

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), ayuntamientos, 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, 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.

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_LIKQU.

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.

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.

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 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, discutió 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 desarrollo 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 transnacional o incidencia transfronteriza 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 defini-

ción 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 concorra 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 transfronterizo 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 auto-

ridades 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 itinerarios 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 Consejo General del Notariado, a las que hay que sumar la participación en las organizadas por entidades del tercer sector social, que a su vez participan en los programas formativos impartidos desde 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 entretajan 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 entor-

nos 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 realizado 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 transferencia 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 transferencia 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 sanita-

rio 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 enti-

dades 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

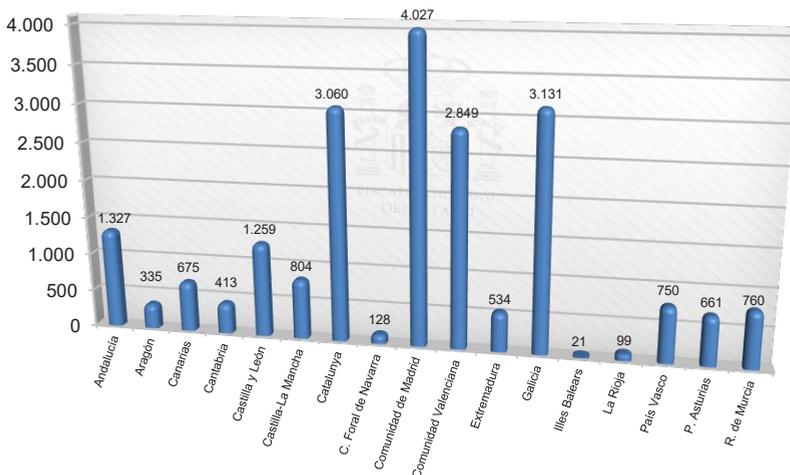
y/o psíquica. Además, ha transmitido la necesidad de comunicar a la Fiscalía la posible necesidad de apoyo a la capacidad jurídica de las internas, no solo ante una próxima excarcelación final, sino desde que sea detectada la necesidad del mismo.

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 atribuimos 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 irregularidades 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 ingresos 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 Fisca-

lías 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.^{5.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.^{5.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 celebración 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.^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.

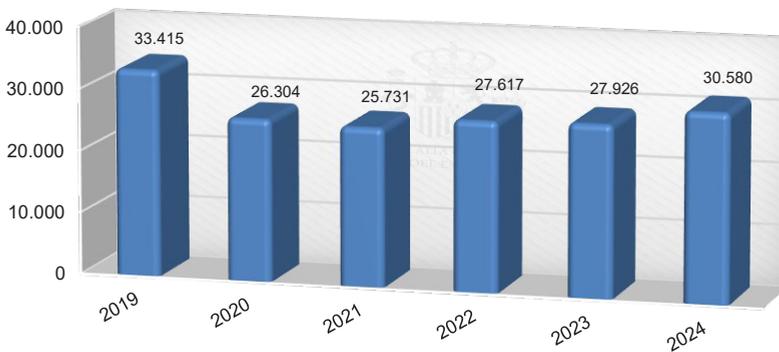
9.1.4.2 *Nuevos procedimientos tramitados para la provisión de apoyos*

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

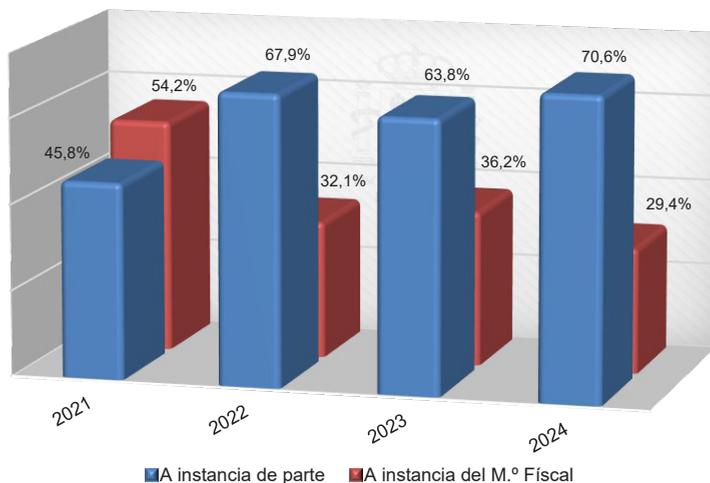
solicitudes judiciales, del $-22,76\%$, el primer año de entrada en vigor de la reforma del CC: prácticamente un parón en su cuarto trimestre. Esa contracción se mantiene, si bien se aminora año a año conforme se ve en el gráfico. Los tres años completos en vigor de la reforma deberían sugerir haber 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.