grado de tentativa, la progresión delictiva se considerará meramente aparente, pues el resultado lesivo no habrá llegado a producirse. Nos encontramos ante dos modalidades de peligro en las que el delito intentado no capta el total desvalor de la acción consistente en la sustracción, apropiación o ilícita adquisición del instrumento de pago. En consecuencia, el concurso se resolverá con arreglo al principio de alternatividad del art. 8.4 CP.

En razón de todo lo expuesto, con el propósito de cumplir con las obligaciones que impone nuestro ordenamiento jurídico al Ministerio Público, las/los fiscales se atendrán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente consulta.

Madrid, a 21 de marzo de 2024

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO




Fdo. Álvaro García Ortiz

**Consulta 2/2024, de 3 de abril, *sobre el delito de propaganda electoral extemporánea***

Índice: 1. Planteamiento y objeto de la consulta. 2. Consideraciones preliminares. 3. Especial referencia a los conceptos de «campaña electoral» y «propaganda electoral». 4. Bien jurídico protegido. 5. Sujeto activo del delito. 6. Conducta típica. 6.1 Delito de peligro. 6.2 Tipo subjetivo. 7. Propaganda electoral y redes sociales. 8. Criterios de delimitación entre el delito y la infracción electoral. 9. Conclusiones

## 1. Planteamiento y objeto de la consulta

El art. 144.1.a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, *del Régimen Electoral General* (en adelante LOREG), castiga con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a veinticuatro meses a quienes realicen actos de propaganda electoral una vez finalizado el plazo de la campaña electoral.

La Fiscalía consultante se dirige a la Fiscalía General del Estado al objeto de expresar sus dudas a propósito de la calificación jurídica que merece la publicación en redes sociales de mensajes electorales durante la jornada de reflexión.

En particular, se pone de relieve la existencia de criterios jurisprudenciales oscilantes y la inexistencia de pautas interpretativas sólidas que permitan delimitar con la deseable seguridad jurídica entre el delito de propaganda electoral extemporánea y la infracción electoral sancionada en el art. 153.1 LOREG.

A pesar de que en los últimos años ha proliferado la publicación de mensajes con contenido electoral tras la finalización de la campaña, principalmente como consecuencia de la generalización del uso de las redes sociales, no existen

pautas que permitan delimitar los respectivos ámbitos de aplicación del delito de propaganda electoral extemporánea del art. 144.1.a) LOREG y la infracción del art. 153.1 LOREG.

Ciertamente, se trata de una cuestión a la que se ha prestado escasa atención, constatándose la existencia de disparidad de opiniones. Ello revela la oportunidad de impartir criterios de actuación que garanticen la unidad de actuación del Ministerio Fiscal en este ámbito.

**2. Consideraciones preliminares**

Los delitos electorales se encuentran regulados en el Capítulo VIII del Título Primero de la LOREG. Se trata de una ley penal especial impropia que pretende ofrecer un tratamiento unificado y global al variado conjunto de materias comprendidas bajo el concepto de régimen electoral general.

El hecho de que los delitos electorales se encuentren regulados en una ley penal especial no implica que no estén plenamente sometidos a los principios informadores que orientan el derecho penal. De conformidad con lo previsto en el art. 9 CP y en el art. 138 LOREG, el Título Preliminar del Código Penal resulta de aplicación directa y preferente a los delitos electorales tipificados en la LOREG. En todo lo demás, la regulación contenida en el Código Penal es de aplicación supletoria. Cabe apreciar, por consiguiente, una estrecha relación de complementariedad entre el contenido penal de la LOREG y el Código Penal.

A pesar de la extraordinaria heterogeneidad y falta de sistematicidad que presentan los delitos electorales (arts. 139 a 150 LOREG), todos ellos tienen como denominador común describir conductas que vulneran algún aspecto de la normativa electoral y que, de algún modo, impiden, obstaculizan o dificultan el

ejercicio del derecho de sufragio proclamado en el art. 23 CE, sea en su vertiente activa, en su vertiente pasiva o en ambas simultáneamente.

El art. 144.1.a) LOREG castiga la conducta consistente en «realizar actos de propaganda una vez finalizado el plazo de la campaña electoral», regulación que recuerda a la recogida en el art. 84.1 del derogado Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, *sobre Normas Electorales*. Por otro lado, el art. 153.1 LOREG castiga como infracción electoral toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la LOREG que no constituya delito.

A la vista del tenor literal de ambos preceptos, la posibilidad de ofrecer criterios hermenéuticos que garanticen la unidad de actuación del Ministerio Fiscal a la hora delimitar entre el ilícito penal y la infracción electoral constituye una tarea compleja que pasa necesariamente por realizar un exhaustivo análisis de los elementos objetivos y subjetivos del delito de realización extemporánea de actos de propaganda electoral del art. 144.1.a) LOREG.

### 3. Especial referencia a los conceptos de «campaña electoral» y «propaganda electoral»

La recta interpretación del art. 144.1.a) LOREG exige delimitar con la mayor precisión posible los conceptos de «campaña electoral» y «propaganda electoral».

Al abordar esta tarea, conviene advertir, en primer lugar, que nos hallamos ante una norma penal en blanco que precisa ser completada con la normativa electoral que se contiene en la LOREG o, en su caso, en las normas encargadas de regular el específico proceso electoral o referéndum de que se trate.

A propósito de esta última cuestión, nótese que las disposiciones de la LOREG, según establece su art. 1.1, solo son de aplicación directa a las elecciones de diputados y senadores a Cortes Generales, sin perjuicio de lo dispuesto en los estatutos de autonomía para la designación de los senadores previstos en el art. 69.5 CE; a las elecciones de los miembros de las corporaciones locales; y a las elecciones de los diputados del Parlamento Europeo. En cuanto a las asambleas de las comunidades autónomas, el art. 1.2 LOREG precisa que dicha norma únicamente es de aplicación directa respecto de los preceptos en que así se prevé expresamente, de conformidad con la D.A. 1.ª LOREG, teniendo esta ley carácter supletorio en todo lo demás.

La locución «campaña electoral» es una expresión lingüística de naturaleza polisémica. La propia LOREG la utiliza indistintamente para referirse, por un lado, al conjunto de actos desarrollados para persuadir al electorado en orden a la captación de sufragios [*v.gr.* arts. 50.2, 54.1, 54.3, 130.c), 130.g) o 171] y, por otro, como fase concreta del proceso electoral [*v.gr.* arts. 10.1.b), 11.1.b), 49.5.c), 51, 60.2, 125.3, 144.1.a) o 148].

A la primera de las acepciones se refiere específicamente el art. 50.4 LOREG cuando dispone que «se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios».

A su configuración como concreta fase electoral alude el art. 51 LOREG, en el que expresamente se indica que «la campaña electoral comienza el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria. Dura quince días. Termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación».

Por otro lado, del tenor literal del primer inciso del párrafo primero del art. 53 LOREG se infiere que el legislador diferencia entre los actos de campaña

electoral y la denominada propaganda electoral: «No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado».

Esta distinción se encuentra presente en términos aún más taxativos en el art. 144.2 LOREG, en el que expresamente se indica que «serán castigados con las penas de prisión de seis meses a dos años y la de multa de seis meses a un año los miembros en activo de las Fuerzas Armadas y Seguridad del Estado, de las Policías de las Comunidades Autónomas y Locales, los Jueces, Magistrados y Fiscales y los miembros de las Juntas Electorales que difundan propaganda electoral o lleven a cabo otras actividades de campaña electoral».

Pese a que la distinción entre «actos de campaña electoral» y «propaganda electoral» no ha sido trazada con detalle ni por la jurisprudencia ni por la doctrina, puede afirmarse que la propaganda electoral constituye una modalidad de acto de campaña electoral. Ello permite concluir que existe una relación de género a especie entre los conceptos de campaña electoral y de propaganda electoral en la que la primera constituye el género y la segunda la especie.

A diferencia de la «campaña electoral» (art. 50.4 LOREG), el ordenamiento jurídico no contiene una definición de «propaganda electoral», concepto cuyos contornos resultan difíciles de precisar, lo que en la práctica ha generado no pocas dudas interpretativas.

La Sala Segunda del Tribunal Supremo se ha pronunciado en una única ocasión acerca de esta cuestión. En concreto, la STS de 14 de febrero de 1992 (rec. 6571/1989) señala que «lo cierto es que toda acción tendente a persuadir al ciudadano para que emita su voto a favor de un candidato, o, por el contrario, dirigida a disuadir de semejante opción, siempre con una proyección pública,

puede identificarse, atendiendo a las circunstancias, con el acto propagandístico proscrito, por extemporáneo, por la ley electoral».

Criterio que ha sido ampliamente asumido por las audiencias provinciales: SSAP Tarragona (Sección 2ª) 411/2001, de 12 de noviembre; Almería (Sección 2ª) 36/2004, de 18 de febrero; Ourense (Sección 1ª) 48/2004, de 25 de junio; Tenerife (Sección 2ª) 405/2009, de 7 de mayo; Jaén (Sección 1ª) 140/2011, de 15 de junio; Barcelona (Sección 10ª) 638/2011, de 4 de julio; Madrid (Sección 17ª) 260/2018, de 26 de marzo; Girona (Sección 4ª) 445/2018, de 20 de septiembre; ATSJ Comunidad Valenciana 33/2020, de 22 de junio.

En lo que ahora interesa, la jurisprudencia y la doctrina mayoritarias han asumido una interpretación restrictiva del término «propaganda electoral», debiendo entenderse que se circunscribe a los actos de captación —directa o indirecta— del voto y no, por el contrario, a otro tipo de mensajes electorales, aun cuando pudieran tener influencia o repercusión en el resultado electoral. En palabras de la STS (Sala Tercera) 1655/2016, de 6 de julio, «establecer una equivalencia entre pedir el voto e influir en el voto puede conducir a una grave y desproporcionada restricción de derechos fundamentales durante el periodo electoral, estrangulando el debate público [...] El binomio "incidir en el sentido del voto/captar sufragios", como actividades claramente distintas y diferenciadas, está en la propia LOREG, según la propia lectura del apartado 1 de ese ya citado artículo 50» [vid. SSTS (Sala Tercera) de 15 de diciembre de 1997; de 3 de febrero de 2003; de 6 de mayo de 2013].

En definitiva, del análisis lógico-sistemático de la LOREG puede colegirse que, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, solo la actividad dirigida a la captación de votos puede ser considerada propaganda electoral (*vid*. SSTC 14/2011, de 28 de enero; 96/2010, de 15 de noviembre; 136/1999, de 20 de julio).

De ahí que deba concluirse que los actos de disuasión solo se considerarán propaganda electoral cuando, de forma expresa o velada, directa o indirecta, pero en cualquier caso clara, se dirijan a la captación de votos. Tal y como señala el Acuerdo JEC 534/2023, de 20 de julio, «el hecho de que no se pida expresamente el voto del elector no es motivo para no considerar como propaganda electoral cualquier actividad que directa o indirectamente pretenda la captación de sufragios (art. 50.4 LOREG). En el presente caso se incluyen consignas y mensajes que reflejan la intención de persuadir al elector en orden a apoyar la formación anunciante, buscando su reacción en contra del principal candidato de otra formación política de signo contrario. Esta actividad resultaría legítima si se hiciera dentro del perfil o de la página del partido, pero al tratarse de una contratación comercial incurre en la prohibición establecida en el artículo 53 de la LOREG, como reiteradamente ha tenido ocasión de señalar la Junta Electoral Central en numerosos Acuerdos (Acuerdos de 18 de marzo, 27 de marzo, 10 de junio, 17 de octubre, 23 de octubre o 30 de octubre de 2019 y 26 de abril de 2023)».

Las críticas a los candidatos, incluso en caso de emplearse expresiones descalificadoras, no deben considerarse propaganda electoral si no van seguidas de una petición clara del voto —expresa o tácita— para una formación u opción política concreta [*vid.* AATSJ del País Vasco 5/2005, de 21 de febrero y TSJ de la Comunidad Valenciana 33/2020, de 22 de junio; SSAP Bizkaia (Sección 2ª) 633/2010, de 7 de octubre; Ciudad Real (Sección 1ª) 26/2019, de 7 de febrero; en sentido contrario, no obstante, *vid*. SSAP Cantabria (Sección 3ª) 2/2012, de 2 de enero; A Coruña (Sección 1ª) 205/2015, de 23 de abril].

A propósito de esta cuestión, conviene insistir en que el tenor literal del art. 50.4 LOREG exige —para caracterizar un acto como «acto de campaña electoral»— que tenga por finalidad la captación de sufragios. Objetivo cuya concurrencia

también es predicable de todo acto de propaganda electoral en cuanto modalidad de acto de campaña electoral.

El hecho de integrar en el concepto de propaganda electoral actos que no se dirijan, directa o indirectamente, a la captación de sufragios en favor de una determinada candidatura u opción política lesionaría el principio de legalidad (art. 25.1 CE). De ahí que, a los efectos de valorar la subsunción en el tenor del art. 144.1.a) LOREG, deba rechazarse la posibilidad de identificar como propaganda electoral la mera difusión de mensajes dirigidos a disuadir al electorado de votar a un determinado candidato o una determinada opción. Por consiguiente, solo cuando dichos mensajes o comunicaciones persigan de forma clara la captación del voto en favor de una concreta candidatura u opción política podrá entenderse que constituyen propaganda electoral.

No parece razonable, por tanto, extender el concepto de «propaganda electoral» a los actos que, a pesar de ser idóneos para influir en el resultado electoral, no supongan petición de voto en favor de una concreta candidatura o partido político, pues supondría admitir una interpretación extensiva o analógica —pero en cualquier caso *in malam partem*— del concepto de propaganda electoral. En palabras de la ya citada STS (Sala Tercera) 1655/2016, de 6 de julio, «deben quedar fuera de la prohibición de que se viene hablando aquellas otras actividades no directamente encaminadas a captar votos favorables, aunque exterioricen posiciones críticas o discrepancias con las posiciones defendidas por los candidatos, pues [...] no encajan en la letra de la ley (captación de sufragios)».

El principio *favor libertatis* exige interpretar restrictivamente prohibiciones que, como las contenidas en el art. 53 LOREG, pueden introducir límites a la efectiva realización de los derechos fundamentales a la libertad de expresión e ideológica, así como a los derechos de información y reunión (SSTC 88/2023,

de 18 de julio; 84/2023, de 5 de julio; 61/2023, de 24 de mayo; 172/2020, de 19 de noviembre; Acuerdo JEC 112/2022, de 7 de julio).

La STC 14/2021, de 28 de enero, precisa acerca de esta importante cuestión que «las prohibiciones recogidas en el artículo 53 de realización de actos de campaña electoral o de difusión de propaganda electoral durante la denominada jornada de reflexión pueden ser caracterizadas como límites al ejercicio de libertades como la de información o de expresión reconocidas en el artículo 20.1 CE. Sin embargo, los derechos recogidos en el artículo 20.1 CE no son derechos absolutos o ilimitados [...] Indudablemente los límites que se impongan a aquellas libertades han de ser necesarios para conseguir la finalidad perseguida —en este caso la limpieza o la pureza de los procesos electorales y los derechos de participación política que se tratan de salvaguardar mediante la neutralidad política propia de la jornada de reflexión— debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio de las libertades recogidas en el artículo 20 CE y la situación en la que se halla aquél a la que se impone. De ahí que a la hora de determinar cuál es el significado preciso de las conductas prohibidas en el artículo 53 LOREG —y en línea con la doctrina de este tribunal en relación con los derechos de reunión y manifestación el día de la jornada de reflexión recogida, entre otras en la STC 96/2010, de 15 de noviembre—, los órganos judiciales deban tener en cuenta que, por ejemplo, solo cuando se aporten razones fundadas sobre el carácter electoral de los actos comunicativos, es decir, cuando su finalidad sea la captación de sufragios podrán desautorizarse los mismos con base en dicho motivo».

La STC 96/2010, de 15 de noviembre, afirma que «esta prohibición legal no significa naturalmente que durante la denominada jornada de reflexión no pueda celebrarse ninguna manifestación cuyo objeto tenga algo que ver con el debate político y, por tanto, pueda influir indirectamente en las decisiones de los electores. [...] Por esa vía llegaríamos al absurdo de admitir la prohibición de toda

reunión o manifestación por el simple hecho de serlo y coincidir con la jornada de reflexión previa a unas elecciones; una conclusión que obviamente debe ser rechazada, sin embargo, pues, según hemos advertido en otras ocasiones, la mera posibilidad de que una reivindicación […] pueda incidir de una u otra forma en el electorado se muestra como hipótesis insuficiente para limitar el derecho de reunión en período electoral».

El mero hecho de disuadir al cuerpo electoral de votar en favor de un concreto partido, coalición o federación no implica necesariamente la correlativa realización de un acto de persuasión dirigido a captar el sufragio para un candidato alternativo. No en vano, de la crítica a un concreto proyecto político, no acompañada de otras acciones, no se sigue necesariamente la petición de voto en favor de una alternativa concreta sino de todas las alternativas existentes, siendo también posible que el resultado de la acción disuasoria sea la abstención o la emisión de voto en blanco.

De ahí precisamente que, con carácter general, las llamadas a la abstención o a la emisión de voto en blanco tampoco deban ser consideradas propaganda electoral a los efectos de la LOREG, tal y como han entendido de forma mayoritaria las audiencias provinciales [*v. gr.* SSAP Bizkaia (Sección 6ª) 1082/2009, de 11 de noviembre; Bizkaia (Sección 2ª) 633/2010, de 7 de octubre; Barcelona (Sección 10ª) 638/2011, de 4 de julio].

Por último, conviene subrayar que la propaganda, para ser tenida como tal, debe contar con una mínima proyección pública [STS de 14 de febrero de 1992 (rec. 6571/1989); SSAP Girona 445/2018, de 20 de septiembre; Jaén 140/2011, de 15 de junio]. De ahí que no deba atribuirse esta condición a los mensajes que se efectúan en el marco de conversaciones privadas o en un contexto íntimo, incluso cuando en el curso de las comunicaciones se llegara a solicitar de forma expresa el voto en favor de un determinado candidato u opción política.

**4. Bien jurídico protegido**

La delimitación del bien jurídico protegido por el delito de realización de actos de propaganda electoral extemporánea del art. 144.1.a) LOREG ha suscitado cierta controversia, pudiendo afirmarse que no se trata de una cuestión pacífica.

Un sector de la doctrina y principalmente de la jurisprudencia ha identificado el bien jurídico tutelado por la norma con la pureza y transparencia del proceso electoral (*vid.* SSTS 2174/1993, de 29 de septiembre; 120/2021, de 11 de febrero). Este criterio parece ser el asumido por el Tribunal Constitucional en su STC 14/2021, de 28 de enero, cuando señala que las prohibiciones contempladas en el art. 53 LOREG tienen por finalidad salvaguardar «la limpieza o la pureza de los procesos electorales y los derechos de participación política».

No obstante, cada vez son más los autores que consideran que el bien jurídico protegido por el art. 144.1.a) LOREG es el derecho de sufragio en su vertiente activa y pasiva, postura doctrinal que hoy en día parece mayoritaria.

Esta segunda tesis, que ya se adelanta es la asumida en la presente Consulta, se halla directamente conectada con la finalidad perseguida por la LOREG, que —en palabras de su preámbulo— «pretende lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad. Este es, sin duda, el objetivo esencial en el que se debe enmarcar toda Ley Electoral de una democracia. Nos encontramos ante el desarrollo de una de las normas fundamentales de un Estado democrático, en tanto que solo nos podemos afirmar en democracia cuando el pueblo libremente puede constituir la decisión mayoritaria de los asuntos del Gobierno».

Como señala la STC 76/2021, de 15 de abril, los derechos de sufragio —en su vertiente activa y pasiva— «encarnan la participación política de los ciudadanos

en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y del pluralismo político consagrados en el artículo 1 de la Constitución (STC 71/1989, de 20 de noviembre, FJ 3). Esa conexión íntima entre ambos no puede desconocerse a la hora de interpretarlos, pues los dos derechos "son aspectos indisociables de una misma institución, nervio y sustento de la democracia: el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto" (STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2). Se trata de dos modalidades o vertientes del mismo principio de representación política, que presentan una estrecha relación con el principio democrático, manifestación, a su vez, de la soberanía popular (STC 167/2001, de 16 de julio, FJ 5)».

La vinculación entre el delito de propaganda electoral extemporánea y la tutela del derecho de sufragio ha sido enfatizada por la STS de 23 de febrero de 1994 (rec. 939/1993), en la que se afirma que «la regulación del llamado genéricamente delito electoral viene establecida por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985, de 19 de junio. [...] Es un logro, desde la perspectiva penal, propio de los países democráticos. Su objetivo es, sustancialmente, que el derecho de sufragio se realice en plena libertad. Si un pueblo no puede libremente constituir una decisión mayoritaria, entonces, ese pueblo no está asentado sobre bases inequívocamente democráticas. La normativa es consecuencia del mandato constitucional ínsito en el artículo 81 de la Carta Magna. A través de la vigente norma se regulan las imprescindibles disposiciones generales sobre el proceso electoral y, a la vez, las concretas actitudes conculcadoras penalmente de los supuestos específicos reseñados por aquélla. [...] Se logra así un marco de libertad en el acceso a la participación política "como hito irrenunciable de nuestra historia". La libre expresión de la soberanía popular pretende reforzar las libertades y los derechos fundamentales de la Constitución. La Ley Electoral quiere evitar que las pasiones, los odios, los fraudes y los resentimientos políticos trasciendan al momento máximo que el

ejercicio de la libertad política representa cuando se convoca al pueblo, cuna de la democracia, a designar a sus representantes por medio de las urnas».

Puede concluirse, en definitiva, que el art. 144.1.a) LOREG tutela el derecho de sufragio como forma de ejercicio de la soberanía popular, garantizando con ello la posibilidad de que el electorado disponga de las condiciones adecuadas para conformar su voluntad en libertad. Elementos que, en síntesis, son capitales para el funcionamiento y la existencia misma del sistema democrático.

La STS de 5 de mayo de 1989 (ponente D. Enrique Ruiz Vadillo) señala que «el derecho penal se incorpora al sistema normativo relativo a las Elecciones para garantizar el proceso electoral, tipificando aquellas conductas que se consideran que atentan de manera más grave a los fines que con las leyes de esta naturaleza se persiguen. Nace así uno de los delitos electorales, en cuanto normas penales que describen aquellos actos que conculcan gravemente la libertad de elección de los ciudadanos o atentan contra su autenticidad».

En similares términos, el ATS (Sala Tercera) de 23 de mayo de 2014 (rec. 380/2014) afirma que «la debida observancia del período de reflexión representa un interés de suma importancia para la defensa de la democracia que materializa el sufragio universal, como viene a proclamar el postulado de sufragio libre que contiene el art. 68 CE; que esa debida observancia lo que exige es que, después del pluralismo que es inherente a la campaña electoral, el acto esencial del sufragio se vea necesariamente precedido de un mínimo lapso temporal en el que quede garantizado un contexto de serenidad y neutralidad para que el elector pueda formar libre y espontáneamente su definitiva convicción política sin influencias con entidad bastante para alterarla; y que el logro de que de esa manera aflore sin interferencias la auténtica voluntad del elector es la mayor garantía para que el acto formal de la votación haga realidad una verdadera democracia».

Desde una perspectiva teleológica, la opción interpretativa aquí asumida se halla en perfecta sintonía con el tenor del art. 144.1.a) LOREG. Precepto que, como hemos tenido ocasión de analizar, únicamente castiga la realización de actos de propaganda electoral una vez finalizada la campaña, es decir, de actos que se dirigen a captar el voto de los electores. Restricción típica que, en buena lógica, permite inferir que el objeto inmediato de tutela es el derecho de sufragio (art. 23 CE). En conclusión, el precepto no sanciona cualquier infracción de las normas que regulan el proceso electoral o de las que regulan la realización de propaganda electoral.

En cualquier caso, la tutela de la pureza y transparencia del proceso electoral solo constituirán un legítimo objeto de protección para el derecho penal en caso de concebirse de forma instrumental y, por consiguiente, como vehículo a través del que tutelar de manera eficaz el derecho a la participación política y al acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23 CE).

**5. Sujeto activo del delito**

El delito de propaganda electoral extemporánea del art. 144.1.a) LOREG constituye, en opinión de la doctrina y jurisprudencia mayoritarias, un delito común, es decir, una modalidad delictiva que puede ser ejecutada por cualquier persona en tanto en cuanto no exige la concurrencia de circunstancias especiales en el sujeto activo.

Ya la STS 1415/1989, de 5 de mayo, señaló que «los destinatarios de la prohibición son todas las personas físicas y jurídicas, sin excepción. Nadie puede hacer ya propaganda, no sólo aquellos a quienes en el periodo de campaña electoral la realizan y pueden realizar, sino a todos. Otra interpretación conduciría al absurdo, es decir, a la más absoluta inoperatividad del importante

mandato legal porque la propaganda se haría, al menos "formalmente" por personas no vinculadas a partidos, federaciones, coaliciones, agrupaciones de electores y candidatos». Este criterio ha sido asumido de forma abrumadoramente mayoritaria por las audiencias provinciales [SSAP Girona (Sección 4ª) 445/2018, de 20 de septiembre; A Coruña (Sección 1ª) 205/2015, de 23 de abril; Barcelona (Sección 10ª) 638/2011, de 4 de julio; Cantabria (Sección 3ª) 2/2012, de 2 de enero; Jaén (Sección 1ª) 140/2011, de 15 de junio; Ourense (Sección 1ª) 48/2004, de 25 de junio].

No en vano, la prohibición de difundir propaganda electoral contenida en el art. 53 LOREG alcanza a todas las personas físicas y jurídicas sin excepción (STC 14/2021, de 28 de enero).

Finalmente, debe recordarse que el art. 144.2 LOREG tipifica la difusión de propaganda electoral y la realización de cualesquiera actos de campaña electoral cuando fueran ejecutados por miembros en activo de las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías autonómicas y locales, por jueces, magistrados y fiscales, así como por los miembros de las juntas electorales. En caso de que el sujeto activo del delito ostente dicha condición, se apreciará un concurso de normas entre los arts. 144.1.a) y 144.2 LOREG, a resolver en favor de este segundo precepto con arreglo al principio de absorción previsto en el art. 8.3 CP. Consideraciones que, desde una perspectiva lógico-sistemática, refuerzan la conceptualización del tipo examinado como delito común.

**6. Conducta típica**

La conducta tipificada en el art. 144.1.a) LOREG consiste en ejecutar actos de propaganda tras la finalización de la campaña electoral.

La realización de actos de propaganda consiste fundamentalmente en difundir mensajes dirigidos a persuadir al electorado con la finalidad de captar votos. Este precepto no castiga la mera confección de la propaganda sino su divulgación, con independencia de que se haya intervenido previamente en su elaboración. Así lo entendió la STS de 14 de febrero de 1992 (rec. 6571/1989) cuando afirmó que «la actuación propiamente definitoria y comprometida de los encausados, en orden a su responsabilidad penal, radica más que en la confección del cartel o pasquín, en la dinámica desplegada para la distribución y colocación de los ejemplares de distintos lugares perfectamente visibles [...] “Hacer propaganda” es tanto como propagar, difundir, llevar a otros, un mensaje o consigna, extender o dilatar el conocimiento de una cosa. [...] No se le castiga por su contribución a la confección de los carteles propagandísticos, sino por su distribución, expansión o difusión, es decir, por la realización de actos de propaganda».

Todo ello sin perjuicio de que quien hubiera intervenido en la elaboración de dicha propaganda pueda ser considerado penalmente responsable con arreglo al art. 144.1.a) LOREG, a pesar de no intervenir personalmente en la difusión o divulgación efectivamente acaecidas, con arreglo a las reglas generales de la autoría y la participación.

Nótese, por si el tenor literal del art. 144.1.a) LOREG no fuera lo suficientemente expresivo, que el tipo exige ser interpretado a la luz del art. 53 LOREG, precepto que lejos de prohibir la elaboración de propaganda electoral, lo que castiga es únicamente su difusión: «No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado».

La mera elaboración de la propaganda, incluso con el fin de su posterior difusión tras el cierre de la campaña electoral, debe ser considerada atípica para el caso de que el inicio de la ejecución del delito examinado no haya llegado a

producirse, pues el legislador no ha previsto el castigo de los actos preparatorios al delito de propaganda electoral extemporánea.

En opinión unánime de la doctrina y la jurisprudencia, nos encontramos ante un delito de mera actividad cuya consumación no precisa la producción de resultado alguno [*vid*. SSAP A Coruña (Sección 1ª) 205/2015, de 23 de abril; Jaén (Sección 1ª) 140/2011, de 15 de junio)].

Aunque no sea usual encontrar supuestos en la práctica forense, no se aprecian obstáculos dogmáticos que impidan admitir formas imperfectas de ejecución, aunque —precisamente por tratarse de un delito de mera actividad— debe rechazarse en abstracto la admisibilidad de la tentativa acabada.

A pesar de que el art. 53 LOREG también prohíbe la realización de actos de campaña y propaganda electoral desde la convocatoria de las elecciones hasta el inicio de la campaña, es decir, los ejecutados durante la precampaña, solo los realizados tras la finalización de la campaña electoral son susceptibles de subsumirse en el art. 144.1.a) LOREG. En otras palabras, solo tienen encaje típico los actos desarrollados durante la denominada «jornada de reflexión» y la jornada electoral.

La concreción del momento de finalización de la campaña electoral aparece determinada en el art. 51.3 LOREG que, con arreglo a lo previsto en la D.A. 1.ª, también resulta de aplicación a las elecciones de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Es decir, la finalización tiene lugar a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.

No obstante, para las elecciones no comprendidas en el ámbito de aplicación de la LOREG habrá de estarse a lo expresamente previsto por la legislación que sea de aplicación.

**6.1 Delito de peligro**

Pese a que se trata de una cuestión que no ha sido abordada exhaustivamente por la doctrina y la jurisprudencia, puede afirmarse que el tipo del art. 144.1.a) LOREG presenta la estructura propia de los delitos de peligro abstracto.

En concreto, puede afirmarse que nos hallamos ante una modalidad de peligro abstracto-concreto o de peligro hipotético. Esta variedad típica se encuentra a caballo entre el peligro abstracto puro y el concreto e incorpora como elemento del tipo la idoneidad de la conducta, valorada desde una perspectiva *ex ante*, para poner en riesgo el bien jurídico protegido por la norma (SSTS 134/2022, de 3 de febrero; 207/2021, de 8 de marzo; 163/2003, de 7 de octubre).

Los delitos de peligro abstracto puro han sido caracterizados como delitos en los que el peligro se presume legalmente por el simple hecho de que la conducta típica resulte ser de una determinada clase o género, reduciendo o, incluso, anulando la facultad del juzgador de valorar la ofensividad en el caso concreto del hecho enjuiciado (*vid.* SSTS 436/2017, de 15 de junio; 386/2022, de 21 de abril; 675/2020, de 11 de diciembre). De ahí que se haya denunciado que se trata de modalidades que admiten el castigo de comportamientos en los que la concreta acción enjuiciada carece de un contenido material de injusto que justifique y legitime la intervención del derecho penal, más allá de la mera desobediencia o contravención de la norma extrapenal que ha sido vulnerada.

La conceptualización como delito de peligro hipotético contribuye a delimitar la reacción penal [art. 144.1.a) LOREG] y la administrativa (art. 153.1 LOREG), permitiendo ubicar al delito de propaganda electoral extemporánea dentro de los márgenes del derecho penal propio de un Estado social y democrático de derecho.

La propuesta interpretativa que aquí se realiza evita contribuir a la administrativización del derecho penal, rechazando la construcción de ilícitos meramente formales carentes de un contenido de injusto revelador de un grado de ofensividad suficiente para colmar las exigencias derivadas del principio de fragmentariedad o cuya lesividad se presuma sin necesidad de ser comprobada y acreditada. Posibilidad que debe reservarse para los supuestos en los que el legislador haya expresado claramente su voluntad de configurar el delito como de peligro abstracto puro. Los principios informadores del derecho penal invitan a rechazar que el mero incumplimiento de la norma electoral sea calificada como delito, principios que pueden resultar irremediablemente dañados cuando se ve en la administrativización del derecho penal la fórmula taumatúrgica a la que encomendarse (STS 284/2021, de 30 de marzo).

De las consideraciones anteriores se extraen importantes consecuencias prácticas. La más relevante de todas ellas es el hecho de que no baste la mera constatación de la difusión de un acto de propaganda electoral, con infracción de las previsiones contenidas en el art. 53 LOREG, para considerar que una determinada conducta sea típica y, por lo tanto, susceptible de ser castigada con arreglo al art. 144.1.a) CP. Lejos de ello, debe entenderse que la tipicidad de la conducta se encuentra condicionada por su «aptitud» o «idoneidad» para lesionar de un modo grave el libre ejercicio del derecho de sufragio.

Se ha señalado, con acierto, que en los delitos de aptitud la idoneidad lesiva para el bien jurídico se erige en un elemento típico cuya concurrencia resulta inexcusable y que debe ser objetivamente imputado a la acción ejecutada por el sujeto activo del delito. Esta aptitud lesiva debe ser valorada desde una perspectiva *ex ante*, es decir, con independencia del resultado finalmente acaecido, y determinarse con arreglo al criterio de un espectador objetivo que reúna las condiciones de un hombre medio ideal.

**6.2 Tipo subjetivo**

Nos encontramos ante una conducta dolosa para la que no se prevén formas imprudentes de ejecución. El dolo típico exigido por el art. 144.1.a) LOREG comprende la consciencia y voluntad de realizar los elementos objetivos del tipo, es decir, difundir propaganda electoral tras la finalización de la campaña electoral, extendiéndose, asimismo, a la idoneidad de la acción para captar el voto de los electores.

En los delitos de peligro hipotético, de peligro abstracto-concreto o de aptitud, el riesgo de lesión del bien jurídico se erige en elemento del tipo y, en consecuencia, debe ser abarcado por el dolo del autor. Puede afirmarse que en los delitos de peligro hipotético la situación de concreto peligro no es elemento del tipo, pero sí lo es la idoneidad del comportamiento realizado para producir dicho peligro (*vid.* SSTS 207/2021, de 8 de marzo; 870/2021, de 12 de noviembre; 129/2022, de 16 de febrero).

Tal y como hemos tenido ocasión de analizar anteriormente, la intención de captar el voto del electorado es consustancial al concepto mismo de propaganda electoral. Nótese que, según el tenor literal del art. 50.4 LOREG, los actos de campaña electoral se caracterizan por ser realizados «en orden a la captación de sufragios». Locución que revela la necesaria concurrencia de una concreta intencionalidad en el sujeto que realiza el acto de campaña o, en su caso, de propaganda electoral.

En consecuencia, puede concluirse que el art. 144.1 a) LOREG exige implícitamente que la conducta típica esté presidida por la intención del sujeto activo del delito de captar el voto de los electores. Propósito que, por lo tanto, opera como elemento subjetivo del injusto, cuya ausencia determinará la atipicidad de la conducta.

Esta circunstancia implica, a su vez, la caracterización de esta figura delictiva como delito de mera actividad, de consumación anticipada, de resultado cortado y de tendencia interna trascendente, lo que supone que la efectiva realización o agotamiento del resultado, esto es, la captación del sufragio no sea necesaria para entender consumado el delito de realización de propaganda electoral extemporánea.

La presencia de un elemento subjetivo del injusto que precisa la concurrencia de una específica intencionalidad en la ejecución del delito no excluye necesariamente la admisibilidad del dolo eventual (*v.gr.*, en relación con los delitos que exigen ánimo de lucro, *vid*., entre otras muchas, las SSTS 543/2023, de 5 de julio; 706/2022, de 11 de julio; 503/2019, de 24 de octubre).

**7. Propaganda electoral y redes sociales**

La revolución tecnológica que la sociedad española ha experimentado a lo largo de las últimas décadas ha alterado significativamente la forma en que la ciudadanía se relaciona. Hoy en día, el ciberespacio constituye un medio usual de interacción tan o más importante que las tradicionales formas y espacios de comunicación.

En la actualidad, las redes sociales son un instrumento imprescindible en toda campaña electoral. Frente a los medios de comunicación tradicionales, las redes sociales facilitan que la difusión de propaganda electoral pueda realizarse de un modo más ágil, con mayor inmediatez y velocidad y con un menor coste económico.

La transición del modelo *Web 1.0* al *2.0* —hoy en día nos hallamos en fase de tránsito del modelo *3.0* al *4.0*— implicó que los internautas dejaran de ser meros

usuarios pasivos de la Red para convertirse en auténticos creadores y distribuidores de todo tipo de contenidos, particularmente a través de las redes sociales. Posibilidad que en el pasado estaba reservada a usuarios con un alto nivel de cualificación técnica. Esta transformación no ha pasado inadvertida para nuestros tribunales (STC 27/2020, de 24 de febrero).

Las redes sociales se han erigido en un singular lugar de «reunión» y «discusión». Probablemente, constituyen el principal foro de debate político en la actualidad, gracias al elevado número de participantes que congregan, a su accesibilidad, a sus facilidades de interacción, así como al hecho de permitir a cualquier persona interpelar a los candidatos e, incluso, dialogar de forma directa con ellos. Asimismo, las redes sociales han permitido que la información deje de estar tamizada por intermediarios, permitiendo que los partidos políticos puedan trasladar sus mensajes de forma directa, sin filtros ni matices.

El entorno virtual se ha convertido en un espacio fluido que permite una ágil interacción comunicativa entre sus participantes y que, a la postre, promueve la creación, distribución y acceso a los más variados contenidos. Las redes sociales han fomentado, asimismo, la aparición de los denominados *ciberactivistas* digitales que, frente al votante tradicional, pueden —además de ejercer su derecho al sufragio activo— hacerse oír e influir en la opinión pública, con capacidad, incluso, de incidir en el resultado electoral. Actualmente, las redes sociales se han convertido en el medio idóneo para lograr una amplia y rápida difusión de todo tipo de mensajes políticos, con gran capacidad de impacto gracias a la existencia de una inagotable audiencia potencial. Hoy por hoy cualquier internauta que cuente con conocimientos informáticos básicos se encuentra capacitado para desarrollar activismo político en la Red.

En opinión de los principales expertos, minorías muy activas cibernéticamente, que cuentan con mayor o menor grado de coordinación con los responsables de

las organizaciones políticas, han sido capaces de incidir y transformar de forma significativa la agenda de los medios de comunicación tradicionales y, desde luego, de los partidos políticos.

Ello contrasta con el hecho de que la LOREG apenas contenga referencia alguna sobre la propaganda electoral en la Red. Únicamente el art. 58.3 bis LOREG (*utilización de medios tecnológicos y datos personales en las actividades electorales*), introducido en virtud de la reforma operada por la disposición final tercera de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, se encarga de regular esta cuestión, estableciendo que «el envío de propaganda electoral por medios electrónicos o sistemas de mensajería y la contratación de propaganda electoral en redes sociales o medios equivalentes no tendrán la consideración de actividad o comunicación comercial». Los apartados 4 y 5 de este precepto se limitan a precisar que, en tales casos, deberá identificarse de modo destacado la naturaleza electoral del acto y facilitarse al destinatario de forma sencilla y gratuita la posibilidad de ejercer el derecho de oposición.

Llegados a este punto, conviene recordar que la propaganda electoral en la Red se encuentra sometida a los mismos límites que la efectuada por cualquier otro medio, tal y como precisa la Instrucción 4/2007, de 12 de abril, de la Junta Electoral Central, *sobre la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación electrónica como instrumento de propaganda electoral*:

> *El vertiginoso desarrollo que las tecnologías de la información y de la comunicación han tenido desde la aprobación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, es un hecho bien contrastado. [...] Resulta conveniente recordar con carácter general que las limitaciones establecidas por la legislación electoral son también aplicables al uso de este tipo de medios electrónicos. [...] El objeto de esta Instrucción es aclarar que las prescripciones establecidas por la legislación vigente en materia de campaña electoral, o de campaña de propaganda*

*en un referéndum, son aplicables cuando se empleen las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación electrónicas.*

Las consideraciones anteriores permiten afirmar que las prohibiciones contenidas en el art. 53 LOREG son de aplicación, sin excepción, a la actividad de propaganda electoral desarrollada en la Red.

**8. Criterios de delimitación entre el delito y la infracción electoral**

En opinión mayoritaria de la doctrina, la regulación penal de los delitos electorales incurre en un excesivo casuismo e intervencionismo con la consiguiente hipertrofia y desdibujamiento del campo de actuación del derecho administrativo sancionador, ciertamente reducido en este ámbito a un lugar residual.

Aunque existe consenso acerca de que la mera inobservancia o contravención de las normas reguladoras del proceso electoral no justifica, cuando menos por sí sola, la intervención del derecho penal, aún a fecha de hoy no se dispone de unas claras pautas interpretativas que faciliten la delimitación entre los delitos y las infracciones electorales.

La LOREG dedica un único precepto a regular estas últimas. En lo que ahora interesa, su art. 153.1 considera infracción electoral «toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituya delito será sancionada por la Junta Electoral competente. La multa será de 300 a 3000 euros si se trata de autoridad o funcionarios y de 100 a 1000 si se realiza por particulares».

La constitucionalidad de este precepto fue recientemente puesta en duda por la Sala Tercera del Tribunal Supremo que, mediante el ATS de 20 de febrero de

2020 (rec. 246/2018), elevó una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional:

> *Posible inconstitucionalidad del artículo 153.1 LOREG por vulneración de la garantía de taxatividad de las disposiciones sancionadoras (lex certa), por imprecisión al integrar el tipo sancionador y por vulneración del principio de seguridad jurídica. [...] Esta Sala considera que el artículo 153.1 LOREG, valorado en sí mismo y de forma aislada, contiene una norma sancionadora de posible inconstitucionalidad por ser imprecisa, incluso desde el punto de vista gramatical, abierta y de dudosa compatibilidad con las exigencias de la garantía material exigible a todo tipo sancionador porque, lejos de contener el núcleo esencial de la prohibición, se limita a tipificar como sancionable, en forma tautológica, toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituya delito.*

Esta cuestión de inconstitucionalidad fue desestimada por la STC 14/2021, de 28 de febrero, en los siguientes términos:

> *Cabe estimar que las conductas obligatorias están suficientemente definidas en la norma, lo que permite a cualquier observador medio, comprender e identificar con la necesaria y suficiente precisión las eventuales conductas que se tipifican. La técnica empleada de remisión a los supuestos de la propia LOREG no constituye una formulación abierta e indefinida en la que su aplicación dependa en último término de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador encargo de su aplicación [...] En el caso que nos ocupa, no es dado compartir el reproche que se alza frente al precepto legal cuya constitucionalidad se controvierte, el art. 153.1 LOREG, pues no puede afirmarse que el precepto cuestionado adolezca de imprecisión en la eventual configuración de la conducta ilícita objeto de represión administrativa. En concreto, y sin perjuicio de lo que señalamos a continuación, la norma obligatoria que se considera infringida en el supuesto actual y recogida en el art. 53 de la Ley, es clara y taxativa, por lo que es perfectamente previsible que quien difunda propaganda electoral o realice actos de*

*campaña en la jornada de reflexión, es decir una vez terminada la campaña, puede ser sancionado.*

Resulta sumamente relevante el hecho de que el Tribunal Constitucional concluyera que la realización de actos de propaganda electoral con vulneración del art. 53 LOREG puede constituir la infracción electoral regulada en el art. 153.1 LOREG. De ello cabe inferir que, en opinión del Tribunal Constitucional, no toda contravención del art. 53 LOREG puede ser elevada a la categoría de delito.

En la práctica, son numerosas las resoluciones de las juntas electorales que sancionan, con arreglo al art. 153.1 LOREG, la realización de actos de propaganda electoral durante la jornada de reflexión o la jornada electoral (por todas, Acuerdo JEC 257/2009, de 12 de noviembre). No obstante, lo cierto es que no parece posible extraer pautas de tales resoluciones sobre los criterios de delimitación entre el ilícito penal y el ilícito administrativo.

A propósito del uso de las redes sociales durante la jornada de reflexión y la jornada electoral, la Instrucción 3/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, *sobre interpretación de la prohibición de realización de campaña electoral incluida en el artículo 53 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General,* se limita a indicar lo siguiente:

*Los candidatos y los representantes de las entidades públicas que concurran a las elecciones no incurren en la prohibición establecida en el artículo 53 de la LOREG, entre otros, en los siguientes casos, siempre que no incluyan una petición expresa de voto: [...] 7.º La creación o utilización de páginas web o de sitios web de recopilación de textos o artículos (blogs) de las formaciones políticas o de los candidatos, o la participación en redes sociales (Facebook, Twitter, Tuenti, etc.), siempre que no suponga ningún tipo de contratación comercial para su realización.*

Ante la dualidad de preceptos sancionadores, parece obligado deslindar los campos penal y administrativo. Esta tarea precisa tomar como punto de partida los principios fundamentales sobre los que se asienta el sistema penal y, en especial, los de *ultima ratio*, fragmentariedad, ofensividad y exclusiva protección de bienes jurídicos. Principios que, en definitiva, constituyen una sólida referencia a la hora de circunscribir el derecho penal a los márgenes que le son propios, impidiendo de ese modo sucumbir a una expansión irracional (STS 998/2022, de 22 de diciembre).

Los principios de intervención mínima y fragmentariedad del derecho penal, así como los de ofensividad y proporcionalidad, que operan como principios limitadores de la reacción penal, impiden considerar que toda desobediencia o contravención de la norma administrativa merezca ser elevada a la categoría de delito. Estos principios constituyen una sólida guía a la hora de trazar los límites entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador e implican que solo las lesiones más graves a los bienes jurídicos protegidos por los preceptos penales sean consideradas merecedoras de tutela penal. En particular, el de la concreta ofensividad de la conducta constituye el criterio mayoritariamente admitido por la doctrina y la jurisprudencia, singularmente en aquellos supuestos en los que el ilícito penal y el administrativo se construyen indistintamente en torno a la infracción de la norma extrapenal (*vid*. SSTS 448/2023, de 14 de junio; 981/2022, de 21 de diciembre; 682/2022, de 6 de julio; 229/2022, de 11 de marzo; 207/2021, de 8 de marzo; 481/2020, de 29 de septiembre).

Por consiguiente, deben rechazarse las interpretaciones que conciben el delito de propaganda electoral extemporánea del art. 144.1.a) LOREG como un ilícito meramente formal en cuya configuración se prescinde de la comprobación de su concreta ofensividad y, en consecuencia, se elude toda referencia acerca de la antijuridicidad material, bien por considerarse un elemento intrascendente, bien por presumirse.

La aptitud de la conducta desarrollada por el sujeto activo del delito para lesionar de un modo grave el bien jurídico protegido por el art. 144.1.a) LOREG se erige en el criterio rector que debe emplearse a la hora de distinguir entre el delito y la infracción electoral. De ahí que solo justifiquen la reacción penal los comportamientos objetivamente idóneos, desde una perspectiva *ex ante*, para lesionar u ofender de un modo relevante el derecho de sufragio.

Esta interpretación se considera más respetuosa con los postulados resultantes del principio de proporcionalidad del derecho penal y la prohibición de exceso que rige en este sector del ordenamiento jurídico (STS 948/2022, de 13 de diciembre).

Atendidas las consideraciones anteriores, las/los fiscales únicamente entenderán merecedores del reproche penal aquellos actos de propaganda electoral difundidos durante la jornada de reflexión o la jornada electoral que, desde el criterio de un espectador imparcial, se consideren objetivamente idóneos para captar sufragios o persuadir a los electores de modificar su voto de forma efectiva.

A propósito del concreto grado de ofensividad necesario para colmar las exigencias derivadas del principio de fragmentariedad en materia electoral, la STC 38/2009, de 9 de febrero, señala lo siguiente que resulta de interés:

> *Como pusimos de manifiesto en la STC 170/2008, FJ, 4: hemos declarado que "[e]n rigor, en el ámbito de los procesos electorales, sólo en casos muy extremos cabrá admitir la posibilidad de que un mensaje tenga capacidad suficiente para forzar o desviar la voluntad de los electores, dado el carácter íntimo de la decisión del voto y los medios legales existentes para garantizar la libertad del sufragio. [...] No cabe duda que las opiniones derivadas de ese intercambio, exposición, defensa o reivindicación pueden llegar a influir en el ciudadano, pero dicha situación sólo puede ser contemplada como "una mera sospecha o una simple posibilidad". [...]*

*Extender el carácter de campaña electoral a todo aquél que de forma directa o subliminal pudiera incidir en la voluntad de los electores por coincidir con alguna de las ideas defendidas por las opciones políticas que concurren en el proceso electoral, sujetándolo por ello a la regulación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), supondría, en aras de la protección de la "pureza de la campaña electoral", permitir que se prohíban, con la consiguiente vulneración del derecho a la libertad de expresión, todas aquellas manifestaciones públicas realizadas durante la misma que no hubieran sido efectuadas por candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones. Siendo así que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión queda, incluso, legalmente liberado de las restricciones establecidas para el periodo de campaña en el art. 50.3 LOREG. Y ello incluso cuando fuera conocida la preferencia de sus convocantes por una determinada opción política o su posición crítica con el resto de las opciones presentes en la contienda electoral (vid. SSTC 37/2009; 96/2010 y 14/2021).*

Por consiguiente, la valoración acerca de la aptitud del acto de propaganda electoral deberá realizarse caso por caso, sin que sea posible determinar de antemano las concretas circunstancias o elementos que deben ser evaluados, a la vista de los innumerables factores susceptibles de tomarse en consideración.

No obstante, las/los fiscales prestarán especial atención a los siguientes extremos:

i) El grado de difusión que era previsible que el acto de propaganda alcanzase. Cuanto mayor sea la difusión, mayores posibilidades de que el mensaje logre su objetivo y consiga captar el voto de alguna persona.

Con carácter general, las redes sociales deben ser consideradas herramientas idóneas para lograr una amplia difusión de los mensajes propagandísticos. Las nuevas tecnologías y, en especial, las redes sociales intensifican de forma exponencial las posibilidades de alcanzar a un amplio e indeterminado número de destinatarios.

ii) El número de actos de propaganda efectuados por el sujeto, individualmente o de forma concertada, con infracción del art. 53 LOREG.

iii) El hecho de que el acto de propaganda forme parte de una estrategia de campaña electoral, así como que su elaboración pueda haber sido realizada por profesionales.

iv) Los recursos materiales y humanos destinados a la realización del acto de propaganda.

v) La notoriedad y capacidad de influencia de la persona que aparece ante los receptores de la propaganda como autora del mensaje electoral.

vi) Si la propaganda incorpora informaciones novedosas e ignoradas hasta la fecha por el cuerpo electoral, siendo éste el elemento al que, con carácter general, se concederá mayor valor. Difícilmente cabe reconocer capacidad de persuasión para captar el voto a la mera reiteración de proclamas o consignas ya difundidas durante la campaña electoral. Sin embargo, la divulgación de nuevos contenidos, especialmente nuevas informaciones, sí pueden generar impacto en el electorado.

La previsión de la infracción electoral recogida en el art. 153.1 LOREG invita a reservar la respuesta penal para los supuestos de mayor gravedad, pues las penas contempladas en el art. 144.1.a) LOREG oscilan entre los tres meses y el año de prisión o multa de 6 a 24 meses. La previsión de penas privativas de libertad aconseja exigir que la conducta reúna un elevado grado de antijuridicidad material que trascienda la mera desobediencia formal o infracción de las normas reguladoras del proceso electoral. Además, no debe olvidarse que el art. 137 LOREG prevé la preceptiva imposición de la pena de inhabilitación especial para

el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, es decir, un límite al ejercicio del derecho fundamental proclamado por el art. 23 CE.

En caso de concluir que los hechos no son constitutivos de delito, pero sí pudieran resultar subsumibles en el tenor del art. 153 LOREG, las/los fiscales acordarán el archivo de las diligencias de investigación y la consiguiente remisión de testimonio en favor de la junta electoral competente. En el supuesto de tratarse de hechos ya judicializados, instarán del órgano judicial el sobreseimiento de las actuaciones y la consiguiente deducción de testimonio.

**9. Conclusiones**

**Primera.** El delito de propaganda electoral extemporánea tipificado en el art. 144.1.a) LOREG consiste en ejecutar actos de propaganda tras la finalización de la campaña electoral.

En consecuencia, solo los actos de propaganda realizados tras la finalización de la campaña electoral son susceptibles de subsumirse en el art. 144.1.a) LOREG. En otras palabras, solo tienen encaje típico los actos desarrollados durante la denominada «jornada de reflexión» y la jornada electoral.

**Segunda.** Con arreglo a lo dispuesto en el art. 51.2 y 3 LOREG, de aplicación directa a las elecciones de diputados y senadores de las Cortes Generales, de los miembros de las corporaciones locales, de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y de los diputados del Parlamento Europeo, la campaña electoral dura quince días y finaliza, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.

**Tercera.** La realización de actos de propaganda electoral consiste en difundir o divulgar mensajes dirigidos a persuadir al electorado con la finalidad de captar votos, siempre que la actividad desarrollada resulte idónea para alcanzar una mínima proyección pública.

No parece razonable, por tanto, extender el concepto de «propaganda electoral» a los actos que, a pesar de ser idóneos para influir en el resultado electoral, no supongan petición de voto en favor de una candidatura o de una opción política.

Las críticas a los candidatos o a las candidaturas, incluso en caso de emplearse expresiones descalificadoras, no se considerarán propaganda electoral si no se dirigen a captar el voto. Tampoco se atribuirá tal condición a los mensajes que se efectúen en el marco de conversaciones privadas o en un contexto íntimo, incluso cuando en el curso de la interlocución se llegara a solicitar de forma expresa el voto en favor de un determinado candidato u opción política.

El mero hecho de disuadir al cuerpo electoral de votar en favor de un concreto partido, coalición o federación, es decir, de persuadir para que no se vote a una determinada opción política, no implica necesariamente la realización de un acto de persuasión dirigido a captar el sufragio para un candidato alternativo. De ahí que las llamadas a la abstención o a la emisión de voto en blanco tampoco deban ser consideradas propaganda electoral a los efectos de la LOREG.

**Cuarta.** El delito de realización de propaganda electoral extemporánea se configura como un delito común que puede ser ejecutado por cualquier persona. Constituye, asimismo, un delito de mera actividad, de resultado cortado y de tendencia interna trascendente que exige la concurrencia en el sujeto activo del delito de la intención de lograr captar el voto del electorado pero que, sin embargo, no precisa para su consumación de la efectiva producción de un concreto resultado material, esto es, de la efectiva captación del voto.

**Quinta.** Los principios de intervención mínima y de fragmentariedad del derecho penal, así como los de ofensividad y proporcionalidad, que operan como principios limitadores de la reacción penal, impiden considerar que cualquier contravención del art. 53 LOREG merezca ser elevada a la categoría de delito.

Por consiguiente, las/los fiscales rechazarán las interpretaciones que conciben el delito del art. 144.1.a) LOREG como un ilícito meramente formal en cuya configuración se prescinde de la concreta ofensividad de la conducta y, en consecuencia, se elude toda referencia acerca de la antijuridicidad material bien por considerarse este un elemento intrascendente, bien por presumirse su concurrencia. Por consiguiente, únicamente se considerarán delictivas las conductas que lesionen o pongan en peligro de modo grave el bien jurídico protegido por el art. 144.1.a) LOREG.

**Sexta.** La valoración sobre la aptitud del acto de propaganda electoral para lesionar gravemente el bien jurídico protegido por el art. 144.1.a) LOREG se realizará caso por caso, sin que sea posible determinar de antemano las concretas circunstancias o elementos que deben ser evaluados, a la vista de los innumerables factores susceptibles de ser tomados en consideración.

Las/los fiscales prestarán especial atención a los siguientes extremos a la hora de examinar la concreta afectación para el derecho de sufragio en su vertiente activa y pasiva, esto es, a los derechos de participación política (art. 23.1 CE) y de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE):

i) El grado de difusión que era previsible que el acto de propaganda alcanzase. Cuanto mayor sea la difusión, mayores posibilidades de que el mensaje logre su objetivo y consiga captar el voto.

Con carácter general, las redes sociales son herramientas idóneas para lograr una amplia difusión de los mensajes propagandísticos. Las nuevas tecnologías y, en especial, las redes sociales intensifican de forma exponencial las posibilidades de alcanzar a un amplio e indeterminado número de destinatarios.

ii) El número de actos de propaganda efectuados por el sujeto, individualmente o de forma concertada, con infracción del art. 53 LOREG.

iii) El hecho de que el acto de propaganda forme parte de una estrategia de campaña electoral, así como que su elaboración pueda haber sido realizada por profesionales.

iv) Los recursos materiales y humanos destinados a la realización del acto de propaganda.

v) La notoriedad y capacidad de influencia de la persona que aparece ante los receptores de la propaganda como autora del mensaje electoral.

vi) Si la propaganda incorpora informaciones novedosas ignoradas hasta la fecha por el cuerpo electoral, siendo éste el elemento al que, con carácter general, se concederá mayor valor. Difícilmente cabe reconocer capacidad de persuasión para captar el voto a la mera reiteración de proclamas o consignas ya difundidas durante la campaña electoral. Sin embargo, la divulgación de nuevos contenidos, especialmente nuevas informaciones, deben considerarse especialmente idóneas para generar impacto en el electorado.

**Séptima.** Las prohibiciones contenidas en el art. 53 LOREG son de aplicación, sin excepción, a la actividad de propaganda electoral desarrollada en la Red.

**Octava.** Cuando, fruto de su escasa ofensividad, los hechos no sean constitutivos de delito, pero sí pudieran serlo de la infracción electoral sancionada en el art. 153.1 LOREG, las/los fiscales acordarán el archivo de las diligencias de investigación y la consiguiente remisión de testimonio en favor de la junta electoral competente. En el supuesto de tratarse de hechos ya judicializados, instarán del órgano judicial el sobreseimiento de las actuaciones y la subsiguiente deducción de testimonio.

En razón de todo lo expuesto, con el propósito de cumplir con las obligaciones que impone nuestro ordenamiento jurídico al Ministerio Público, las/los fiscales se atendrán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente consulta.

Madrid, a 3 de abril de 2024
EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo. Álvaro García Ortiz

**Consulta núm. 3/2024, de 16 de mayo, *sobre el concepto penal de patrimonio público del artículo 433 ter CP***

Índice: 1. Planteamiento y objeto de la consulta. 2. Cuestiones preliminares. 3. Antecedentes históricos. 4. Estado de la cuestión. 5. Conclusiones

## 1. Planteamiento y objeto de la consulta

La Fiscalía consultante plantea el criterio a seguir en la interpretación de los delitos de malversación tras la reforma del Código Penal operada en virtud de la LO 14/2022, de 22 de diciembre, *de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de uso*, a raíz de la definición auténtica de patrimonio público que ofrece el nuevo art. 433 ter CP.

La controversia se suscita en torno a si, a la vista del tenor literal del art. 433 ter CP, el objeto material de los delitos de malversación debe quedar encorsetado por el concepto de patrimonio público y/o de Administración pública ofrecidos por el derecho administrativo.

En concreto, se señala que el hecho que el art. 433 ter CP defina el patrimonio público como el patrimonio propio de las Administraciones públicas pudiera producir el efecto, con arreglo al principio de taxatividad, de excluir de dicho concepto a los fondos, rentas o efectos de los entes que, a pesar de integrarse en el sector público institucional no son Administración pública con arreglo al derecho administrativo. Esta interpretación impediría subsumir en el delito de malversación la sustracción del patrimonio de las sociedades mercantiles de derecho privado vinculadas o dependientes de una Administración pública, las fundaciones del sector público o las universidades públicas.

La cuestión, atendida su trascendencia práctica y complejidad jurídica, merece un detenido análisis, así como un posicionamiento por parte de la Fiscalía General del Estado en aras de asegurar el principio de unidad de actuación (art. 124.2 CE).

**2. Cuestiones preliminares**

La naturaleza jurídica del patrimonio de las entidades del sector público institucional que no ostentan la condición de Administración pública con arreglo al derecho administrativo y, más en concreto, la posibilidad de que el patrimonio de las sociedades mercantiles públicas pueda erigirse en objeto material de los delitos de malversación es una cuestión que, si bien en su día resultó polémica, hace muchos años que dejó de serlo (*vid*. SSTS 166/2014, de 28 de febrero; 627/2014, de 7 de octubre; 608/2018, de 29 de noviembre; 685/2021, de 15 de septiembre; 815/2022, de 18 de julio; 1023/2022, de 26 de abril de 2023).

La Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, *de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de uso*, ha modificado la regulación de los delitos de malversación contenida en el Capítulo VII del Título XIX del Libro II del Código Penal.

Una de las principales novedades de la reforma ha consistido en la introducción de una definición auténtica de patrimonio público en el art. 433 ter CP: «A los efectos del presente Código, se entenderá por patrimonio público todo el conjunto de bienes y derechos, de contenido económico-patrimonial, pertenecientes a las Administraciones públicas».

El Decreto del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado de fecha 25 de enero de 2023, emitido al amparo del art. 25.1 y 2 EOMF, señaló lo siguiente:

> *Tras la reforma operada por la LO 1/2015, el legislador dejó de emplear los términos «caudales» o «efectos» al describir las distintas modalidades de malversación. En la nueva configuración del delito de malversación derivada de aquella reforma el objeto material pasó a ser el «patrimonio público».*
>
> *Al respecto, la STS 685/2021, de 15 de septiembre, señala que «el carácter público de los fondos viene determinado por su origen y su destino debido». Asimismo, la STS 944/2016, de 15 de diciembre, señala que «es pacífica la jurisprudencia de esa Sala que admite dos criterios para la conformación como públicos de los caudales: el de la incorporación y el del destino, de modo que no se exige que los fondos se hayan incorporado formalmente en los fondos públicos, sino que se considera suficiente que se encuentren destinados a ingresar en tales fondos y con ese fin hubieran sido recibidos por el funcionario» (vid. SSTS 228/2013, de 22 de marzo; 606/2017, de 7 de septiembre; 608/2018, de 29 de noviembre, entre otras muchas). En definitiva, el concepto de fondos o patrimonio público debe ser interpretado instrumentalmente por referencia al ejercicio de la función pública que en la actualidad se desarrolla bajo distintas formas jurídicas.*
>
> *Tal y como se ha encargado de recordar de forma recurrente la Sala Segunda del Tribunal Supremo, «[l]a huida del derecho administrativo, fenómeno bien conocido y teorizado por la doctrina especializada, no puede ir acompañada de una "huida del Derecho Penal", sustrayendo de la tutela penal reforzada bienes jurídicos esenciales, por el expediente de dotar de apariencia o morfología privada a lo que son funciones propias de un organismo público» (vid. SSTS 815/2022, de 14 de octubre; 482/2020, de 30 de septiembre; 57/2020, de 20 de febrero; 354/2019, de 10 de julio; 60872018, de 29 de noviembre).*
>
> *El acuerdo adoptado por el Pleno del Tribunal Supremo, de fecha 25 de mayo de 2017, contribuyó a disminuir notablemente la complejidad de esta materia al ofrecer diversas pautas a través de las que discernir en qué supuestos deberá*

*estimarse que el patrimonio de las sociedades mercantiles debe ser reputado público. En concreto, este acuerdo ofrece los siguientes criterios:*

*Los bienes, efectos, caudales o cualesquiera otros de cualquier índole que integren el patrimonio de las sociedades mercantiles participadas por el Estado u otras Administraciones u Organismos Públicos, deben tener la consideración de patrimonio público y, por tanto, pueden ser objeto material del delito de malversación siempre que concurra alguno de los supuestos siguientes:*

*1.1. Cuando la sociedad mercantil esté participada en su totalidad por las personas públicas referidas.*
*1.2. Cuando esté participada mayoritariamente por las mismas.*
*1.3. Siempre que la sociedad pueda ser considerada como pública en atención a las circunstancias concretas que concurran, pudiéndose valorar las siguientes o cualesquiera otras de similar naturaleza:*

*1.3.1. Que el objeto de la sociedad participada sea la prestación, directa o indirecta, de servicios públicos o participen del sector público.*
*1.3.2. Que la sociedad mixta se encuentre sometida directa o indirectamente a órganos de control, inspección, intervención o fiscalización del Estado o de otras Administraciones Públicas.*
*1.3.3. Que la sociedad participada haya percibido subvenciones públicas en cuantía relevante, cualquiera que fuera la Administración que las haya concedido, para desarrollar su objeto social y actividad.*

*Estos criterios han sido reiterados, entre otras muchas, en las SSTS 685/2021, de 15 de septiembre; 546/2019, de 11 de noviembre; 498/2019, de 23 de octubre; 608/2018, de 29 de noviembre; 277/2018, de 8 de junio; 606/2017, de 7 de septiembre; y han sido aplicados, mutatis mutandis, a otros entes como las fundaciones públicas (STS 685/2021, de 15 de septiembre).*

*En fin, las/los fiscales se opondrán a que se practique la revisión de las sentencias condenatorias en atención a los nuevos arts. 433 ter y 434 CP*.

Un sector de la doctrina entiende que el nuevo art. 433 ter CP impone una revisión restrictiva del concepto de patrimonio público que impide atribuir dicha

condición al patrimonio de los entes que, a pesar de integrar el sector público institucional, no ostentan la condición estricta de Administración pública con arreglo al ordenamiento jurídico administrativo.

Así, conforme al art. 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *de Régimen Jurídico del Sector Público* (en adelante LRJSP), y al art. 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (en adelante LPACAP), únicamente deben considerarse Administraciones públicas: i) la Administración General del Estado; ii) las Administraciones de las comunidades autónomas; iii) las entidades que integran la Administración local; iv) los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones públicas.

Por lo demás, son numerosas las leyes administrativas que distinguen entre la Administración pública y el sector público (*v. gr*. Ley 2/1982, de 12 de mayo, *del Tribunal de Cuentas*; Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*; Ley 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria*; Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, *por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*; Ley 9/2017, de 8 de noviembre, *de Contratos del Sector Público)*.

**3. Antecedentes históricos**

La reforma del Capítulo VII del Título XIX del Libro II del Código Penal operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, modificó la tradicional configuración del objeto material del delito de malversación que, según el tenor literal originalmente ofrecido a los arts. 432 y 433 CP por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, se identificaba con los «caudales o efectos públicos» puestos a cargo del sujeto activo del delito por razón de sus funciones.

La delimitación conceptual de ambos términos, es decir, lo que por «caudales» y «efectos públicos» debía entenderse, entrañaba cierta dificultad. Según precisa la STS 166/2014, de 28 de febrero, «la cuestión es enjundiosa. No existe un concepto legal de fondos, caudales o efectos públicos a diferencia de otros ordenamientos como el francés […] En nuestro panorama normativo perfilar esa noción obliga a sumergirse en una marasma de cambiante y no clara legislación nacional y autonómica; y a diferenciar según el prisma (penal, contable, administrativo, financiero) desde el que abordemos la cuestión. La creciente y progresiva ampliación del Sector público con la pujante aparición en su seno de entidades que viene a prestar servicios de responsabilidad pública o sencillamente a desplegar actividades económicas, en un uno y otro caso en régimen de Derecho Privado, acrecienta la dificultad».

A pesar de la complejidad apuntada, el término «caudal» fue tradicionalmente definido por nuestra jurisprudencia de un modo amplio, entendiéndose por tal la «hacienda, bienes de cualquier especie y más concretamente dinero». Por otra parte, se ha considerado que eran «efectos públicos» los bienes de cualquier clase susceptibles de valoración económica (*vid*. SSTS 986/2005, de 18 de julio; 470/2014, de 11 de junio).

En definitiva, de conformidad con la opinión mayoritaria, la suma de ambos términos —«caudales» y «efectos»— comprendería la totalidad de bienes y derechos con contenido patrimonial susceptibles de valoración económica de los que pudieran ser titulares las Administraciones, tales como como los billetes de lotería, el capital de las sociedades públicas, los bienes muebles, efectos negociables o, en general, cualesquiera derechos que forman parte del activo de un patrimonio público, así como cualquier bien y fuerza de trabajo, incluidos aquellos supuestos en los que se utiliza a un empleado municipal en horas en las que debe prestar su servicio para la Administración (*vid*. SSTS 362/2018, de 18 de julio; 290/2018, de 14 de junio; 229/2018, de 17 de mayo).

En opinión de buena parte de la doctrina, la distinción entre «caudales» y «efectos» debía reputarse intrascendente, bien por considerar que ambos términos son sinónimos, bien por entender que entre ambos existe una relación de género a especie, en la que los «efectos» debían considerarse comprendidos dentro del concepto, más amplio, de «caudales».

Tras la reforma operada por la LO 1/2015, el Código Penal ya no empleó los vocablos «caudales» o «efectos» al describir las conductas típicas analizadas y, más en concreto, el objeto material sobre el que aquellas recaían. En la configuración del delito de malversación el objeto material pasó a ser el patrimonio público, según se infiere del tenor literal de los arts. 432.1 y 2 CP.

En palabras de la STS 232/2018, de 17 de mayo, «esta modificación es relevante, pues se ha abandonado, tras la LO 10/1995, la definición consolidada del delito de malversación de caudales públicos, bien delimitada por la doctrina jurisprudencial, para construir un nuevo modelo en el que se transforma la malversación en una modalidad agravada de los delitos de administración desleal (artículo 252) y apropiación indebida (artículo 253), a los que se remite de forma expresa el nuevo artículo 432, cuando tengan por objeto el patrimonio público». De ahí que ya no resulte correcto emplear la expresión malversación de caudales públicos cuando se aluda a las figuras delictivas reguladas por el Capítulo VII del Título XIX del Libro II del Código Penal.

Por consiguiente, desde la reforma de 2015 el objeto material del delito pasó a describirse en unos términos notablemente más amplios, zanjándose con ello toda controversia acerca de la admisibilidad de los bienes inmuebles como objeto material del delito.

Por lo que se refiere al patrimonio de los entes del sector público que no constituyen Administración pública con arreglo al ordenamiento jurídico-

administrativo, a pesar de lo dispuesto por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, *del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (en adelante LPAP), la doctrina y la jurisprudencia, no sin algunas vacilaciones iniciales, han admitido de forma prácticamente unánime su naturaleza pública y, en consonancia con ello, que su patrimonio es público y puede erigirse en objeto material del delito de malversación. Baste a tal efecto con examinar el Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de fecha 25 de mayo de 2017 sobre el carácter público o privado de los caudales de una sociedad mixta.

**4. Estado de la cuestión**

Tal y como se indicó anteriormente, el art. 433 ter CP introduce una definición auténtica de patrimonio público válida «a los efectos del presente Código», es decir, a los solos efectos penales.

Esta definición, introducida en el Código Penal por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, pudiera considerarse incompleta, pues, en síntesis, se dice que el patrimonio público es el patrimonio de las Administraciones públicas, sin ofrecerse pauta o criterio alguno que permita delimitar lo que deba entenderse por Administraciones públicas.

Puede afirmarse que el concepto de Administración pública no resulta unívoco. Según la RAE, la Administración pública constituye el «conjunto de órganos y entidades que, encuadrados en el gobierno estatal, autonómico o local, sirven con objetividad los intereses generales ejecutando las leyes y prestando los servicios públicos correspondientes».

Con arreglo al art. 2.3 LRJSP y al art. 2.3 LPACAP, tienen la consideración de Administraciones públicas: la Administración General del Estado, las

Administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la Administración local, los organismos públicos y cualesquiera otros organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones públicas. Por el contrario, no tienen esa consideración, a pesar de formar parte del sector público institucional, las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas ni las universidades públicas.

Sin embargo, son numerosas las leyes administrativas que ofrecen una definición distinta del concepto que nos hallamos examinando. Sin vocación de exhaustividad, pueden señalarse:

a) El art. 3.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, *de Contratos del Sector Público,* dispone que «dentro del sector público, y a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de Administraciones públicas las siguientes entidades: a) Las mencionadas en las letras a), b), c) y l) del presente artículo [la Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración local; las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social; los organismos autónomos, las universidades públicas y las autoridades administrativas independientes; las diputaciones forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco]. b) Los consorcios y otras entidades de derecho público, en las que dándose las circunstancias establecidas en la letra d) del apartado siguiente para poder ser considerados poder adjudicador y estando vinculados a una o varias Administraciones públicas o dependientes de las mismas, no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado».

b) El art. 2.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, establece que, a los efectos del Título I de la ley, se entiende por Administraciones públicas a los siguientes organismos y

entidades: «a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración local; b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social; c) Los organismos autónomos, las agencias estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad; d) Las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones públicas o dependientes de ellas, incluidas las universidades públicas».

c) El art. 3.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, *General de Subvenciones*, entiende por Administraciones públicas a la «Administración General del Estado, las entidades que integran la Administración local y la Administración de las comunidades autónomas».

d) El art. 2 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*, atribuye la condición de Administraciones públicas a los siguientes entes: «a) La Administración General del Estado; b) las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla; c) las Administraciones de las entidades locales; d) los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas; e) las universidades públicas».

e) El art. 1.2 de la Ley 29/198, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, establece que, a los efectos de la ley, se entenderá por Administraciones públicas: «a) La Administración General del Estado; b) la

Administración de las comunidades autónomas; c) las entidades que integran la Administración local; d) las entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales».

f) El art. 3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria*, distingue entre el sector público administrativo, el sector público empresarial y el sector público fundacional.

En definitiva, tal y como se ha apuntado por un sector de la doctrina administrativa, difícilmente puede entenderse que el Derecho administrativo contenga un concepto unitario de Administración pública.

La autonomía del derecho penal frente a los restantes sectores del ordenamiento jurídico autoriza a invocar, bajo determinadas circunstancias, interpretaciones de la norma dirigidas a garantizar la coherencia teleológica y sistemática de los preceptos penales, aun cuando estas se aparten de las ofrecidas por otras ramas del derecho, en concreto, al delimitar el objeto u objetos de protección del Capítulo VII y de la totalidad del Título XIX del Libro II del Código Penal (*vid*. SSTS 770/2022, de 15 de septiembre; 245/2020, de 27 de mayo o 358/2016, de 26 de abril). De ahí que la definición de Administración pública ofrecida por el ordenamiento jurídico-administrativo no deba ser necesariamente coincidente con la ofrecida por el ordenamiento jurídico-penal.

Así, por ejemplo, el concepto penal de patrimonio público ha sido históricamente concebido de una forma más amplia que el que se contiene en el art. 3.2 LPAP cuando establece que «no se entenderán incluidos en el patrimonio de las Administraciones públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las entidades públicas

empresariales y entidades análogas dependientes de las comunidades autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería».

A pesar de ello, tanto la doctrina como la jurisprudencia han entendido de forma unánime que el concepto jurídico-penal de patrimonio público debía extenderse a cualesquiera bienes y derechos con contenido patrimonial.

A propósito de la interpretación de los conceptos normativos, como este que ahora examinamos, la STS 237/2023, de 30 de marzo, señala que «sin negar que el [derecho] penal sea una rama del derecho que guarda relación con otras, ello no significa que sea accesorio y dependiente de ellas, ni de que, aunque subsidiario, no goce de autonomía propia». No en vano, la STS de 10 de mayo de 1993 (rec. 954/1991) ya afirmaba que «el derecho penal tiene dentro del ordenamiento jurídico absoluta autonomía para la imposición de sus propios imperativos y valoraciones». En similares términos, la STS 752/2018, de 26 de febrero de 2019, afirma que el análisis de la jurisprudencia constitucional «permite obtener una conclusión fecunda a los efectos aquí procedentes: que la interpretación por un órgano judicial penal de la norma extrapenal complementadora del tipo penal goza de cierta autonomía: no es absolutamente vicaria del alcance que se le dé en otros ámbitos».

La referida autonomía interpretativa del derecho penal ha sido proclamada en reiteradas ocasiones por los tribunales en el ámbito de los delitos contra la Administración pública. En esta materia, frente a interpretaciones formales de los conceptos normativos jurídico-penales, la jurisprudencia ha optado por adoptar interpretaciones materiales que operan en clave funcional. Sirva como ejemplo la STS 149/2015, de 11 de marzo, en la que se afirma lo siguiente: «prevaricación en contratos de empresas de capital público. El derecho penal no se ajusta estrictamente a los conceptos administrativos en este ámbito, como lo acredita el concepto propio de funcionario o autoridad a efectos penales [...]

Cuando se trata de una actividad de naturaleza pública, que se oculta tras el velo de una sociedad puramente instrumental dirigida por quienes ostentan una cualidad pública y que maneja fondos exclusivamente públicos, el valor constitucional de la interdicción de la arbitrariedad debe hacerse respetar en todo caso» (*vid*. SSTS 815/2022, de 14 de octubre; 481/2019, de 14 de octubre; 63/2017, de 8 de febrero; 670/2015, de 30 de octubre).

Tal y como se ha afirmado por un sector de la doctrina, no cabe importar de forma mecánica y acrítica los conceptos que ofrece el ordenamiento jurídico-administrativo sin antes someterlos al filtro de la interpretación penal. De ahí que sea posible dotar a los conceptos normativos incorporados a los tipos penales de un contenido parcialmente distinto al ofrecido por otros sectores del ordenamiento cuando ello resulte necesario para garantizar la funcionalidad de la norma penal y, especialmente, la adecuada tutela de los bienes jurídicos en juego, y siempre que con ello no se desborde el sentido literal posible de las palabras.

En definitiva, la interpretación de los conceptos normativos que aparecen incorporados a los delitos contra la Administración pública, sin que ello implique rechazar la necesaria coherencia lógico-sistemática y unidad del ordenamiento jurídico, debe abordarse desde parámetros teleológicos que garanticen una adecuada protección de la función pública y del patrimonio público (*vid*. SSTS 300/2019, de 7 de junio; 685/2021, de 15 de septiembre; 1008/2022, de 9 de enero de 2023).

Diversas razones permiten concluir que el concepto penal de Administración pública es más amplio que el ofrecido por el derecho administrativo:

i) La rúbrica del Título XIX del Libro II se intitula «delitos contra la Administración pública». Ello no ha impedido la subsunción en las figuras delictivas

comprendidas en los arts. 404 a 445 CP de aquellas conductas ejecutadas en el seno de entes que, aun no teniendo la condición de Administración pública con arreglo al derecho administrativo, sí forman parte del sector público.

El hecho de que el Código Penal no haya distinguido históricamente entre delitos contra la Administración pública y delitos contra el sector público no ha supuesto ningún obstáculo a la hora de apreciar, entre otros, los delitos de prevaricación (SSTS 815/2022, de 14 de octubre; 442/2022, de 5 de mayo); de cohecho (SSTS 166/2014, de 28 de febrero; 1008/2022, de 9 de enero de 2023) o de malversación (acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2017).

Nuestros tribunales han afirmado en reiteradas ocasiones que el bien jurídico protegido por el delito de malversación se identifica fundamentalmente con el patrimonio de la Administración pública y con el correcto funcionamiento de la actividad patrimonial de la Administración (*vid*. SSTS 797/2015, de 24 de noviembre; 865/2016, de 16 de noviembre; 507/2020, de 14 de octubre; 527/2021, de 16 de junio; 749/2022, de 13 de septiembre; 1023/2022, de 26 de abril de 2023), sin que ello haya sido un obstáculo a la hora de entender que el patrimonio de las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas resulta apto para erigirse en objeto material del delito de malversación. Consideraciones que permiten inferir que el concepto de «Administración pública» manejado en el orden penal es un concepto amplio y de carácter marcadamente funcional.

Esta opción interpretativa no desborda el tenor literal del precepto examinado, pues entre los distintos significados posibles del concepto «Administración pública» selecciona el más razonable en el orden penal desde una perspectiva axiológica, teleológica y lógico-sistemática (*vid*. SSTC 111/2004, de 12 de julio; 163/2004, de 4 de octubre; 163/2004, de 4 de octubre; 54/2008, de 14 de abril;

70/2012, de 16 de abril; 185/2014, de 6 de noviembre; 150/2015, de 6 de julio; 1/2020, de 14 de enero).

ii) El delito de malversación se dirige a tutelar el patrimonio público. La especial protección que se ofrece al mismo frente al patrimonio privado no se justifica, o cuando menos no exclusivamente, por razón de la titularidad pública de los fondos, rentas o efectos, sino por su vinculación a la efectiva realización del interés general (art. 103 CE). En otras palabras, la tutela reforzada que el legislador ofrece al patrimonio público encuentra su razón de ser en los fines que se encuentra llamado a realizar y no en el mero hecho de su titularidad formal.

Desde una perspectiva teleológica resulta intrascendente si el quebranto patrimonial ocasionado por el sujeto activo del delito afecta al sector público administrativo, empresarial o fundacional, pues lo que el derecho penal persigue mediante la tipificación de las conductas descritas en los arts. 432 a 434 CP es proteger el correcto ejercicio de la función pública y, más en concreto, la satisfacción del interés general en la gestión de los recursos públicos.

Como se ha dicho, la invocada autonomía del derecho penal, aunque sometida a límites, autoriza a interpretar los conceptos normativos incorporados a los tipos penales con arreglo a criterios materiales y funcionales propios. De ahí que la jurisprudencia haya afirmado que la interpretación de conceptos como los de funcionario público o caudales públicos —ahora patrimonio público— no deben ceñirse necesariamente a las definiciones que de ellos puedan ofrecer otras ramas del ordenamiento jurídico. En este sentido, la STS 685/2021, de 15 de septiembre, precisa que «las razones que han llevado [...] a calificar de fondos públicos y, por tanto, aptos para dar vida a un delito de malversación de caudales públicos, no tienen nada que ver con la catalogación administrativa o civil de la fundación. Ninguna discusión hay sobre ello. Lo que sucede es que los conceptos de caudales públicos o de funcionarios públicos no están

encorsetados por las estrictas etiquetas de otros ámbitos jurídicos como son el derecho mercantil, el civil o el administrativo» (*vid*. STS 1023/2022, de 26 de abril).

Como señalan las SSTS 362/2018, de 18 de julio, y 613/2018, de 29 de noviembre, en el orden penal el concepto de efectos públicos —ahora patrimonio público— debe interpretarse «con libertad y autonomía propia».

El hecho de que el ordenamiento jurídico-administrativo permita gestionar los recursos públicos a través de entidades privadas integradas en el sector público institucional, en aras de una mayor agilidad y eficacia, no puede implicar una menor protección del patrimonio público. La «huida del derecho administrativo» mediante la constitución de formas jurídico-privadas de gestión de lo público no constituye un mecanismo que, a su vez, ampare la «huida del derecho penal».

Como señala la STS 388/2023, de 24 de mayo, «se impone en este punto, más que en otros, un ponderado "levantamiento del velo": estar a la realidad esencial y no al ropaje formal. La huida del derecho administrativo, fenómeno bien conocido y teorizado por la doctrina especializada, no puede ir acompañada de una "huida del derecho penal", sustrayendo de la tutela penal reforzada bienes jurídicos esenciales, por el expediente de dotar de apariencia o morfología privada a lo que son funciones propias de un organismo público […] aunque la formalidad jurídica externa […] encubra o superponga de alguna manera esa realidad material» (*vid*. SSTS 685/2021, de 15 de septiembre; 57/2020, de 20 de febrero; 354/2019, de 10 de julio; 296/2018, de 8 de febrero).

A propósito de esta cuestión, no resulta baladí recordar que por más que las personificaciones jurídico-privadas integradas en el sector público institucional se encuentren sometidas en una parte de su actividad al derecho privado también se someten al derecho administrativo, es decir, al derecho estatutario

de las Administraciones públicas. Así, por ejemplo, en relación con las sociedades mercantiles estatales, el art. 113 LRJSP señala que estas «se regirán por lo previsto en esta Ley, por lo previsto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación». Es más, el inciso final de este precepto llega a admitir que dichas sociedades, aunque excepcionalmente, podrán ejercer incluso potestades administrativas.

iii) El uso de la locución «a los efectos del presente Código», que utiliza el art. 433 ter CP, revela que nos encontramos ante un concepto de patrimonio público válido a los solos efectos penales, es decir, ante una definición auténtica que no tiene que coincidir necesariamente con la ofrecida por el derecho administrativo.

La fórmula empleada recuerda a la utilizada por el legislador al definir los conceptos de autoridad y funcionario público (art. 24 CP), discapacidad (art. 25 CP) o documento (art. 26 CP). En palabras del preámbulo de la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, se trata de una definición auténtica con «idéntica funcionalidad a la desempeñada por los artículos 24 y 25». Conceptos penales cuya autonomía y sustantividad propia frente al ordenamiento jurídico administrativo y civil ha sido admitida de forma totalmente pacífica.

Si bien es cierto que los conceptos penales de autoridad y funcionario público del art. 24 CP no constituyen un ejemplo de interpretación judicial, sí confirman la posibilidad de que los elementos normativos incorporados al Código Penal presenten un perímetro más amplio que el delimitado por otras ramas del ordenamiento jurídico.

En cualquier caso, las similitudes entre los conceptos de funcionario y de patrimonio público, además de en el preámbulo de la LO 14/2022, también han

sido destacadas por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, tras la incorporación al Código del art. 433 ter CP, en la ya citada STS 1023/2022, de 26 de abril de 2023, que subraya que ambos son conceptos marcadamente funcionales: «el concepto de funcionario público se asienta en bases materiales y no en la apariencia o el ropaje externo jurídico o administrativo. Es un concepto marcadamente funcional. [...] Y en parecidos términos nos hemos pronunciado respecto del concepto de fondos públicos».

A propósito de la naturaleza jurídica de la definición de funcionario público del art. 24 CP, así como de la autonomía del derecho penal en la configuración e interpretación de los preceptos penales, son interesantes las consideraciones plasmadas en la STS 186/2012, de 14 de marzo:

> *Es un concepto aplicable a efectos penales, como se desprende del mismo precepto, que es diferente del característico del ámbito administrativo, dentro del cual los funcionarios son personas incorporadas a la Administración pública relación de servicios profesionales y retribuidos regulada por el derecho administrativo. Por el contrario, se trata de un concepto más amplio que éste [...] Como dice la STS 1608/2005 de 12-12 "el concepto de funcionario público es propio del orden penal y no vicario del derecho administrativo, ello tiene por consecuencia que dicho concepto es más amplio en el orden penal [...] el factor que colorea la definición de funcionario es precisamente, la participación en funciones públicas. [...] Se trata, en definitiva, como señalan tanto la doctrina como la jurisprudencia (SSTS 22.1.2003 y 1º9.12.2000) de un concepto "nutrido de ideas funcionales de raíz jurídico-política, acorde con un planteamiento político-criminal que exige, por la lógica de la protección de determinados bienes jurídicos, atribuir la condición de funcionario en atención a las funciones y fines propios del derecho penal y que, sólo eventualmente coincide con los criterios del derecho administrativo". Así se trata de proteger el ejercicio de la función pública en su misión de servir a los intereses generales, de manera que la condición de funcionario a efectos penales se reconoce con arreglo a los criterios expuestos tanto en los casos en los que la correcta actuación de la función pública se ve afectada por conductas delictivas por*

*quienes participan en ella, como en aquellos otros casos en los que son las acciones de los particulares los que, al ir dirigidos contra quienes desempeñan tales funciones, atacan su normal desenvolvimiento y perjudican la consecución de sus fines característicos.*

En este mismo sentido, *vid*. SSTS 166/2014, de 28 de febrero; 608/2018, de 29 de noviembre; 507/2020, de 20 de febrero; 685/2021, de 15 de septiembre; 1023/2022, de 26 de abril; 442/2022, de 5 de mayo; 388/2023, de 24 de mayo; 1008/2022, de 9 de enero de 2023.

Estos argumentos son ahora extrapolables, *mutatis mutandis*, al concepto de patrimonio público del art. 433 ter CP.

Nótese que este precepto no se configura como una norma penal en blanco, pues ofrece un concepto propio de patrimonio público válido a los solos efectos penales. No se produce reenvío alguno al ordenamiento jurídico-administrativo, no hallándose justificada dicha remisión en razón del bien jurídico protegido (*vid*. SSTC 181/2008, de 22 de diciembre; 50/2018, de 10 de mayo; SSTS 752/2018, de 26 de febrero 2019; 481/2020, de 29 de septiembre; 860/2021, de 11 de noviembre; 612/2022, de 22 de junio). En definitiva, no se trata de un supuesto en el que la normativa extrapenal se incorpore a la tipicidad penal o la complete.

Nos encontramos ante un concepto normativo-penal que debe interpretarse con arreglo a parámetros teleológicos y lógico-sistemáticos en aras de una adecuada tutela de los bienes jurídicos en juego. No en vano, la autonomía —relativa— del derecho penal autoriza a atribuir significados parcialmente distintos a los conceptos cuando ello sea necesario para garantizar la funcionalidad del ordenamiento jurídico-penal.

Al hilo de lo anterior, la doctrina y la jurisprudencia han tenido ocasión de subrayar el carácter funcional del concepto penal de patrimonio público,

señalando que se sustenta sobre bases materiales y se orienta a la efectiva tutela de la función pública (*vid*. SSTS 627/2014, de 7 de octubre; 1008/2022, de 9 de enero; 1023/2022, de 26 de abril). Al hilo de lo anterior, y a propósito del carácter público del patrimonio de las sociedades mercantiles públicas, la STS 685/2021, de 15 de septiembre, recuerda que la cuestión «no está condicionada en absoluto por el hecho de que las empresas públicas se rijan por normas de derecho privado, actuando en el tráfico mercantil y las normas de derecho administrativo resulten inoperantes para el cumplimiento de sus fines. La pureza conceptual de otras ramas del ordenamiento jurídico se diluye en el derecho penal [...] se manejan otros parámetros, unos de tipo funcional. Otros de realidad jurídica subyacente».

Difícilmente puede admitirse que el art. 433 ter CP deba ser interpretado en este punto con arreglo al derecho administrativo cuando lo cierto es que, tal y como hemos analizado, dicho sector del ordenamiento jurídico no ofrece un concepto unitario de Administración pública.

Paradójicamente, de aceptarse esa opción hermenéutica quebraría la deseable unidad del ordenamiento jurídico, pues las sociedades mercantiles públicas forman parte del sector público y, sin perjuicio de que una parte de su actividad se encuentre sometida al derecho privado, se rigen por la normativa pública presupuestaria y contable, y se encuentran sometidas a la contratación del sector público y al control-económico financiero público. Su patrimonio es considerado público por la legislación contable y se admite la posibilidad de que puedan ejercer potestades administrativas.

iv) Con anterioridad a la reforma del Código Penal operada por la LO 14/2022 y a pesar del tenor literal de los arts. 432 a 434 CP, la jurisprudencia identificó de forma recurrente el objeto material del delito de malversación con el patrimonio de las Administraciones públicas.

Las SSTS 1608/2005, de 12 de diciembre; 1374/2009, de 29 de diciembre, 238/2010, de 17 de marzo; 657/2013, de 15 de julio; 1608/2015, de 12 de diciembre; 548/2017, de 12 de julio; 362/2018, de 18 de julio; 627/2019, de 18 de diciembre; 408/2020, de 30 de septiembre; 442/2022, de 5 de mayo; 749/2022, de 13 de septiembre; 545/2023, de 5 de julio; 273/2024, de 20 de marzo, entre otras muchas, han precisado que los efectos, caudales, fondos o rentas de cualquier clase, para ser considerados públicos, «deben pertenecer y formar parte de los bienes propios de la Administración pública».

A pesar de ello, es decir, de la adjetivación del patrimonio como público por razón de su pertenencia a la Administración pública, y sin perjuicio de algunas vacilaciones iniciales, en los últimos años ni la jurisprudencia ni la doctrina han encontrado impedimento alguno a la hora de interpretar que el patrimonio de las entidades que integran el sector público, aun cuando no ostenten la condición de Administración pública con arreglo al ordenamiento jurídico-administrativo, pueda ser objeto material del delito de malversación (*vid*. Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2017).

Estas consideraciones permiten inferir que, en realidad, el legislador se ha limitado a trasladar al Código Penal el concepto de patrimonio público previamente elaborado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

v) El art. 435 CP extiende la posibilidad de tipificar como delito de malversación cualesquiera de las conductas descritas en los arts. 432 a 434 CP cuando el sujeto activo, a pesar de no reunir la condición de autoridad o funcionario, ostenta específicos deberes sobre: 1.º) fondos, rentas o efectos de las Administraciones públicas; 2.º) caudales o efectos públicos; 3.º) bienes embargados, secuestrados o depositados por la autoridad pública, aunque pertenezcan a particulares; 4.º) la masa concursal o los intereses económicos de los acreedores.

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, *del Código Penal*, y hasta la actualidad, el objeto material del delito de malversación impropia del art. 435.1.º CP han sido los fondos, rentas o efectos de las Administraciones públicas. Las similitudes con el concepto de patrimonio público del art. 433 ter CP resultan, por consiguiente, más que evidentes, pues en ambos casos el carácter público del objeto material del delito se determina por razón de su pertenencia a las Administraciones públicas.

A pesar de que los arts. 432 a 434 CP han descrito históricamente el objeto material del delito de malversación propia mediante el uso de los términos «efectos o caudales públicos» (LO 10/1995) o, más recientemente, «patrimonio público» (LO 1/2015 y LO 14/2022), se ha venido interpretando de forma unánime que el objeto material de los delitos de malversación propia e impropia, cuando menos en el caso de la modalidad castigada por el art. 435.1.º CP, son idénticos, aunque el tenor literal de la descripción típica no sea plenamente coincidente (*vid*. SSTS 79/2007, de 7 de febrero; 1374/2009, de 29 de diciembre; ATS 965/2018, de 28 de junio). Esta conclusión resulta razonable tanto desde una perspectiva teleológica como lógico-sistemática, pues carecería de sentido atribuir un distinto objeto de protección y/o bien jurídico protegido a las modalidades de malversación propia e impropia en el caso del art. 435.1.º CP. Ambas persiguen la tutela del patrimonio público y, con ello, del correcto funcionamiento del completo sector público.

De lo anterior se infiere que el concepto de patrimonio público que introduce el art. 433 ter CP no es, en puridad, novedoso, pues se asimila al objeto material del delito castigado por el art. 435.1.º CP.

La interpretación del concepto de patrimonio público que se propone en la presente Consulta garantiza, por tanto, la unidad y armonía de las distintas modalidades de malversación propia e impropia.

Desde una perspectiva teleológica, sistemática e, incluso, axiológica, parece difícilmente defendible que los sujetos comprendidos en el art. 435 CP puedan ser considerados sujetos activos del delito de malversación impropia y, sin embargo, rechazar que puedan serlo las autoridades y/o funcionarios que gestionan el patrimonio de las entidades del sector público, por mucho que estas no sean consideradas Administración pública en sentido estricto con arreglo al derecho administrativo.

Por lo demás, sería paradójico admitir la existencia de personas jurídico-privadas susceptibles de ser consideradas penalmente responsables con arreglo al art. 435.5.º CP y, sin embargo, rechazar que pudieran serlo las sociedades mercantiles a las que alude el apartado 2 del art. 31 quinquies CP.

vi) El art. 2.3 LRJSP y el art. 2.3 LPAC no incorporan los organismos e instituciones europeas a la definición de Administración pública. Ni siquiera se alude a la Unión Europea al delimitar el sector público. Tampoco lo hacen, por ejemplo, el art. 3.2 LCSP, los arts. 2 y 3 LGP o el art. 2 LTAIBG.

Pese a ello, no parece razonable concluir que tal circunstancia autorice a rechazar que el patrimonio de la Unión Europea sea un patrimonio público y, por consiguiente, apto para erigirse en objeto material del delito de malversación.

La Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento y del Consejo, de 5 de julio de 2017, *sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho Penal*, establece normas mínimas sobre la definición de las infracciones penales y las sanciones relativas a la lucha contra el fraude y otras actividades ilegales que afecten de los intereses financieros de la Unión.

El art. 4.3 de la Directiva dispone que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la malversación, cuando se cometa

intencionadamente constituya una infracción penal. A los efectos de la presente Directiva se entenderá por malversación el acto intencionado realizado por cualquier funcionario a quien se haya encomendado directa o indirectamente la gestión de fondos o activos, de comprometer o desembolsar fondos, o apropiarse o utilizar activos de forma contraria a los fines para los que estaban previstos y que perjudique de cualquier manera a los intereses financieros de la Unión».

En ese contexto, el art. 4.1 c) 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*, establece que los fiscales europeos delegados son competentes en el conjunto del territorio nacional para investigar y ejercer la acción penal contra los autores y demás partícipes de los delitos de malversación que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión Europea.

Los anteriores argumentos revelan la conveniencia de rechazar, sin que ello implique desbordar el principio de legalidad penal, aquellas opciones hermenéuticas que nieguen a los fondos de la Unión la consideración de patrimonio público y, por consiguiente, erigirse en objeto material del delito de malversación.

En línea con lo anterior, debe recordarse que el art. 308 CP, tras la reforma operada en virtud de la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, atribuye expresamente a la Unión Europea la condición de Administración pública al precisar que la misma se encuentra incluida en el concepto penal de «Administraciones públicas».

Por lo demás, siguiendo los AATS 20386/2023, de 13 de junio, y 20107/2023, de 12 de febrero, a propósito de la nueva modalidad típica del art. 433 CP, debe concluirse que «una solución interpretativa alternativa a la que ahora adoptamos

podría ser contraria no solo al valor axiológico que determina la protección penal de los fondos públicos, sino al reforzado compromiso asumido por nuestro país para proteger los fondos públicos de la Unión Europea».

vii) La exclusión de una parte del sector público institucional del concepto jurídico-penal de Administración pública conduciría a soluciones poco razonables desde una perspectiva lógico-sistemática:

1.º Quebraría la tradicional coherencia sistemática entre la responsabilidad contable y la penal.

La fiscalización y enjuiciamiento contable se extiende a la totalidad del sector público que, según el art. 4 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, *del Tribunal de Cuentas* (LOTCu), está integrado por: a) la Administración del Estado; b) Las comunidades autónomas; c) Las corporaciones locales; d) Las entidades gestoras de la Seguridad Social; e) Los organismos autónomos; f) Las sociedades estatales y demás empresas públicas.

El apartado primero de la disposición transitoria segunda de la Ley 7/1988, de 5 de abril, *de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas* (LFTCu), señala que «en tanto legalmente no se disponga otra cosa acerca de la definición de empresas públicas, y a los efectos de delimitar el ámbito de la función fiscalizadora del Tribunal sobre las entidades a que se refiere el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 2/1982, tendrán aquella consideración: a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa e indirecta del Estado, de las comunidades autónomas, de las corporaciones locales o de sus organismos autónomos. b) Las entidades de derecho público con personalidad jurídica, constituidas en el ámbito del Estado, de las comunidades autónomas o de las corporaciones locales, que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado».

De acuerdo con lo dispuesto en los arts. 38 LOTCu y 49 LFTCu, incurren en responsabilidad contable quienes teniendo a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos originen su menoscabo mediante acciones y omisiones dolosas, culposas o gravemente negligentes [*vid*. SSTS (Salta Tercera) de 6 de octubre de 2004; de 16 de octubre de 2008; de 30 de enero de 2012; 1694/2018, de 25 de octubre; 317/2019, de 12 de marzo].

La Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, no ha introducido modificación alguna en la regulación de la malversación contable, modalidad que el art. 72.2 LFTCu describe del siguiente modo: «se considerará malversación de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo».

En apoyo de la necesidad de mantener la coherencia lógico-sistemática entre las jurisdicciones penal y contable, debe recordarse lo dispuesto en el art. 18 LOTCu. Además de este precepto, cuando unos mismos hechos sean simultáneamente constitutivos de delito y de ilícito contable, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia. En similares términos se pronuncia el art. 49.3 LFTCu.

A propósito de la interpretación de ambos preceptos, la STS 163/2019, de 26 de marzo, precisa que «el hecho de que la jurisdicción penal sea competente para el enjuiciamiento de todos los delitos, incluidos aquellos de los que pueda derivarse responsabilidad contable, y en consecuencia para pronunciarse autónomamente sobre todos los elementos integradores del tipo delictivo, incluida la naturaleza pública de los fondos y la cuantificación de la malversación, en su caso, no excluye el respeto de lo establecido en el párrafo tercero del art. 49 de la Ley 77/1988, de 5 de abril, *de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas* [...] cuando la responsabilidad civil derivada del delito coincide con la contable derivada del hecho de haber tenido el responsable penal a su cargo el manejo

de caudales o efectos públicos, y haber originado, con dolo, culpa o negligencia graves, menoscabo en dichos caudales o efectos, procede aplicar lo dispuesto en el referido art. 49.3º, abstenerse de pronunciamiento sobre responsabilidad civil *ex delicto* y reconocer la competencia del Tribunal de Cuentas al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos» (*vid*. STS 149/2015, de 11 de marzo y ATS de 28 de abril de 2021).

De tales consideraciones se extrae la conveniencia de mantener un mismo concepto de patrimonio público en las jurisdicciones penal y contable. No en vano, tal y como indica el ATS 20386/2023, de 13 de junio, la responsabilidad penal y la contable son complementarias: «el procedimiento de responsabilidad contable únicamente analiza los supuestos en los que el encargado de unos fondos públicos está obligado a retornarlos, sin derivarse de ello ninguna sanción por su comportamiento que, en los supuestos de dolo o culpa, será ventilada en el procedimiento penal o, en su caso disciplinario. El procedimiento penal, cuando proceda su iniciación, analizará la actuación que motivó cada saldo deudor en la cuenta de fondos públicos, sin entrar a decidir la obligación de retorno y su importe, por corresponder a la jurisdicción contable. De este modo, los dos procedimientos se complementan, pues mientras uno analiza si el funcionario es merecedor de sanción por su comportamiento, el otro sólo vela porque no se produzca un vaciamiento injustificado de los fondos públicos y que estos sean finalmente reintegrados (*vid*. ATS de 21 de marzo de 2023)».

Parecería ilógico que la sustracción del patrimonio de las entidades que integran el sector público pudiera ser considerada malversación contable y no, por el contrario, malversación a efectos penales. Ello supondría rechazar *de facto* la condición pública del patrimonio de tales entes, a pesar de que dicho carácter público es reconocido por el ordenamiento jurídico-administrativo.

La jurisdicción contable ha concluido en reiteradas ocasiones que el patrimonio de las sociedades mercantiles públicas es, valga la redundancia, de carácter público. En este sentido, la sentencia 1/2010, de 2 de marzo, dictada por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (reintegro por alcance n.º A10/05), señala que «la Administración [...] en el ejercicio de su potestad organizativa puede adoptar formas propias de derecho privado [...] utilizando modos y técnicas privadas para el cumplimiento de sus fines que, en todo caso, son de interés general, existiendo en su creación un fondo o núcleo constante e irreductible de carácter público. Este núcleo de carácter público, junto con su carácter instrumental, nos lleva a la conclusión, como ya pusimos de manifiesto en el anterior fundamento de derecho, de que los fondos con los que se nutren las mismas son de naturaleza pública, y no pierden ese carácter, aun cuando la gestión de los mismos se encomiende a entes instrumentales, pudiendo afirmarse que la relación entre la Administración pública titular de las acciones [...] y la sociedad mercantil creada por ella [...] es una relación de carácter fiduciario en que la sociedad actúa con unos fondos que nunca dejan de pertenecer a la Administración (entre otras, sentencia de la Sala de Justicia de 14 de noviembre de 2005 y sentencia de 30 de noviembre de 2000)» [*vid*. sentencias de las Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 1/2014, de 20 de enero (procedimiento de reintegro por alcance n.º C-108/09); 23/2017, de 13 de julio (procedimiento de reintegro por alcance n.º B-9/16); 25/2017, de 13 de julio (procedimiento de reintegro por alcance n.º B-296/15); 11/2018, de 27 de diciembre (procedimiento de reintegro por alcance n.º A124/17); así como SSTS (Sala Tercera) de 19 de julio de 2010; de 26 de noviembre de 2010; de 30 de junio de 2011; de 23 de diciembre de 2013; de 4 de febrero de 2014)].

Más recientemente, ya en vigor la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, la sentencia de la Sala de Justicia 3/2023, de 22 de marzo (procedimiento de reintegro por alcance n.º 123/2020), afirma que «la Sala de Justicia se ha pronunciado, en doctrina consolidada [...] sobre la

competencia de la jurisdicción contable para enjuiciar la posible existencia de responsabilidad de las sociedades mercantiles [...], dejándose establecido que el Tribunal de Cuentas no fiscaliza y enjuicia a las personas y entidades sometidas al derecho público, sino a las personas y entidades que manejan bienes, caudales o efectos públicos, sean éstas personas públicas o privadas y ya estén sometidas en el ejercicio de su actividad al derecho público o al derecho privado. El factor determinante de la competencia del Tribunal de Cuentas no es la naturaleza de la persona o entidad fiscalizada o enjuiciada o la rama del derecho para la que se rija, sino la naturaleza de los bienes, caudales o efectos que recaude, intervenga, administre, custodie, maneje o utilice dicha persona».

2.º Sería abiertamente incompatible con el concepto de autoridad y de funcionario público del art. 24 CP.

Como ya hemos visto, el art. 24 CP contiene una definición auténtica de autoridad y de funcionario público más amplia que la ofrecida por el ordenamiento jurídico-administrativo. La clave de bóveda sobre la que se erige el concepto penal de funcionario es la idea de participación en el ejercicio de funciones públicas. En el orden penal, más que al ropaje formal, debe estarse al contenido material de las funciones que desarrolla el sujeto.

En palabras de la STS 126/2021, de 12 de febrero, «el art. 24.2 del Código Penal vigente mantiene la cláusula amplia que ha sido tradicional en nuestra historia legislativa, atribuyéndole esta condición, no sólo a los que la ley asigna directamente la condición de funcionario, sino también a todos aquellos que por elección o por nombramiento de la autoridad competente, participe en el ejercicio de funciones pública. Esta última cláusula permite dar un sentido amplio al concepto de funcionario, ya que la consideración de tal viene determinada por la participación de alguna manera, en el ejercicio de funciones públicas, estableciéndose una atribución de las notas características de los funcionarios por la materialidad de estar en un organismo público y realizar actividades que

sólo podrían ser llevadas a cabo por personas a las que se atribuye esta condición».

De ahí que la jurisprudencia haya admitido la posibilidad de atribuir la condición de autoridad y/o funcionario público a quienes integran el sector público institucional, siempre que concurran los elementos exigidos por el art. 24.2 CP (*vid*. SSTS 388/2023, de 24 de mayo; 815/2022, de 14 de octubre; 948/2022, de 13 de diciembre; 1023/2022, de 26 de abril; 1008/2022, de 9 de enero de 2023).

La configuración de un concepto penal amplio de autoridad y funcionario se justifica en orden a la adecuada tutela de la función pública y del interés general. De ahí que, en lógica coherencia, sea razonable acuñar en el orden penal un concepto amplio de Administración pública que integre la totalidad del sector público. De otro modo, se alcanzarían conclusiones absurdas e inconsecuentes: atribuir la condición de autoridad o funcionario público a quien gestiona el patrimonio de las entidades del sector público —que no constituyen Administración pública conforme al ordenamiento jurídico-administrativo—, en el bien entendido de que ello implica el ejercicio de función pública, y, sin embargo, rechazar que el patrimonio de dichas entidades constituya patrimonio público a efectos del ordenamiento jurídico-penal.

En definitiva, los conceptos de funcionario público y de Administración pública se encuentran interrelacionados y no admiten interpretaciones aisladas, a modo de compartimientos herméticos. Semejante proceder introduciría factores de distorsión en la configuración e interpretación de los delitos contra la Administración pública.

3.º Implicaría admitir la existencia de distintos ámbitos de protección entre los delitos de malversación y el delito de fraude a la Administración del art. 436 CP.

La delimitación de la relación entre los delitos de malversación (art. 432 CP) y de fraude a la Administración pública (art. 436 CP) reviste gran complejidad.

El delito de fraude a la Administración pública se ubica en el Capítulo VIII del Título XIX del Libro II del Código Penal, bajo la rúbrica «De los fraudes y exacciones ilegales». A pesar de castigarse en distintos capítulos y de proteger bienes jurídicos distintos (STS 527/2021, de 16 de junio), puede afirmarse que ambas figuras delictivas, aunque desde diferentes prismas, tienen como misión proteger el patrimonio público. De ahí la dificultad a la hora de discernir sus respectivos campos de actuación y de precisar la relación concursal entre ambas modalidades delictivas (*vid.* STS 63/2017, de 8 de febrero).

El delito de fraude a la Administración pública castiga a la autoridad o funcionario público que, interviniendo por razón de su cargo en cualquiera de los actos de las modalidades de contratación pública o en liquidaciones de efectos o haberes públicos, se concertara con los interesados o usase de cualquier otro artificio para defraudar a cualquier ente público.

A pesar de configurarse como un delito de mera actividad cuya consumación no precisa la producción de un efectivo perjuicio, se trata de una infracción que persigue la tutela efectiva del patrimonio público. En palabras de la STS 657/2021, de 28 de julio, «la defraudación consiste siempre en el quebrantamiento de una especial relación de confianza, que se consuma por el quebrantamiento de los deberes especiales que incumben al funcionario, generando un peligro para el patrimonio de la entidad pública [...] Se trata, por tanto, de un delito que protege tanto el ilícito desempeño en la función como el patrimonio público».

De ahí que, además del concierto para defraudar, se exija probar la potencialidad lesiva de la conducta ejecutada para el patrimonio público. Tal y como señala la

STS 606/2016, de 7 de julio, «el hecho de que el delito no precise de ocasionamiento de daño y como delito de simple actividad baste el concierto con el propósito de defraudar al erario público, para consumar la infracción es preciso, sin embargo, concretar objetivamente ese concierto, así como su efecto perjudicial para el erario público».

Del propio tenor literal del precepto se infiere que el art. 436 CP extiende su ámbito de aplicación a todos los entes públicos sometidos a la contratación del sector público. Nótese que, con arreglo al art. 3 LCSP, el ámbito de aplicación subjetiva de la norma alcanza a la totalidad del sector público institucional y, por si esto fuera poco, el sujeto pasivo de la acción típica se describe en términos notablemente amplios, identificándose con «cualquier ente público».

A fin de garantizar una coherencia lógico-sistemática, resulta aconsejable interpretar que los arts. 432 a 435 CP y el art. 436 CP manejan un mismo concepto de patrimonio público. Sería ilógico entender que una conducta puede ser subsumida en el art. 436 CP, fruto del riesgo generado para el patrimonio de un ente público y, sin embargo, concluir que, para el caso de que el peligro que fundamenta lo injusto típico de esta modalidad delictiva cristalizase en la efectiva producción de un daño patrimonial, dicha acción no sería susceptible de sancionarse con arreglo al Capítulo VII del Título XIX del Libro II del Código Penal («De la malversación»), por entenderse que el bien sobre el que recae la acción típica no constituye patrimonio público conforme arreglo al art. 433 ter CP.

Por lo demás, el *nomen iuris* conferido a esta figura delictiva («fraude a la Administración») apoya lo señalado anteriormente acerca de la existencia de un concepto propio de Administración pública en el orden penal que se extiende a la totalidad del sector público.

4.º Distorsionaría gravemente la actual configuración de los delitos contra la Administración pública.

Desde una perspectiva sistemática, carecería de lógica admitir que un mismo individuo pudiera ser sujeto activo del delito de prevaricación administrativa, negociaciones prohibidas, cohecho, tráfico de influencias e, incluso, de fraude a la Administración pública y que, sin embargo, el patrimonio gestionado en el ejercicio de sus funciones no ostentare la condición de patrimonio público.

La doctrina y la jurisprudencia han admitido de modo abrumadoramente mayoritario la posibilidad de que los anteriores delitos puedan ser cometidos en el seno de las entidades del sector público que, a pesar de no ser Administración pública con arreglo al derecho administrativo, sí son parte del sector público institucional.

A modo de ejemplo, y a propósito de la posibilidad de apreciar el delito de prevaricación administrativa en relación con actuaciones desarrolladas en el seno de entidades privadas de capital público, la STS 481/2019, de 14 de octubre, señala que «para afirmar la tipicidad en el delito de prevaricación, este no refiere de modo expreso a las resoluciones administrativas, sino a resoluciones arbitrarias dictadas en un asunto administrativo, es decir, a resoluciones en el sentido de actos decisorios adoptados sobre el fondo de un asunto y de carácter ejecutivo, que se han dictado de modo arbitrario por quienes ostentan la cualidad de funcionarios públicos o autoridades en el sentido amplio prevenido en el Código Penal […] Los requisitos de la prevaricación en los supuestos de empresas de capital público son los siguientes: 1º) la condición funcionarial del sujeto activo, que puede atribuirse al Presidente o Consejero Delegado de una empresa de capital público, aunque ésta actúe en el mercado como empresa privada, si su nombramiento procede de una autoridad pública; 2º) que este sujeto dicte una resolución, en el sentido de un acto decisorio de

carácter ejecutivo; 3º) que dicha resolución sea arbitraria, esto es, que se trate de un acto contrario a la justicia, la razón y las leyes, dictado por la voluntad o el capricho; 4º) que se dicte en un asunto administrativo, es decir, en una fase del proceso de decisión en la que sea imperativo respetar los principios propios de la actividad administrativa, y cuando se trata de un proceso de contratación que compromete caudales públicos, se respeten los principios administrativos, de publicidad y concurrencia; y 5º) "a sabiendas de la injusticia", lo que debe resultar del apartamiento de la resolución de toda justificación aceptable o razonable en la interpretación de la normativa aplicable». Criterio que también siguen, entre otras muchas, las SSTS 608/2018, de 29 de noviembre; 277/2018, de 8 de junio; 63/2017, de 8 de febrero; 358/2016, de 26 de abril; 526/2015, de 17 de septiembre o 149/2015, de 11 de marzo.

Idénticas consideraciones podrían realizarse respecto de cualesquiera otros delitos cometidos por autoridades o funcionarios públicos en el ejercicio del cargo que, a su vez, generen un perjuicio patrimonial a un ente público. Resultaría paradójico atribuir la condición autoridad o funcionario a un sujeto en atención a las funciones desarrolladas en el seno de una entidad del sector público y, al tiempo, negar el carácter público del patrimonio de ese ente.

viii) Tratamiento jurisprudencial. Pese a que la Sala Segunda del Tribunal Supremo no ha examinado esta cuestión en profundidad, algunos de los pronunciamientos judiciales dictados tras la reforma del Código Penal operada por la LO 14/2022 parecen ir en la línea apuntada en la presente Consulta.

Así las cosas, la STS 1023/2022, de 26 de abril, lejos de revisar a la luz del nuevo art. 433 ter CP el carácter público del patrimonio de un concreto ente del sector público, ratificó la vigencia del Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de 25 de mayo de 2017 sobre el carácter público o privado de los caudales de una sociedad

mixta. Acuerdo que sigue vigente tras haber transcurrido más de seis meses desde la introducción del nuevo art. 433 ter en el Código Penal.

Este criterio también parece latir en la STS 1008/2022, de 9 de enero de 2023, a la vista de las consideraciones que se realizan en su fundamento de derecho cuarto (apartado 4.3.1).

Por último, no debe olvidarse que esta parece la única opción hermenéutica compatible con la *voluntas legislatoris* plasmada en el preámbulo de la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, en el que se indica que la nueva definición de patrimonio público del art. 433 ter CP constituye una simple mejora técnica, y en el que se apostilla que la reforma viene a sancionar cualquier clase de gasto indebido de fondos públicos por quien siendo autoridad o funcionario público tiene encomendada su custodia o administración.

Argumentos a los que debe sumarse el hecho de que esta parece ser la interpretación que mejor se acomoda a los arts. 17 y 22 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003, así como al art. 4 de la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del derecho penal.

En definitiva, los argumentos expuestos permiten concluir que puede considerarse patrimonio público con arreglo al art. 433 ter CP —en los mismos términos que antes de la reforma operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre— tanto el patrimonio de las sociedades mercantiles públicas (*vid*. acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2017, *sobre el carácter público o privado de los caudales de una sociedad mixta*) como el de los restantes entes que, pese a no constituir Administración pública en sentido estricto con arreglo al art. 2.3 LRJSP y al art.

2.3 LPACAP, forman parte del sector público, como las universidades públicas o las fundaciones públicas (*vid*. STS 1023/2022, de 26 de abril de 2023).

**5. Conclusiones**

**Primera.** El art. 433 ter CP derivado de la reforma operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, introduce una definición auténtica de patrimonio público en nuestro ordenamiento jurídico-penal.

**Segunda.** La definición de patrimonio público ofrecida por el art. 433 ter CP es válida a los solos efectos penales.

**Tercera.** El patrimonio de las entidades que, pese a no ostentar la condición de Administración pública en sentido estricto, integran el sector público tiene la consideración de patrimonio público a los efectos del art. 433 ter CP y, por consiguiente, puede ser objeto material de los delitos de malversación en los mismos términos en que venía siendo admitido por la jurisprudencia con anterioridad a la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre.

En razón de todo lo expuesto, con el propósito de cumplir con las obligaciones que nuestro ordenamiento jurídico impone al Ministerio Público, las/los fiscales se atendrán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Consulta.

Madrid, a 16 de mayo de 2024
EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo.: Álvaro García Ortiz

**INFOFISCALÍAS**

**TRIBUNAL SUPREMO**
SENTENCIA NÚM. 795/2023
FECHA DE SENTENCIA: 25/10/2023
RECURSO CASACIÓN NÚM.: 6981/2021

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Arts. 152 y 379 CP

**Resumen:**
**Lesiones por imprudencia grave utilizando vehículos a motor**

La Sala Segunda del Tribunal Supremo estima el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal y recuerda que se reputa en todo caso grave la imprudencia en la que el resultado traiga causa de algunas de las circunstancias previstas en el art. 379 CP. Al igual que el art. 380.2 CP, estamos ante una presunción legal de imprudencia grave; no ante una definición excluyente o totalizadora.

Ratifica esa interpretación la LO 11/2022, que reforma el CP para introducir una definición de imprudencia menos grave y contemplar en ella la posibilidad de que la infracción de la norma objetiva de cuidado pueda ser rellenada en tipicidad por un incumplimiento grave de las normas de tráfico.

Consecuentemente, la imprudencia grave en los términos señalados por el TS no se conforma, de forma exclusiva, aunque sí en todo caso, por la realización de una conducta bajo los presupuestos del art. 379 CP. Siendo grave aquella conducta, la tipicidad de la imprudencia grave se colma cuando concurre una omisión grave de la norma objetiva de cuidado que sea causal a la producción de los resultados típicos.

La teoría de la imputación objetiva adquiere especial relevancia en el ámbito de la imprudencia donde es precisamente el resultado lesivo lo que condiciona la relevancia penal de un comportamiento descuidado, que por muy grave que sea, sin la concreción de aquél, queda sustraída del marco de lo punible.

La operación de conexión jurídica entre la conducta imprudente y el resultado no puede realizarse desde una perspectiva exclusivamente naturalística, sino que el resultado será objetivamente imputable a una conducta infractora de la norma de cuidado siempre que, constatada entre ambos la relación de causalidad conforme a la teoría de la equivalencia de las condiciones, pueda afirmarse que dicho comportamiento descuidado ha producido una situación de riesgo para el bien jurídico protegido suficientemente importante y grave para que se haya materializado en un determinado resultado lesivo.

La conceptuación como grave o menos grave dependerá de varios elementos que permitan la graduación, como la importancia del deber omitido en función de las circunstancias del caso, debiendo tenerse en cuenta, por un lado, el valor de los bienes afectados y las posibilidades mayores o menores de que se produzca el resultado y, por otro lado, la valoración social del riesgo, pues el ámbito concreto de actuación puede autorizar algunos particulares niveles de riesgo.

**TRIBUNAL SUPREMO**
SENTENCIA NÚM. 823/2023
FECHA DE SENTENCIA: 10/11/2023
RECURSO DE CASACIÓN NÚM.: 6902/2021

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Arts. 390, 392 y 395 CP

**Resumen:**
**Falsedad documental. Aportación de datos de otra persona en la comunicación a la DGT**

La Sala Segunda del Tribunal Supremo recuerda que si una conducta es subsumible en cualquiera de las previsiones del art. 390.1.1.º, 2.º y 3.º CP, el que además lo fuera en el núm. 4.º no impediría considerar que la conducta es típica. Desestima así la tesis del recurrente según la cual se trataría de una falsedad ideológica en documento oficial, despenalizada cuando es cometida por particulares.

Es cierto que el CP despenaliza para los particulares (arts. 392 y 395 en relación con el art. 390 CP) una específica modalidad de falsedad ideológica (faltar a la verdad en la narración de los hechos), pero ello no determina que resulte atípica cualquier modalidad de falsedad que pueda ser calificada doctrinalmente como de naturaleza ideológica. Esta será sancionable siempre que deba subsumirse en los demás supuestos típicos del art. 390 CP.

Así, el TS parte diferenciando la falsedad material de la falsedad ideológica. La primera es aquella que afecta a la estructura física de un documento, al soporte material donde se contiene la declaración de voluntad. La falsedad ideológica se refiere a la veracidad de lo declarado, a la exactitud del contenido de la voluntad reflejado en el documento.

En el supuesto examinado, el documento es materialmente auténtico. Se trata de un formulario facilitado por la Administración que fue firmado por la persona que aparece como declarante, esto es, por quien lo suscribe. Pero no puede considerarse auténtico en su contenido, desde el momento en que no responde a realidad alguna. Por el contrario, el documento en su totalidad constituye una falacia. Ninguno de los datos consignados en el mismo se corresponde con la realidad. A través de éste, el acusado, consciente de que faltaba a la verdad, atribuyó la conducción infractora a su padre, pretendiendo con su actuación eludir su propia responsabilidad y evitar la pérdida de puntos de su carné de conducir.

No estamos ante la alteración de la verdad de algunos de los extremos consignados en el documento, sino ante la alteración del documento en sí mismo, ya que éste se confeccionó deliberadamente con la finalidad de acreditar en el tráfico una situación jurídica inexistente. La declaración efectuada afectó, además, a funciones esenciales del documento. Tenía relevancia jurídica. Era idóneo para ocasionar perjuicio a tercero, pues al designar a su padre como conductor infractor, determinaría la sanción de éste con la pérdida de puntos de su carné de conducir, como así sucedió.

Por ello, la conducta es incardinable en el art. 390.1.3.º CP. Se trata de un documento que afirma falsamente la intervención de una persona en un acto de tráfico con relevancia jurídica para terceros.

**TRIBUNAL SUPREMO (SALA TERCERA)**
SENTENCIA NÚM. 1597/2023
FECHA DE SENTENCIA: 29/11/2023
RECURSO CASACIÓN NÚM. 85/2023

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Arts. 10.2, 95 y 96 CE

**Resumen:**
**Vinculación del dictamen del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de ONU**

La Sala Tercera del Tribunal Supremo, estimando el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal, analiza el carácter vinculante del dictamen del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas.

Aunque ni la CDPD ni su Protocolo facultativo regulan el carácter ejecutivo de los dictámenes del Comité, no puede dudarse que tendrán carácter vinculante/obligatorio para el Estado parte que les atribuyen la propia Convención y su Protocolo.

El dictamen emana de un órgano creado en el ámbito de una normativa internacional que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno tras su ratificación y publicación en el BOE (art. 96 CE) y las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 CE).

Ello tiene especial relevancia, pues: i) nos encontramos ante una alegación o denuncia de vulneración de derechos fundamentales que se apoya en una declaración de un organismo internacional reconocido por España y que ha afirmado que el Estado español ha infringido concretos derechos de la recurrente que tenían amparo en la Convención, acordando medidas de reparación o resarcimiento en favor de los denunciantes y medidas de actuación por parte de España; ii) la declaración del organismo internacional se ha producido en el seno de un procedimiento expresamente regulado, con garantías y con plena participación de España; iii) el art. 9.3 CE afirma que la Constitución garantiza, entre otros, el principio de legalidad y la jerarquía normativa, de manera que las obligaciones internacionales relativas a la ejecución de las decisiones de los órganos internacionales de control cuya competencia ha aceptado España forman parte de nuestro ordenamiento interno, conforme al art. 96 CE, y gozan de jerarquía supralegal (art. 96 CE) e infraconstitucional (art. 95 CE); iv) por ello, no puede privarse de efectos al dictamen del Comité por contraponerlo al efecto vinculante de la Convención, ya que ello podría, si no dejarla sin efecto, sí limitar su valor y alcance real y efectivo.

El TS considera que, conforme a la doctrina del TC, no hay obstáculo para que la lesión de diversos derechos reconocidos por la CDPD, y que declara el dictamen del Comité, pueda y deba ser un elemento determinante para acreditar la posible vulneración de los correspondientes derechos fundamentales del recurrente, pues el contenido de aquéllos constituye parte también del de éstos, formando el estándar mínimo y básico de los derechos fundamentales de toda persona en el ordenamiento jurídico español.

**TRIBUNAL SUPREMO**
SENTENCIA NÚM. 950/2023
FECHA DE SENTENCIA: 27/12/2023
RECURSO CASACIÓN NÚM. 6245/2021

**FUENTE**
SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**
Art. 553 LECrim
Art. 556 CP

**Resumen:**
**Resistencia a la autoridad, inviolabilidad del domicilio y delito flagrante**

La Sala Segunda del Tribunal Supremo absuelve al recurrente por su negativa a identificarse ante agentes de la autoridad e impedirles acceder a su domicilio.

El artículo 556 CP dota de una especial protección a la autoridad y sus agentes cuando se encuentran en el ejercicio de las funciones propias de su cargo. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad se insertan dentro del esquema organizativo del Estado democrático de derecho como instrumento a través del cual las Administraciones públicas ejercen el monopolio de la coacción jurídica en aras al mantenimiento de la seguridad colectiva y la salvaguarda de los derechos y libertades individuales. Y en la garantía del desempeño de ese cometido, esencial en una sociedad inspirada en valores democráticos, encuentra su razón de ser la tipicidad aplicada. Si la autoridad, el agente o el funcionario se extralimitan, su legitimidad democrática decae y no merecen protección penal.

En el caso analizado, la presencia policial en la vivienda fue legítima, motivada por quejas vecinales ante el ruido que procedía de ella. Según el relato de hechos probados, el recurrente se negó a identificarse y, apartando al agente de policía, intentó cerrar la puerta. Fue entonces cuando los agentes reaccionaron tratando de impedir el cierre, pudiendo, finalmente, franquear el acceso y entrar en la vivienda, donde detuvieron al recurrente, tras mantener un forcejeo con él.

Entiende la sentencia recurrida que la resistencia se produjo desde el momento en que el acusado se opuso a la actuación policial intentando impedir el paso de los agentes. Y que precisamente esa resistencia es la que generó la flagrancia delictiva (artículo 553 LECrim). Criterio que el TS no comparte.

La flagrancia delictiva que habilita a los agentes para invadir legítimamente el espacio de exclusión amparado por la inviolabilidad domiciliaria, accediendo a una vivienda contra la voluntad de sus moradores sin previa autorización judicial, necesariamente ha de responder a un hecho de apariencia delictiva, previo al acto mismo de injerencia. Cuando es la actuación policial que compromete el derecho fundamental la que suministra la causa que se dice habilitante, la especial protección que el ordenamiento penal atribuye a los agentes a través del artículo 556 CP decae ante una reacción proporcionada del ciudadano.

En el supuesto examinado no puede hablarse de una previa flagrancia delictiva habilitante de la injerencia. Ni la existencia de ruidos que motivó la presencia policial en el domicilio ni la negativa del acusado a identificarse revisten caracteres de delito, por más que puedan hacer surgir responsabilidades de índole administrativo de acuerdo con lo previsto en la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana y la correspondiente normativa municipal. Cierto es que pudiera entenderse que la actitud del acusado puso fin a las perspectivas de indagación de los policías, pero en definitiva fue un intento de evitar la intromisión de los poderes públicos en el espacio de intimidad domiciliaria. Una intimidad que inicialmente cedió de manera parcial al abrir la puerta a los agentes, pero de la que no por ello perdió disponibilidad.

Los policías traspasaron el espacio físico que delimita la zona de exclusión a razón de la inviolabilidad domiciliaria, al acceder a la vivienda para, previo forcejeo con el acusado, proceder a su detención. Una extralimitación que desvanece los perfiles del delito de resistencia por el que el recurrente viene condenado, razón por la que los dos motivos conjuntamente analizados son estimados.

**TRIBUNAL SUPREMO**
SENTENCIA NÚM. 81/2024
FECHA DE SENTENCIA: 25/01/2024
RECURSO CASACIÓN NÚM. 298/2022.

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Art. 127 CP

**Resumen:**
**Análisis del comiso y prueba del origen ilícito de los bienes**

La Sala Segunda del Tribunal Supremo entiende que el comiso es una consecuencia *sui generis* del delito, de naturaleza plural, distinta de la pena y de las medidas de seguridad. Se trata de una tercera clase de sanciones penales, siguiendo así nuestro Código la línea iniciada por los derechos germánicos (Código Penal suizo o Código Penal alemán) de establecer un tercer género de sanciones bajo la denominación de "consecuencias jurídicas" o "consecuencias accesorias". En coherencia con esta configuración, el comiso, aunque no incluido en el catálogo de las penas contenidas en el art. 33 CP, constituye una sanción sometida a los principios de culpabilidad, proporcionalidad, pertinencia y legalidad.

El problema puede surgir a la hora de determinar su exacta definición, partiendo de que la finalidad del art. 127 CP es anular cualquier ventaja obtenida por el delito.

Por efectos del delito debe entenderse todo objeto o bien que se encuentre mediata o inmediatamente en poder del delincuente como consecuencia de la infracción, aunque sea el objeto de la sanción típica (dinero, drogas, armas, etc.). Los instrumentos del delito, por su parte, han sido definidos como los útiles y medios utilizados en la ejecución del mismo. Mientras que las ganancias incluyen todo provecho económico obtenido directa e indirectamente de dicha infracción, añadiendo el legislador una cláusula subrogatoria para salvar las transformaciones que hubieran podido experimentar los mismos, lo cual es del todo punto razonable, pues de lo contrario sería fácil burlar el comiso mediante la adquisición o permuta de los efectos o bienes que constituyen ganancias provenientes del hecho ilícito, lo que responde a una estructura de la relación de causalidad de gran amplitud, pues de lo que se trata es de anular cualquier ventaja obtenida a partir de aquel.

Respecto al origen ilícito de los bienes o efectos del decomiso, esta procedencia ilícita puede quedar acreditada mediante prueba indirecta o indiciaria, no requiere la identificación de las concretas operaciones delictivas, bastando a tales efectos que quede suficientemente probada la actividad delictiva de modo genérico. Respecto a la probanza de dicha procedencia, no puede pretenderse que lo sea en los mismos términos que el hecho descubierto y merecedor de la condena, sino que, por contrario, esa prueba necesariamente debe ser de otra naturaleza y versar de forma genérica sobre la actividad desarrollada por el condenado (o titular de bien decomisado) con anterioridad a su detención o la operación criminal detectada. Prueba indiciaria que podrá consistir en las investigaciones policiales sobre que el acusado venía dedicándose desde hacía tiempo a la actividad por la que fue condenado, en que el bien cuyo comiso se sustenta haya sido adquirido durante ese periodo de tiempo en que el condenado se venía dedicando, en términos de sospecha racional, a la actividad delictiva en cuestión, en que el bien a decomisar no haya tenido una financiación lícita y acreditada o, lo que es lo mismo, la inexistencia de patrimonio, ventas, negocios o actividades económicas capaces de justificar el incremento patrimonial producido, etc. Probados estos datos indiciarios y puestos en relación unos con otros, podrá entenderse acreditada la procedencia ilícita del bien hallado en poder del condenado, aunque no proceda propiamente de la operación descubierta y por la que se le condena, pudiendo en consecuencia ser objeto de decomiso como ganancia procedente del delito.

**TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**
ASUNTO C-175/2022
FECHA DE SENTENCIA: 09/11/2023

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Directiva 2012/13/UE
Directiva 2016/343/UE
Arts. 653 y 788.4 LECrim

**Resumen:**

**Interpretación del derecho a recibir información sobre la acusación y modificación de la calificación jurídica**

La STJUE (Sala Cuarta) de 9 de noviembre de 2023 (asunto C-175/22) interpreta el art. 6.4 de la Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, *relativa al derecho a la información en los procesos penales*, en el sentido de que se opone a una jurisprudencia nacional que permite a un órgano jurisdiccional que conoce del fondo de un asunto penal adoptar una calificación jurídica de los hechos imputados distinta de la inicialmente formulada por el Ministerio Fiscal, sin informar con la debida antelación al acusado de la nueva calificación considerada en un momento y en condiciones tales que le permitan preparar eficazmente su defensa, y, por lo tanto, sin ofrecerle la oportunidad de ejercer los derechos de defensa de manera concreta y efectiva con respecto a esa nueva calificación. Carece de pertinencia, en este contexto, la circunstancia de que dicha calificación no pueda dar lugar a la aplicación de una pena más severa que el delito del que la persona estaba inicialmente acusada.

De los arts. 3 y 6 de la Directiva 2012/13/UE se desprende que el derecho a recibir información de las personas sospechosas o acusadas se refiere a derechos distintos: derecho a tener acceso a un abogado, el eventual derecho a recibir asistencia letrada gratuita, el derecho a ser informado de la acusación, el derecho a interpretación y traducción, el derecho a permanecer en silencio y el derecho a ser informado de la acusación.

Estas normas pretenden salvaguardar la equidad del procedimiento y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de defensa. Este objetivo requiere, en particular, que la persona acusada reciba información detallada sobre la acusación, incluidas la naturaleza y la calificación jurídica del delito, con la debida antelación, en un momento que le permita preparar eficazmente su defensa

El TJUE ya ha reconocido la posibilidad de que la información relativa a la acusación que se haya transmitido a la defensa sea modificada con posterioridad, en particular en cuanto atañe a la calificación jurídica de los hechos imputados. No obstante, tales modificaciones deben comunicarse a las personas acusadas o a sus abogados en un momento en el que estos dispongan aún de la oportunidad de reaccionar eficazmente, antes de la fase de deliberación.

Por otro lado, el TJUE señala que los arts. 3 y 7 de la Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, *por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio*, así como el art. 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que permite a un órgano jurisdiccional que conoce del fondo en un asunto penal adoptar, por iniciativa propia o a raíz de una sugerencia del acusado, una calificación jurídica de los hechos imputados distinta de la inicialmente formulada por el Ministerio Fiscal, siempre que dicho órgano jurisdiccional haya informado con la debida antelación al acusado de la nueva calificación considerada en un momento y en unas condiciones tales que le hayan permitido preparar eficazmente su defensa, y haya ofrecido con ello a esa persona la oportunidad de ejercer los derechos de la defensa de manera concreta y efectiva a la vista de la nueva calificación así adoptada.

La SSTS 4/2024, de 10 de enero; 107/2024, de 1 de febrero; y 112/2024, de 6 de febrero, aplican esta doctrina del TJUE.

INFOFISCALÍA

INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Ministerio Fiscal

22 DE FEBRERO DE 2024 | N.7/24

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

## REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA DE LA UNIDAD DE ODIO Y DISCRIMINACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

La Unidad Especializada de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado ha elaborado el repertorio de jurisprudencia del año 2023, que se encuentra a disposición de todos los fiscales en la herramienta TESAURO de la Fiscalía General del Estado (zona privada de **www.fiscal.es**).

El boletín de jurisprudencia contiene un breve resumen de las últimas sentencias y autos más significativos en la jurisdicción penal, así como publicaciones doctrinales sobre delitos de odio y discriminación recopiladas en el segundo semestre de 2023.

En el resumen pueden encontrarse, igualmente, resoluciones judiciales dictadas por las Audiencias Provinciales, los Tribunales Superiores de Justicia, el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Asimismo, el repertorio contiene otras resoluciones dictadas en el orden jurisdiccional civil y contencioso-administrativo, así como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

**TRIBUNAL SUPREMO (PLENO)**
SENTENCIA NÚM. 84/2024
FECHA DE SENTENCIA: 26/01/2024
RECURSO CASACIÓN NÚM. 6731/2021

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Arts. 390.1.1° y 2° y 392.1 CP

**Resumen:**
**La falsedad del soporte material del permiso de conducir no incide en la veracidad de la información que incorpora**

El Pleno del Tribunal Supremo analiza el supuesto consistente en presentar un permiso de conducir de otro país, cuyo soporte material es totalmente falso, pero los datos que contiene se corresponden íntegramente con la realidad que reflejan. La fotografía del documento era la del acusado, los datos de identidad se correspondían plenamente con sus datos personales y, efectivamente, aquel era titular en Colombia del permiso de conducir que el documento refleja.

Por ello, repasando su propia doctrina, el TS concluye que no es un documento falso en sí mismo en el sentido de que afirme falazmente algo discordante con la realidad. No se está fingiendo que el acusado respondiera a unos datos de identidad distintos a los suyos propios, ni se creaba la apariencia de que se hallara en posesión de una licencia para conducir vehículos de la que careciera. En definitiva, la falsedad del soporte material del documento no incide en la veracidad de los datos e información que este incorpora.

Todo ello denota, pues, que nos encontramos ante una falsedad meramente formal sin trascendencia para el tráfico jurídico. Trascendencia que tampoco se expresa en la sentencia de instancia, en la que, aun cuando se barajan diversas razones que pudieron llevar al acusado a confeccionar o encargar a un tercero el documento, no se concreta la finalidad perseguida por este con potencialidad de incidir en el tráfico jurídico.

No se trataba de acreditar con el documento una situación fáctica o jurídica en relación con el acusado que no se correspondiera con la realidad. Por el contrario, todos los datos y circunstancias consignados en el documento coincidían plenamente con la realidad, por lo que la conducta que se imputa al recurrente excluye el menoscabo de la fe pública y de la seguridad del tráfico jurídico.

En consecuencia, no ha sido alterada la función probatoria del documento, en cuanto que el permiso intervenido en poder del acusado no fue creado para probar o acreditar circunstancia alguna distinta a la realidad. Tampoco las otras funciones de este, ya que la persona identificada en el documento ocupado era el propio acusado. Por ello, el hecho imputado no se subsume bajo el tipo contemplado en los arts. 390.1.1° y 2° y 392.1 CP.

INFOFISCALÍA

INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Ministerio Fiscal

01 DE MARZO DE 2024 | N.9/24

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

## REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA E INFORME ANUAL (2023) DE LA UNIDAD DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

La Unidad de Violencia sobre la Mujer de la Fiscalía General del Estado ha elaborado el repertorio de jurisprudencia del año 2023, que se encuentra a disposición de todos los fiscales en la herramienta TESAURO de la Fiscalía General del Estado (zona privada de www.fiscal.es).

El boletín de jurisprudencia contiene un breve resumen de las últimas sentencias más significativas en las jurisdicciones penal y civil relacionadas con la violencia de género.

Asimismo, de conformidad con el art. 20.1.e) EOMF, la Fiscal de Sala Coordinadora contra la Violencia sobre la Mujer ha presentado al Fiscal General del Estado un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de violencia de género.

Ambos documentos se adjuntan a la presente comunicación y quedan insertos a disposición de todos los integrantes del Ministerio Fiscal en el TESAURO de la Fiscalía General del Estado.

**TRIBUNAL SUPREMO (CIVIL)**
SENTENCIA NÚM. 229/2024
FECHA DE SENTENCIA: 21/02/2024
RECURSO CASACIÓN NÚM. 1559/2022

**Resumen:**
**Compensación del trabajo para la casa (art. 1438CC)**

La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo analiza, en un caso de divorcio de un matrimonio cuyo régimen económico era el de separación de bienes, la interpretación y aplicación del art. 1438 CC a la hora de fijar una indemnización por el trabajo realizado para la casa.

El TS trae a colación la STS 18/2022 que reconoció una compensación a favor de la esposa aun cuando durante un tiempo simultaneó la realización de las tareas domésticas con un trabajo retribuido fuera del hogar, al entender que ese dato se podía considerar para aquilatar la cuantía de la compensación, pero no para determinar la exclusión del derecho a su percepción cuando la esposa había estado dedicada en exclusiva al cuidado de la casa y de los hijos durante más de diecisiete años. Se dice en esa sentencia que lo primero (aquilatar la cuantía de la compensación) se ajusta a la doctrina de la Sala, pero no lo segundo (excluir el derecho a la indemnización).

La Sala Primera del TS rechaza el argumento del recurrente sobre la necesidad de acreditar su enriquecimiento. Para que nazca el derecho a la compensación, a diferencia de lo que se hace en algún derecho civil autonómico (art. 232-5 del Código Civil de Cataluña), el art. 1438 CC no exige un incremento patrimonial del deudor. Partiendo de este dato, la doctrina de la Sala ha excluido la exigencia de enriquecimiento del cónyuge que debe pagar la compensación por trabajo doméstico, pero es indudable que ello no excluye que el recurrente haya obtenido un provecho que proceda directamente de que la esposa contribuyera a las cargas familiares con su trabajo personal en el hogar mientras él obtenía ingresos patrimoniales fuera del hogar y pudo adquirir bienes privativos.

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Art. 1438 CC

Si se trata de que en el momento de la extinción del régimen de separación de bienes, el cónyuge —que ha contribuido a las cargas familiares con los ingresos obtenidos en su actividad profesional— compense a quien lo ha hecho aportando su dedicación personal a la familia y a la casa, carece de sentido oponerse al reconocimiento de la indemnización con el argumento de que el recurrente contribuyó con sus ingresos, al igual que es lógico que con esos ingresos se procediera a la satisfacción de las necesidades personales de la esposa que puedan considerarse cargas del matrimonio.

En el régimen de separación de bienes, donde cada cónyuge hace suyos los bienes que adquiera por cualquier título (art. 1437 CC), el legislador ha introducido una regla sobre el levantamiento de las cargas del matrimonio que concreta la regla general del art. 1318 CC. Conforme al art. 1438 CC, los cónyuges contribuirán al sostenimiento de las cargas del matrimonio. Esa contribución debe hacerse, a falta de convenio, y por exigencia del mismo art. 1438 CC, en proporción a los respectivos recursos económicos de los cónyuges. Añade el precepto que el trabajo "para la casa" será computado como contribución a las cargas y, además, dará derecho a obtener una compensación que el juez señalará, a falta de acuerdo, a la extinción del régimen de separación. Por ello, el TS ha venido interpretando que el trabajo para la casa no solo es una forma de contribución, sino que constituye también un título para obtener una compensación en el momento de la finalización del régimen.

INFOFISCALÍA

INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Ministerio Fiscal

7 DE MARZO DE 2024 | N.11/2024

## INFORMACIÓN SOBRE EL PLENO DEL CONSEJO FISCAL 6 Y 7 DE MARZO DE 2024

Los días 6 y 7 de marzo de 2024 el Pleno del Consejo Fiscal se ha reunido en la sede de la Fiscalía General del Estado.

Los asuntos más destacados del orden del día han sido los siguientes:

1.º Solicitud de amparo [art. 118.q) RMF] efectuada por el Fiscal del Tribunal Supremo, D. Álvaro Redondo Hermida, como consecuencia de un artículo de prensa publicado por un diario nacional.

El Pleno aprobó conceder su amparo, con el voto de calidad del Presidente del Consejo Fiscal tras el empate resultante de la votación, al Fiscal de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo D. Álvaro Redondo Hermida.

2.º Propuestas de nombramiento discrecional en la carrera fiscal (Orden PJC/71/2024, de 1 de febrero).

Una vez efectuada la valoración de las entrevistas realizadas a todos los fiscales peticionarios, de los currículums, planes de actuación, informes de los superiores jerárquicos de los peticionarios y de la Sección Permanente de Valoración de la Inspección Fiscal, así como de la audiencia al Consejo Fiscal, el Fiscal General del Estado propondrá el nombramiento de los siguientes fiscales:

- Fiscal de Sala Coordinadora de Menores: D.ª Teresa Gisbert Jordá.
- Fiscal Inspectora: D.ª M.ª del Carmen de la Fuente Méndez.
- Fiscal del Tribunal Supremo (S. Penal): D. Felipe Briones Vives.
- Fiscal del Tribunal Supremo (S. Civil): D.ª M.ª Elena Carrascoso López.
- Teniente Fiscal de la Fiscalía Antidroga: D.ª M.ª Dolores López Salcedo.
- Fiscales de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (3 plazas): D.ª M.ª del Mar Scharfhausen Peláez, D.ª M.ª Fátima Valencia Fernández y D. Jorge Andújar Hernández.
- Teniente Fiscal de Illes Balears: D. Adrián Salazar Larracoechea.
- Teniente Fiscal de Navarra: D.ª Ana Carmen Arboniés Leránoz.
- Fiscal Jefe de Huelva: D. Alfredo Flores Prada.
- Fiscal Jefe de Sevilla: D. Luis Fernández Arévalo.
- Fiscal Jefe de Albacete: D. Faustino García García.
- Fiscal Jefe de Ciudad Real: D. Miguel Ángel Carballo Cuervo.
- Fiscal Jefe de Toledo: D. Antonio Jesús Huélamo Buendía.
- Fiscal Jefa de Zamora: D.ª M.ª de los Ángeles Cordero Borges.
- Fiscal Jefa de Cáceres: D.ª Olga Suárez Herranz.
- Fiscal Jefe de A Coruña: D. Miguel Armenteros León.
- Fiscal Jefa de Madrid: D.ª M.ª Pilar Rodríguez Fernández.
- Fiscal Jefa de Algeciras: D.ª M.ª Aurora Andrés Fernández.
- Fiscal Jefe de Jerez de la Frontera: D. Francisco García Cantero.
- Fiscal Jefa de Melilla: D.ª Laura Santa Pau Vázquez.
- Fiscal Jefe de Gijón: D. Alberto Rodríguez Fernández.
- Fiscal Jefa de Terrassa: D.ª Laia Ladrón Pijuan.
- Fiscal Jefe de Santiago de Compostela: D. Antonio Roma Valdés.
- Fiscal Jefe de Vigo: D. Óscar Vladimir Vallejo Torres.
- Fiscal Jefe de Elche/Elx: D. José Antonio Artieda Gracia.

El Fiscal General del Estado pone en valor la alta cualificación jurídica de las y los fiscales que se han postulado para puestos de dirección y responsabilidad en la carrera fiscal y agradece su interés y generosidad por tratar de asumir nuevos retos profesionales que enriquecen al Ministerio Fiscal.

El Fiscal General del Estado acuerda solicitar al Ministerio de Justicia la concesión de la Cruz de San Raimundo de Peñafort a D.ª Rosa María Álvarez García por los servicios prestados al Ministerio Fiscal durante su jefatura de la Fiscalía de Área de Gijón desde su nombramiento el 22 de febrero de 2008.

FGE
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

INFOFISCALÍA
INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Ministerio Fiscal

14 DE MARZO DE 2024 | N.12/2024

## REVISTA DEL MINISTERIO FISCAL NÚMERO 12

La Fiscalía General del Estado presenta el número 12 de la Revista del Ministerio Fiscal, titulada «Respuesta penal a la corrupción del siglo XXI. Retos y soluciones», que ya se encuentra disponible para todo el público en la pestaña «Documentación» de la página web www.fiscal.es.

Los cuatro artículos que componen la Revista han sido elaborados por D.ª Elena Lorente Pablo, fiscal de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, quien también ha asumido la coordinación del texto; D. Jorge A. Espina Ramos, fiscal y miembro nacional adjunto de España en Eurojust; D. Roberto Valverde Mejías, fiscal de la Fiscalía Provincial de Barcelona y D.ª Pilar Santamaría Villalaín, fiscal de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y Criminalidad Organizada.

El primero de los artículos se centra en la cooperación internacional para la lucha contra la corrupción ante la problemática de las organizaciones criminales trasnacionales, y la necesidad de utilizar todas las herramientas posibles, incluidas las tecnológicas, para combatir esta lacra a través de las novedades introducidas en la normativa de la UE. Aborda temas como el mecanismo de transmisión electrónica de pruebas: eEDES; los equipos conjuntos de investigación; las órdenes europeas de producción y conservación de datos y la ejecución de los embargos preventivos solicitada por otros países para cortar los flujos financieros internacionales, incidiendo en la problemática de la ejecución de los embargos en España.

El segundo artículo de la Revista afronta el análisis de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, *reguladora de la protección a las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*, y hace un recorrido por los mecanismos de protección que incorpora para proporcionar seguridad a aquellas personas a las que denomina *informantes*, que denuncian infracciones en materia de corrupción, tanto en el sector público como privado, refiriéndose también a la figura de la Autoridad Independiente para su protección.

Con el título "Puertas giratorias ¿modelo Cincinati?", el tercer artículo trata de la desconfianza social existente hacia los responsables públicos y, tras hacer un recorrido por el marco normativo desde los dos ejes fundamentales, *ad intra y ad extra* en el que actúa la Administración, se concluye la necesidad de mejorar el marco legal y acometer una estrategia global y coordinada contra la corrupción en aras a verificar que la integridad de los gobernantes no se vea comprometida una vez que abandonen su cargos y vuelvan a la vida civil.

El último de los artículos de la Revista encara la importante temática relativa al papel del Ministerio Fiscal en la recuperación de activos, mecanismo con el que se trata de privar al delincuente de todos los bienes de origen ilícito cualesquiera que sean sus transformaciones, detallando las dificultades procesales con las que se encuentran los fiscales, y plantea una modificación legal del decomiso autónomo para la investigación patrimonial de aquellos.

**TRIBUNAL SUPREMO**
SENTENCIA NÚM. 217/2024
FECHA DE SENTENCIA: 7/03/2024
RECURSO CASACIÓN NÚM. 1523/2022

**Resumen:**
**Modulación de la pena en casos de responsabilidad penal de las personas jurídicas**

En cuanto a la modulación del importe de las sanciones pecuniarias impuestas a las personas jurídicas, la Sala Segunda del Tribunal Supremo alude al art. 31 ter 1 CP como vía para evitar una respuesta desproporcionada entre la suma total de las multas y la gravedad de los hechos.

Así, se tienen que individualizar las penas correspondientes a la persona física y a la jurídica y, a continuación, tener en cuenta el «techo infranqueable» y el «suelo».

De esta forma, en relación con el techo, el TS recuerda que la multa total que realmente llegue a sufrir el administrador condenado, de forma directa (por venirle impuesta a él como responsable del delito) o indirecta (por ser cotitular de la sociedad también responsable penalmente), no debe sobrepasar el máximo previsto para el concreto delito objeto de condena.

En cuanto al suelo, si se estima que se pueden desbordar los umbrales mínimos fijados, la suma de ambas multas habría de superar siempre el mínimo, por cuanto nunca debería admitirse que la dual responsabilidad penal (persona física y persona jurídica) suponga de facto una atenuación. Si se admite la excepcional disminución por debajo del mínimo legal cuando así lo aconseje el principio de proporcionalidad, procederá muy significadamente cuando lo imponga la necesidad de respetar el principio non bis in idem por superponerse la condición de administrador condenado a la de titular mayoritario de la sociedad.

Uno de los supuestos en los que debe entrar en juego la cláusula moderadora del art. 31 ter 1 CP es aquel en el que la persona física condenada, que es, a su vez, administradora, es cotitular «de forma relevante» del ente también condenado penalmente. Se insiste en que el mandato de «modulación» no autoriza ni para cancelar la multa respecto de uno de los sujetos ni para rebasar por debajo los mínimos establecidos.

Por último, el TS añade que el precepto no plantea un problema de bis in ídem cuando se condena tanto a la persona jurídica como a su administrador, no siendo este el único socio.

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Art. 31 ter CP

**TRIBUNAL SUPREMO**
SENTENCIA NÚM. 195/2024
FECHA DE SENTENCIA: 29/02/2024
RECURSO CASACIÓN NÚM. 1079/2022

**Resumen: Interpretación del art. 103 LECrim y art. 268 CP**

La Sala Segunda del Tribunal Supremo señala que la interpretación del art. 103 LECrim, limitativo del ejercicio de la acción penal, ha de realizarse con carácter restrictivo. La falta de correspondencia del art. 103 LECrim con el art. 268 CP aumenta las dificultades interpretativas del alcance de la cláusula limitativa. Esa discordancia, ha sido corregida por la interpretación jurisprudencial. La constatación de que el art. 103 LECrim no se ha acomodado a las situaciones de crisis matrimoniales hace precisa una acomodación de su sentido para atender a la nueva realidad. Así, cualquier delito cometido entre cónyuges, en ausencia de los presupuestos que justifican la aplicación de la excusa absolutoria prevista en el art. 268 CP, podrá ser perseguida por la víctima, sin limitaciones derivadas de la literalidad del art. 103 LECrim, cuyo contenido ha de ser interpretado en estrecha relación con el fundamento y los presupuestos de exención. Sería absurdo que, en situaciones de crisis matrimoniales, a las que refiere el art. 268 CP, respecto a las cuales ya no juega la excusa absolutoria en los delitos patrimoniales, el perjudicado no pudiera actuar ante la jurisdicción penal.

En consecuencia, el art. 103 LECrim debe ser interpretado, como tal norma procesal, de acuerdo a la realidad existente al tiempo de la aplicación del precepto, es decir, al tiempo de la constitución de la relación jurídica procesal, de manera que las limitaciones surtirán efecto respecto a las relaciones parentales descritas en el art. 103 LECrim, enmarcados en los delitos a los que se refiere. El art. 268 CP, por su parte, dará lugar a la exención de la responsabilidad penal respecto de hechos que aun siendo típicos, antijurídicos y culpables no son penados por la declaración de concurrencia de la excusa absolutoria, sin perjuicio de la responsabilidad civil.

El TS ha admitido la posibilidad de que la excusa absolutoria produzca sus efectos en la fase de instrucción o en la fase intermedia, mediante la oportuna resolución de sobreseimiento al amparo del art. 637.3 LECrim, siempre que estén acreditados suficientemente los presupuestos básicos que requiere la aplicación de aquella. Una vez acordada la absolución por el delito contenido en la acusación, no es posible un pronunciamiento respecto de la responsabilidad civil que se hubiera derivado del mismo, debiendo acudir a la jurisdicción civil para obtener el resarcimiento que fuera procedente.

No obstante, no faltan precedentes que admiten la declaración de responsabilidad civil una vez que el tribunal ha procedido a establecer unos hechos determinados y aplica luego la excusa para absolver al acusado. Doctrina jurisprudencial inspirada en consideraciones legales sobre la adecuada protección de la víctima y en argumentos de economía procesal, pues en algunos supuestos se presenta la necesidad de practicar la prueba en el juicio oral para establecer de forma terminante la concurrencia de los presupuestos fácticos de la excusa absolutoria —e incluso la existencia del delito, la autoría y la extensión de la propia responsabilidad civil— y, además, la conveniencia de no repetir un proceso que, en sus extremos más trascendentales, entre los que se encuentran los aspectos civiles, ya se había desarrollado en su integridad, con respeto a los derechos de todos los afectados.

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Art. 103 LECrim
Art. 268 CP

**TRIBUNAL SUPREMO (PLENO)**
SENTENCIA NÚM. 85/2024
FECHA DE SENTENCIA: 26/01/2024
RECURSO CASACIÓN NÚM.: 5756/2021

**Resumen: Imposibilidad de la atenuación analógica del art. 183 bis CP**

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Arts. 21.7.ª y 183 bis CP

La Sala Segunda del Tribunal Supremo recuerda que la construcción analógica de atenuantes del art. 21.7.ª CP tiene como objetivo garantizar la correspondencia entre la pena y los concretos indicadores de gravedad del injusto, de culpabilidad o de merecimiento del autor, atendidos los fines político-criminales concurrentes.

Ello no significa que los jueces dispongan de un ilimitado "motor de búsqueda" de atenuantes. Cuando no es posible trazar la análoga significación con las categorías normativas típicas de referencia debe presumirse que la opción racional del legislador ha sido, precisamente, no incluir otras atenuaciones. Por exigencias estructurales derivadas de nuestro modelo constitucional, basado en la idea de la división del poder y del sometimiento de los jueces al imperio de la ley, no pueden generarse atenuaciones no previstas y desconectadas del sentido y los fines a los que responden las atenuantes genéricas o específicas. Supondría un nítido acto de creación normativa desconectado de la herramienta analógica de la que se dispone y, desde luego, de la propia legitimidad que la Constitución atribuye a los jueces como agentes del poder.

Pero, además, no puede prescindirse del propio fin de protección de la norma de la que se pretende extraer la conexión analógica. En efecto, si la prueba ha descartado la libertad en el consentimiento otorgado por la persona menor de edad para mantener relaciones sexuales con la persona mayor de edad, es porque se ha excluido, también, la proximidad por edad y en el grado de desarrollo o madurez que reclama la cláusula de no tipicidad.

Por tanto, si el consentimiento de la persona menor de edad no es enteramente libre, la conducta sexual desarrollada satisface todas las exigencias de tipicidad y de idoneidad para lesionar el bien jurídico protegido, sin que del dato de que la distancia cronológica o la diferencia de desarrollo o madurez entre víctima y victimario no sea abismal o desproporcionada pueda derivarse una atenuación de pena. Ni el hecho objetivamente se convierte en menos disvalioso ni puede tampoco traducirse, por sí, en un factor de reducción de la culpabilidad del victimario.

La no excesiva lejanía en términos de edad y desarrollo físico y madurativo, pero que resulta irrelevante para excluir la conducta típica, no puede generar una especie de subtipo atenuado sobre la base de una suerte de semiconsentimiento o consentimiento imperfecto de la víctima sin riesgo de contradecir el propio sentido de la norma prohibitiva y de superar en mucho la función que puede cumplir la analogía.

Lo anterior no quiere decir que las circunstancias personales del autor no deban ser tomadas en cuenta. Primero, para determinar si, puestas en relación con la entidad del hecho, permiten la aplicación del tipo atenuado (art. 181.3 CP); segundo, para individualizar la pena que debe imponerse (art. 66.1.6 CP). Y sin perjuicio que puedan identificarse factores que afecten a las bases de imputabilidad o la concurrencia de alguna clase de error que justifiquen la atenuación o, incluso, la exención de responsabilidad.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**
SENTENCIA NÚM. 40/2024
FECHA DE SENTENCIA: 11/03/2024
RECURSO DE AMPARO NÚM.: 8405/2022

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Art. 17 CE

**Resumen: Vulneración del art. 17 CE en delito contra la seguridad vial**

El Tribunal Constitucional reconoce la vulneración del derecho a la libertad personal ante la condena por un delito del art. 379.2 CP cuando la prueba de alcoholemia se realizó sin mediar detención policial y en ausencia de cobertura legal expresa para el traslado a dependencias policiales de quien no consintió libremente ese desplazamiento.

En el supuesto examinado, la recurrente fue requerida para detener su vehículo por agentes del Cuerpo Nacional de Policía en un control de seguridad, y no en un control preventivo de alcoholemia. La Policía Nacional, al no ser competente para realizar la prueba de alcoholemia, solicitó la presencia de la Policía Municipal de tráfico. La imposibilidad de la Policía Municipal para acudir al lugar provocó el traslado, no consentido libremente, de la recurrente a la comisaría.

Recordando su propia doctrina, el TC sostiene que no son admisibles las restricciones a la libertad personal sin cobertura legal y que esa cobertura debe serlo para una finalidad constitucionalmente legítima, siempre expresada de forma nítida y de manera que no genere espacios de inseguridad.

La libertad no está presente cuando quien toma una determinada decisión (en el caso analizado, acompañar a los agentes de policía a comisaría para efectuar la prueba de alcoholemia) lo hace significativamente presionado por parte de un funcionario público, de forma que no pueda hablarse de plena autodeterminación o de la prestación de un consentimiento libre e incondicionado.

No puede hablarse de libre voluntad de una persona cuando la decisión adoptada se base en el ofrecimiento alternativo de una opción jurídicamente necesaria y otra que entrañe una contravención, es decir, cuando la alternativa que se le ofrece, si no adopta la decisión de desplazarse o permanecer en un lugar, es la de incurrir en un determinado ilícito.

De la legislación existente en la materia no puede deducirse que exista una previsión legal clara, que responda a los requisitos de seguridad y certeza que justifique el traslado de una persona interceptada en un control de seguridad a una comisaría para realizar la prueba de alcoholemia, en aquellos supuestos en los que la persona no acepte voluntariamente, de forma indubitada y clara ese desplazamiento. La mera referencia a la necesidad de cooperación entre cuerpos policiales no es suficiente como norma de cobertura cuando se está ante la restricción de un derecho fundamental.

**TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**
FECHA DE SENTENCIA: 30/04/2024
ASUNTO C-670/22

**FUENTE**

FISCAL DE SALA COORDINADOR DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Directiva 2014/41/CE del Parlamento y del Consejo, de 3 de abril de 2014.

**Resumen: EncroChat. Servicio de telecomunicaciones cifradas**

La STJUE de 30/04/2024 (asunto C-670/22) contiene una serie de conclusiones que aclaran diferentes aspectos relacionados con la orden europea de investigación (OEI):

1.ª Un fiscal puede emitir una OEI —no necesariamente un juez— para la transmisión de pruebas que ya obren en poder de las autoridades del Estado de ejecución, siempre que aquel sea competente para acordar esa transmisión, incluso cuando para su obtención se requiera de autorización judicial de acuerdo con el ordenamiento del Estado de emisión.

2.ª El principio de reconocimiento mutuo impide que la autoridad de emisión esté facultada para controlar la legalidad del procedimiento en el que el Estado de ejecución ha recabado las pruebas que ya obran en poder de las autoridades competentes de dicho Estado y cuya transmisión se solicita.

3.ª En relación con el art. 31 de la Directiva 2014/41 que regula la notificación en casos de intervención de telecomunicaciones transfronteriza sin necesidad de asistencia técnica, el TJUE define el término «telecomunicaciones» como concepto autónomo del Derecho de la Unión, que engloba a todos los procesos de transmisión de información a distancia. Por lo tanto, lo considera un concepto amplio, que se refiere tanto a un número de teléfono, como a una dirección de protocolo de Internet («dirección IP») o a una dirección de correo electrónico.

4.ª Partiendo de las diferencias existentes entre la OEI emitida para la interceptación de telecomunicaciones del art. 30 y la mera notificación del art. 31 de la Directiva, el TJUE aclara que en este último supuesto la autoridad competente del Estado miembro notificado dispone de una facultad discrecional de informar a la autoridad competente del Estado miembro que efectúa la interceptación, que la misma no puede llevarse a cabo o que debe interrumpirse o, en su caso, que los datos interceptados no puedan utilizarse o solo puedan utilizarse en las condiciones especificadas en el mismo. Por lo tanto, el TJUE declara que el art. 31 de la Directiva 2014/41 también protege los derechos de las personas afectadas por dicha medida, con afectación a la utilización de los datos a efectos de enjuiciamiento penal.

5.ª El TJUE recuerda que, a falta de normas en el Derecho de la Unión relativas a la admisibilidad y valoración de pruebas, corresponde su determinación al Derecho de cada Estado miembro, siempre que no sean menos favorables que las que regulan situaciones similares sujetas al Derecho nacional (principio de equivalencia) y que no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).

El TJUE declara que el art. 14.7 de la Directiva 2014/41, que se refiere al respeto de los derechos de la defensa y a la equidad del proceso al evaluar las pruebas obtenidas a través de la OEI, obliga a los tribunales nacionales a excluir aquella información y pruebas que puedan influir destacadamente en la valoración de los hechos cuando el investigado no esté en condiciones de formular observaciones sobre la validez de aquellas de manera que le permita influir eficazmente en la apreciación de los hechos que se le imputan.

FGE
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

INFOFISCALÍA
INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Ministerio Fiscal

20 DE MAYO DE 2024 | N.18/2024

## ÚLTIMAS CONSULTAS DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

En los últimos meses el Fiscal General del Estado ha dictado tres consultas resolviendo cuestiones planteadas por distintas Fiscalías.

La Consulta de la FGE núm. 1/2024, de 21 de marzo, *sobre algunas cuestiones relacionadas con la utilización fraudulenta de instrumentos de pago distintos del efectivo*, establece el criterio a seguir en la interpretación de las distintas modalidades de estafas tipificadas en el art. 249 CP tras la reforma de dicho precepto operada en virtud de la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre.

En concreto, analiza si los supuestos en los que la cuantía defraudada no excede de 400 euros pueden sancionarse como delito leve en casos de estafas informáticas del art. 249.1.a) CP y de uso fraudulento de medios de pago distintos del efectivo del art. 249.1.b) CP; si el delito de estafa del art. 249.2.b) CP admite el dolo eventual; la relación concursal entre un delito de hurto (art. 234 CP) o robo (art. 237 CP) y un delito de estafa del art. 249.2.b) CP; y si una vez consumada la conducta del art. 249.2.b) debe castigarse de forma autónoma la ulterior utilización fraudulenta del instrumento de pago.

La Consulta de la FGE núm. 2/2024, de 3 de abril, *sobre el delito de propaganda electoral extemporánea*, resuelve las dudas a propósito de la calificación jurídica que merece la publicación en redes sociales de mensajes electorales durante la jornada de reflexión tras la finalización de la campaña electoral.

La Consulta de la FGE núm. 3/2024, de 16 de mayo, *sobre el concepto penal de patrimonio público del art. 433 ter CP*, determina el criterio en la interpretación de los delitos de malversación, tras la reforma del CP llevada a cabo en virtud de la LO 14/2022, a raíz de la definición auténtica de patrimonio público que ofrece el nuevo art. 433 ter CP.

Se examina si, a la vista del tenor literal del art. 433 ter CP, el objeto material de los delitos de malversación debe quedar encorsetado por el concepto de patrimonio público y/o de Administración pública ofrecido por el derecho administrativo o se incluye también el patrimonio de sociedades mercantiles de derecho privado vinculadas o dependientes de una Administración pública, fundaciones del sector público o las universidades públicas.

Se adjuntan las tres Consultas de la FGE en formato PDF navegable para facilitar su ulterior utilización.

INFOFISCALÍA

INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

22 DE MAYO DE 2024 | N.19/2024

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

## REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA DE LA UNIDAD DE TRATA DE PERSONAS Y EXTRANJERÍA DE LA FGE

La Unidad Especializada de Trata de Personas y Extranjería de la Fiscalía General del Estado ha elaborado el repertorio de jurisprudencia correspondiente al segundo semestre del 2023.

El boletín de jurisprudencia contiene un breve resumen de las últimas resoluciones más significativas de Audiencias Provinciales, Tribunales Superiores de Justicia y Tribunal Supremo relacionadas con la trata de personas y la extranjería.

Se recogen resoluciones relativas al delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, laboral, para la realización de actividades delictivas, mendicidad y matrimonios forzados.

Asimismo, se relacionan resoluciones sobre cuestiones tales como la aplicación de la excusa absolutoria del art. 177 bis.11 CP, prostitución, inmigración, delitos contra los derechos de los trabajadores o la sustitución de la ejecución de la pena de prisión por expulsión del art. 89 CP.

El repertorio se adjunta en 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 (PLENO)**
SENTENCIA NÚM. 72/2024
FECHA DE SENTENCIA: 07/05/2024
RECURSO AMPARO NÚM.: 2228/2020

**Resumen: La revocación de una sentencia absolutoria basada en discrepancias con la valoración de la prueba supone una extralimitación de las facultades del tribunal de apelación**

El Pleno del Tribunal Constitucional declara que la sentencia dictada en apelación vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al revocar una sentencia absolutoria y ordenar la devolución de la causa al órgano de procedencia para la repetición del juicio oral ante un nuevo juzgador.

En relación con el alcance y los límites constitucionales de la facultad de impugnación y revisión del juicio fáctico de las sentencias absolutorias que se basan en la apreciación de duda razonable, el TC destaca que el modelo limitado de revisión en segundo grado que nuestro ordenamiento jurídico reconoce en favor de las partes acusadoras ha permitido siempre cuestionar en apelación el juicio fáctico de una sentencia absolutoria alegando la existencia de «error en la valoración de la prueba». A través de este motivo, en atención a que la pretensión es la revocación de una sentencia absolutoria, ha sido y es posible denunciar la manifiesta irrazonabilidad de las conclusiones probatorias que han llevado a la absolución, en tanto que puede vulnerar una de las garantías constitucionales esenciales de las partes acusadoras reconocidas en el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Sin embargo, no resulta posible que a su amparo se vuelvan a valorar las pruebas practicadas en el juicio oral de instancia para, de ellas, extraer una conclusión probatoria alternativa que confronte y pretenda sustituir la alcanzada en la instancia. Dada su naturaleza, la revisión que es posible en segundo grado no se refiere a las pruebas en sí mismas, sino a la sentencia recurrida y a la fundamentación de su valoración.

Esto es, el juez de segundo grado debe acudir a la sentencia y no a las pruebas: el vicio de justificación que posibilita la anulación de la sentencia absolutoria con fundamento en una eventual vulneración de la interdicción de la arbitrariedad, como garantía constitucional esencial de las acusaciones reconocida en el art. 24.1 CE, debe emerger del texto de la decisión, confrontado con el desarrollo del juicio y la prueba documental que a él ha accedido, que siempre puede ser tomada en consideración a estos efectos. Todo ello sin perjuicio de que las omisiones valorativas probatoriamente relevantes denunciadas por la acusación sean verificadas por el órgano revisor.

Las posibilidades de revocación de una sentencia absolutoria al amparo de este motivo de recurso se limitan constitucionalmente a un control de razonabilidad cuyo objeto puede extenderse: i) a la motivación o justificación de la conclusión probatoria, cuando resulte ausente, insuficiente o apoyada en un error de hecho patente que derive de las actuaciones; ii) a la utilización de reglas de inferencia fáctica contrarias a la lógica, el conocimiento científico o las máximas de experiencia; iii) a la omisión de razonamiento sobre pruebas practicadas que sean relevantes para el fallo; iv) a la previa decisión de excluirlas del acervo probatorio por considerarlas inválidas o ilegítimas. Se trata, en última instancia, de criterios de control que son garantía frente a la arbitrariedad de la decisión judicial absolutoria lesiva de una garantía constitucional esencial de las acusaciones reconocida en el art. 24.1 CE y que han sido recogidos en el art. 790.2 LECrim.

**FUENTE**

FISCAL DE SALA JEFE DE LA FISCALÍA ANTE EL TC

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Art. 24 CE y art. 790.2 LECrim

**TRIBUNAL SUPREMO (PLENO)**
SENTENCIA NÚM. 603/2024
FECHA DE SENTENCIA: 14/06/2024
RECURSO CASACIÓN NÚM. 6243/2021

**Resumen: El engaño en los delitos contra la libertad sexual y stealthing**

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Arts. 178 y siguientes CP

El Pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo analiza si el consentimiento sexual obtenido mediante una argucia o engaño rellena la tipicidad del art. 181 CP (o la del actual art. 178.1 CP) y, si en el supuesto de *stealthing*, se puede hablar de consentimiento respecto del concreto acto sexual realizado desde la estricta perspectiva de la libertad sexual.

El primero de los interrogantes merece una respuesta negativa. No son actos típicos aquellos en que ha intervenido engaño para conseguir la conformidad de la otra persona implicada en la relación sexual.

Cuando el Código habla en estos preceptos de consentimiento lo hace en su sentido débil; es decir, le basta la anuencia, la aceptación, aunque esa decisión esté viciada por un conocimiento errado de la realidad provocado o aprovechado por el otro sujeto. Cuando la ley quiere referirse a un consentimiento plenamente informado, lo aclara normalmente de forma taxativa (art. 156 CP).

Justamente por eso, el reformado art. 178 CP estaría incompleto, si junto al primer párrafo que enuncia la ausencia de consentimiento, no especificase que quedan asimilados aquellos supuestos en que media violencia o intimidación o prevalimiento de superioridad. Si se entendiese de otra forma, sobraría esa especificación.

Las relaciones sexuales en las que el consentimiento se ha obtenido mediante un engaño solo estaban tipificadas como abuso sexual en el art. 182 CP (abuso fraudulento de menores) cuando la edad de la víctima se movía entre 16 y 18 años. Tal tipicidad ha sido suprimida por la reforma de 2022, lo que significa necesariamente que se ha despenalizado esa conducta.

La decisión legislativa (suprimir el anterior art. 182 CP) no puede implicar desplazar a los tipos genéricos todas las relaciones sexuales en que se ha logrado la anuencia mediante algún artificio o engaño, por muy determinante que sea éste.

En conclusión, un consentimiento obtenido mediante engaño no abre las puertas a una condena por los delitos de los arts. 178 y ss. actuales; como no las abría antes a las tipicidades equivalentes, con la única salvedad de los casos de sujeto pasivo con edad comprendida entre 16 y 18 años. Solo se otorga relevancia penal al consentimiento viciado si se obtuvo con intimidación o prevalimiento o abuso de una situación de superioridad o de vulnerabilidad (art. 178 CP).

En casos de *stealthing*, ¿se puede hablar realmente de consentimiento respecto de ese concreto acto?

En efecto, hay casos en que el engaño no solo desencadena un consentimiento viciado (inidóneo para colmar la tipicidad), sino que se traduce en una ausencia de consentimiento respecto de la concreta conducta. No es consentimiento existente pero inválido por error, sino ausencia de consentimiento. No estamos ante un engaño motivacional, sino sobre el qué, sobre la misma acción (*fraud in the inducement* frente a *fraud in the factum*). Son conductas encajables en el anterior art. 181 CP y en el actual art. 178 CP.

**TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**
ASUNTO C-760/2022
FECHA DE SENTENCIA: 04/07/2024

**Resumen: Interpretación del derecho a estar presente en el juicio; posibilidad de que un encausado participe en el juicio por videoconferencia**

El TJUE interpreta el art. 8.1 de la Directiva (UE) 2016/343, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio, en el sentido de que no se opone a que un encausado pueda, por su expreso deseo, participar en las vistas del juicio mediante videoconferencia.

Según el art. 8.1 Directiva 2016/343, los Estados miembros garantizarán que los sospechosos y acusados tengan derecho a estar presentes en el juicio. Este derecho se basa en el derecho a un juicio justo del art. 6 CEDH. Por consiguiente, la interpretación que realiza el TJUE debe asegurar un nivel de protección que respete el derecho garantizado por el art. 6 CEDH, según lo interpreta el TEDH.

De la jurisprudencia del TEDH se desprende que la comparecencia del acusado reviste una importancia capital en aras de un proceso penal equitativo y que la obligación de garantizar a dicha persona el derecho a estar presente en la sala de audiencias es uno de los elementos esenciales del art. 6 CEDH.

En consecuencia, el TJUE ha declarado que, en virtud del derecho consagrado en el art. 8.1 de la Directiva 2016/343, el acusado debe tener la posibilidad de comparecer personalmente en las vistas celebradas en el juicio en el que está incurso, sin que dicha Directiva imponga a los Estados miembros que establezcan la obligación de que todo sospechoso o acusado asista al juicio.

La Directiva tiene por objeto establecer normas mínimas comunes relativas a determinados aspectos de la presunción de inocencia en el proceso penal y al derecho de los sospechosos y acusados a estar presentes en el juicio y no llevar a cabo una armonización exhaustiva del proceso penal. Por tanto, a la vista del alcance limitado de la armonización y de que el art. 8.1 de la Directiva no regula la cuestión de si los Estados miembros pueden disponer que el encausado pueda, a petición expresa, participar por videoconferencia en las vistas del juicio penal, tal cuestión pertenece al ámbito del Derecho nacional.

El TEDH ha declarado que la participación en el proceso por videoconferencia no es, en sí misma, incompatible con el concepto de juicio justo y público, pero es preciso asegurar que el justiciable puede seguir el proceso y ser oído sin obstáculos técnicos y comunicarse de manera efectiva y confidencial con su abogado.

**FUENTE**

SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTICULOS RELACIONADOS**

Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016

INFOFISCALÍA

INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

19 DE SEPTIEMBRE DE 2024 | N.23/2024

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

## INSTRUCCIÓN DE LA FGE 1/2024

En el día de hoy el Fiscal General del Estado ha publicado la Instrucción 1/2024, de 19 de septiembre, *sobre la formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal*.

Con ello se deroga expresamente la Instrucción de la FGE núm. 5/1993, de 27 de diciembre, *sobre la formación y perfeccionamiento de los miembros de la carrera fiscal*, habida cuenta del dilatado periodo de tiempo transcurrido desde su publicación y algunas novedades legislativas introducidas que ponen de relieve la necesidad de revisar, actualizar e, incluso, renovar el modelo actualmente vigente en aspectos notablemente trascendentes.

Entre ellas, el cambio de paradigma acaecido a raíz de la publicación del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*, que ha supuesto 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 demanda el GRECO («la formación de fiscales debe estar controlada principalmente por los mismos fiscales»).

Por ello, se hace presente a lo largo de la Instrucción la necesidad de impulsar la formación inicial y continuada de la carrera fiscal por parte de la Fiscalía General del Estado, aspecto verdaderamente estratégico en cualquier organización moderna, y que en el caso del Ministerio Fiscal entronca con la defensa y representación de los derechos y libertades de la ciudadanía, la legalidad y los intereses públicos y sociales.

FGE
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

INFOFISCALÍA
INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Ministerio Fiscal

30 DE SEPTIEMBRE DE 2024 | N.24/2024

## LENGUAS COOFICIALES

En el día de hoy el Fiscal General del Estado ha dictado un Decreto en cuya virtud determina el **nivel de competencia A2** en las lenguas españolas distinta del castellano como mérito determinante para adjudicar aquellas plazas que se oferten en territorios de comunidades autónomas que cuenten con idioma cooficial, a los solos efectos de los concursos de traslado reglados que se convoquen a partir del 4 de mayo de 2025.

El conocimiento de las lenguas y el 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».

Este nivel de usuario básico del Marco Común Europeo de Referencia permite conjugar el conocimiento elemental de las lenguas cooficiales distintas del castellano en las correspondientes comunidades autónomas del Estado con el favorecimiento de su aprendizaje y consiguiente certificación por parte de cualquier integrante del Ministerio Fiscal.

El conocimiento de los idiomas cooficiales deberá ser acreditado por los organismos competentes de las correspondientes comunidades autónomas para poder alegarse como mérito en los términos y con los efectos establecidos estatutaria y reglamentariamente.

Mediante el presente decreto y la concreción anticipada del nivel exigible de conocimiento de los idiomas cooficiales se persigue posibilitar que todos los miembros que integran nuestra institución puedan acceder a este mérito determinante una vez entre en vigor lo dispuesto en el párrafo a) del art. 70 RMF.

INFOFISCALÍA

INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

1 DE OCTUBRE DE 2024 | N.25/2024

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

## CUENTA E-CURIA

El 27 de septiembre de 2024 el Fiscal General del Estado dictó un Decreto en cuya virtud se acuerda la creación de una cuenta general *e-Curia* para la Fiscalía española a fin de comunicarse con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, bajo la denominación fge.cuestionesprejudiciales@fiscal.es.

La cuenta *e-Curia* es el cauce establecido para facilitar la comunicación con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pues permite presentar y recibir escritos procesales por vía electrónica ante el TJUE y consultar la lista cronológica de acciones que se han efectuado. Tanto el funcionamiento como el uso de esta cuenta aparecen regulados en el Manual de utilización de la cuenta *e-Curia* (Anexo I) y en las Condiciones de uso de la cuenta *e-Curia* (Anexo II), publicados ambos por el Tribunal de Luxemburgo.

La creación de esta cuenta trae causa de las dificultades de la Secretaría del TJUE para notificar y emplazar al Ministerio Fiscal en los procesos en los que es parte. Su uso ha sido de impulsado desde hace tiempo por el propio TJUE, siguiendo las Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales relativas al planteamiento de las cuestiones prejudiciales (Documento 2019/C 380/01).

La implementación de la cuenta *e-Curia* ha sido valorada positivamente por los Fiscales de Sala Jefes de las diferentes Secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo a fin de dar la debida tramitación a las cuestiones prejudiciales, de forma efectiva y coordinada, siguiendo los criterios recogidos en la Instrucción de la FGE núm. 1/2016, de 7 de enero, *sobre la intervención del fiscal en las cuestiones prejudiciales europeas*.

A fin de facilitar el uso de la cuenta dentro de la Fiscalía, la Secretaria Técnica de la FGE, en colaboración con los Fiscales de Sala Jefes de la Fiscalía del Tribunal Supremo, elaboró un protocolo interno de gestión, que también se difunde a toda la carrera para su oportuno conocimiento.

Asimismo, se difunden una serie de anexos, a los que hace referencia el propio protocolo, y que pueden ser de interés por ser documentos publicados por el TJUE para la creación, uso y manejo de la cuenta *e-Curia*, así como un Anexo III en el que se adjunta la citada Instrucción de la FGE núm. 1/2016.

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

INFOFISCALÍA

INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Ministerio Fiscal

2 DE OCTUBRE DE 2024 | N.26/2024

## RED CIVIL INTERNACIONAL DE FISCALES (RCIF)

En el día de hoy el Fiscal General del Estado ha dictado un Decreto por el que acuerda la constitución de una Red Civil Internacional de Fiscales (RCIF), que actuará 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 y de la Fiscal de Sala Coordinadora de Personas con Discapacidad y Mayores, y que será constituida tras la convocatoria del correspondiente proceso de selección y la designación de sus miembros entre aquellos fiscales que cuenten con la especialización necesaria para dotar de valor y excelencia el trabajo que se desarrolle en su seno conforme a las atribuciones que a la misma se asignen.

Resulta precisa la creación de un grupo de fiscales formados en esta materia que podrá aportar esa experiencia y conocimiento especializado en las fiscalías territoriales en las que se integren, entre otros, en los siguientes aspectos: dar soporte técnico a la plantilla en el despacho y resolución de asuntos en el marco de sus atribuciones; contribuir a la coordinación, ad intra, de la propia Fiscalía, para asegurar una respuesta uniforme y consistente en todo el territorio; facilitar la contribución que el Ministerio Fiscal pueda ofrecer para atender, conforme a derecho, a través de los cauces y canales judiciales procedentes, las solicitudes de cooperación jurídica internacional; coadyuvar al impulso de las solicitudes de cooperación judicial que deban ser emitidas por las autoridades judiciales españolas a otros Estados.

A su vez, este conjunto de fiscales especializados en el territorio nacional sería el cauce natural para contribuir a dar mayor circulación y aprovechamiento a la información, herramientas prácticas y actividades formativas vinculadas a la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, así como a otros intercambios y encuentros profesionales.

Para la adecuada formación de los miembros que configuren la futura RCIF se ha incluido en el Plan de Formación continuada del primer semestre de 2025 un curso de especialización, que permitirá dotar a sus participantes de las principales herramientas e instrumentos jurídicos que son objeto de aplicación en la resolución de aquellos asuntos en los que tiene entrada un elemento foráneo en el ámbito del derecho civil, mercantil o de la protección de las personas con discapacidad y mayores, de forma que este aprendizaje sirva para desempeñar las funciones que sean objeto de asignación a la Red dentro de los estándares de eficacia y excelencia que constituyen la actuación de todos los integrantes del Ministerio Fiscal. Este curso formativo se ofertará a la totalidad de la carrera, con la finalidad de que todos sus componentes puedan formar parte de la Red, dando cumplimiento al principio de igualdad de oportunidades, que se ha señalado como uno de los principios rectores de la formación en la Instrucción de la FGE núm. 1/2024, de 19 de septiembre, *sobre la formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal*.

FGE
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

INFOFISCALÍA
INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Ministerio Fiscal

07 DE OCTUBRE DE 2024 | N.27/2024

## PLAN DE FORMACIÓN DE LA CARRERA FISCAL 2025

Por Decreto de 4 de octubre de 2024 el Fiscal General del Estado ha aprobado el Plan de Formación de la carrera fiscal —inicial y continuada— para el año 2025. Ambos documentos se acompañan a la presente comunicación.

La publicación del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*, ha supuesto 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 demanda el GRECO «la formación de fiscales debe estar controlada principalmente por los mismos fiscales».

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 que ahora se aprueba también ha sido objeto de análisis y evaluación por los vocales de la Comisión de Formación a los que se les dio traslado del Plan de Formación el pasado 2 de septiembre de 2024. Los integrantes de la Comisión realizaron diversas sugerencias y aportaciones que han enriquecido el texto final.

Del mismo modo, se ha dado traslado del Plan para su conocimiento e informe al Consejo Fiscal, dando así cumplimiento a lo previsto en el art. 14.4.i) EOMF.

Para la consecución de los fines propuestos en este Plan de Formación se ha de contar con la colaboración del Centro de Estudios Jurídicos (CEJ) como una pieza clave para el adecuado engranaje organizativo, necesariamente condicionado, como es lógico, por los recursos presupuestarios disponibles.

INFOFISCALÍA

INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Ministerio Fiscal

5 DE NOVIEMBRE DE 2024 | N.28/2024

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

## CAUSA ESPECIAL 3/20557/2024
## SALA SEGUNDA DEL TRIBUNAL SUPREMO

En el día de hoy la Excma. Sra. Teniente Fiscal del Tribunal Supremo ha dictado un Decreto que, junto con un recurso de apelación, ha sido remitido a la Sala Segunda del Tribunal Supremo. En este Decreto deja sin efecto las previsiones del apartado segundo del art. 25 EOMF y del art. 26 EOMF respecto a la dación de cuenta al Excmo. Sr. Fiscal General del Estado en relación con cualesquiera actuaciones procesales derivadas de la Causa Especial 3/20557/2024, como consecuencia de los Decretos dictados previamente por este último.

Se cumplimenta así lo dispuesto en el apartado segundo del art. 17 EOMF, conforme al cual la Teniente Fiscal del Tribunal Supremo sustituirá al Fiscal General del Estado en caso de ausencia, imposibilidad o vacante, una vez que este último se abstuvo de intervenir desde su inicio en la dación de cuenta o en cualesquiera otras actuaciones que correspondieran en relación con el procedimiento ya iniciado por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

La abstención del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado fue acordada en virtud de Decreto suscrito en fecha 1 de abril de 2024, al amparo del art. 219.10.ª LOPJ, tanto en relación con las DP 167/2024 del TSJ de Madrid como con las DP 956/2024 del Juzgado de Instrucción n.º 28 de Madrid. Por Decreto de 30 de octubre de 2024 el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado acordó hacer extensiva su abstención a la Causa Especial 3/20557/2024 seguida ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

La Excma. Sra. Teniente Fiscal del Tribunal Supremo asumió desde su inicio el despacho de la Causa Especial n.º 20557/2024 seguida ante la Sala Segunda (ya informó en fecha 30 de septiembre de 2024 la exposición razonada elevada al Tribunal Supremo por el TSJM), de conformidad con las normas de reparto que rigen el funcionamiento de la Fiscalía del Tribunal Supremo (Nota Interior 3/2021 emitida por los cuatro Fiscales de Sala Jefes de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo), que le atribuyen la competencia para conocer de las querellas y denuncias que se dirijan, entre otros, contra el Fiscal General del Estado.

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

INFOFISCALÍA

INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Ministerio Fiscal

13 DE NOVIEMBRE DE 2024 | N.29/2024

## 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 primer 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.

Se recogen resoluciones relativas al principio de proporcionalidad, algunos tipos penales en concreto, cuestiones procesales, derechos fundamentales, responsabilidad civil o interrupción voluntaria del embarazo a partir de los dieciséis años.

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).

INFOFISCALÍA

INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Ministerio Fiscal

5 DE DICIEMBRE DE 2024 | N.30/2024

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

## REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA UNIDAD CONTRA LOS DELITOS DE ODIO Y DISCRIMINACIÓN DE LA FGE

La Unidad Especializada contra los Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado ha elaborado el repertorio de jurisprudencia correspondiente al primer semestre de 2024.

El boletín de jurisprudencia contiene un breve resumen de las últimas resoluciones más significativas dictadas por juzgados de instrucción, audiencias provinciales, tribunales superiores de justicia, Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Tribunal Europeo de Derechos Humanos relacionadas con los delitos de incitación al odio y a la discriminación.

Se recogen resoluciones relativas a diversos motivos de discriminación (xenofobia, islamofobia, antisemitismo, racismo, orientación sexual, identidad de género, ideología, discapacidad), a la competencia funcional, a la participación, a los daños morales inmateriales, a la retirada de contenidos en redes o a la necesaria suficiencia de la investigación penal, entre otras muchas.

Asimismo, se contienen diversas referencias de publicaciones doctrinales relacionadas con la materia de la especialidad propia de la Unidad contra los Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado.

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).

INFOFISCALÍA

INFORMACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Ministerio Fiscal

10 DE DICIEMBRE DE 2024 | N.31/2024

FGE

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

## COMPLEMENTO VARIABLE POR OBJETIVOS 1/2024

En los próximos días en las Fiscalías que utilizan la aplicación informática *Fortuny* como sistema de gestión procesal, existirá una precarga de datos automatizada —partiendo de los registros que realizan las secretarías en la aplicación— de las actividades que realizan cada uno de los fiscales en orden a objetivar los cómputos que se realizan y facilitar a los fiscales los cómputos y a los fiscales jefes la validación. De esta forma, también se pone en valor el trabajo que realizan las oficinas fiscales. No obstante, la precarga automatizada se encuentra acotada (en los términos a que se hace referencia en el documento adjunto).

En esta precarga automatizada cobra especial importancia el riguroso registro informático de las actividades que realizan los fiscales por parte de la oficina fiscal. Un inadecuado registro de la actividad perjudica la precarga de datos, por lo que las oficinas fiscales deben extremar el celo en la corrección del mismo.

Los y las fiscales también deben prestar la máxima atención a la hora de suministrar información a las secretarías de las actividades que realizan, pues de no hacerlo se perjudica gravemente la precarga de datos.