

11. DERECHOS HUMANOS Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

11.1 Introducción

El artículo 124 CE ha diseñado un modelo de Ministerio Fiscal que trasciende de mero promotor de la acción pública penal y lo erige en una institución central de nuestro sistema de garantías: no solo como garante de la legalidad, sino también –y muy especialmente– como valedor de los derechos fundamentales de la ciudadanía y defensor del interés público y social, que se encarna en los valores constitucionales y cuya máxima representación se encuentra en los derechos humanos. El Ministerio Fiscal se constituye, en definitiva, como motor de cambio, de desarrollo social y democrático. Esta es la óptica que de manera decidida asumió la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática de la Fiscalía General del Estado desde sus mismos inicios.

La creación de esta nueva especialidad ha sido celebrada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sus Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico de España de 18 de julio de 2025, considerándola un avance positivo de nuestro país en materia de memoria, verdad y reparación. Entre las recomendaciones del Comité se encuentra la de «[c]ontinuar sus esfuerzos para promover el reconocimiento de responsabilidades, el esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de personas desaparecidas y la preservación de la memoria, incluyendo la adopción de todas las medidas necesarias para garantizar que la labor del/de la Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática (...) se lleve a cabo de manera independiente, imparcial, inclusiva, transparente y equilibrada».

En efecto, tras su creación por la Ley 20/2022, de 19 de octubre, *de Memoria Democrática* (en adelante LMD) y su implementación en el mes de julio de 2023, la Unidad se encontró con el reto jurídico de desarrollar una especialidad pionera en el Ministerio Fiscal que, además, partía de un marco normativo también novedoso e inexplorado, en el que todo estaba por construir. Este camino enfrentaba no pocos desafíos, más allá de los puramente organizativos. Nos encontrábamos con hechos gravísimos, cometidos en el contexto de crímenes contra la humanidad y ocurridos hace décadas; con víctimas y victimarios en su mayoría fallecidos; con obstáculos jurídicos que cerraban la puerta a la exigencia de responsabilidades penales, tal y como venían siendo interpretados por la jurisprudencia ordinaria y constitucional. Pero, ante todo, nos encontrábamos con personas, con familias enteras, que arrastraban un larguísimo duelo y que precisaban, al fin, una respuesta

de las instituciones democráticas y del propio Estado de derecho que satisficiera sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Desde este escenario, la Unidad comenzó su andadura elaborando unos criterios interpretativos que, acordes con los derechos humanos y su desarrollo, cristalizaron en un verdadero cuerpo doctrinal conformador de una inédita justicia transicional para las víctimas del golpe de Estado, la guerra de España y la dictadura franquista.

Esta concepción parte de la propia consideración de nuestra Constitución como norma primigenia de derecho transicional, tanto en su consagración de la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social (artículo 10.1), como del valor hermenéutico del Derecho Internacional de Derechos Humanos (artículo 10.2 CE) y su integración en nuestro ordenamiento jurídico con una privilegiada posición en la jerarquía de fuentes (artículo 96.1 CE).

De acuerdo con lo anterior, la Unidad consolidó el criterio de que el expreso reconocimiento en el artículo 29.1 LMD del derecho de las víctimas a una investigación –indisolublemente vinculado con el derecho a la verdad, consagrado en el artículo 15 LMD– implica la correlativa obligación de la Administración de Justicia de proporcionarles una investigación efectiva como fin en sí misma. Con ello se integran en la tutela judicial del artículo 24.1 CE nuevos elementos que refuerzan el *ius ut procedatur* y el principio *pro actione* cuando se trata de hechos atroces como los cometidos en el contexto de crímenes contra la humanidad, de acuerdo con una interpretación del derecho fundamental con enfoque de derechos humanos, tal y como exige el artículo 10.2 CE.

En estos casi tres años de andadura, la Unidad ha analizado las distintas herramientas que la LMD y el resto del ordenamiento jurídico ponen a nuestra disposición para ofrecer a las víctimas verdad, justicia y reparación, y ha explorado todas las posibilidades de actuación del Ministerio Fiscal, partiendo de que la importancia de las misiones constitucionales conferidas por el artículo 124 CE, así como la flexibilidad que nos otorga nuestro propio andamiaje estatutario, nos permite intervenir en los más diversos espacios procesales, extra-procesales e institucionales.

De esta manera, la especialidad de derechos humanos y memoria democrática se ha configurado como una materia transversal, que implica a las distintas jurisdicciones y que atiende a las necesidades de las víctimas de manera integral y holística. Este es el espíritu que guía la publicación de la Instrucción de la FGE núm. 1/2025, de 26 de mayo, *sobre el/la Fiscal Coordinador/a de Derechos Humanos y*

Memoria Democrática y sobre las secciones especializadas en las fiscalías territoriales, que será después objeto de análisis.

Como se verá a lo largo de la presente Memoria, a consecuencia de todo lo anterior la actividad de la Unidad se ha incrementado de manera exponencial durante este último año. Una progresión ascendente que esperamos continúe en los próximos ejercicios, fruto del trabajo intenso, el impulso y la implicación de quienes integramos esta especialidad.