

2. AREA CIVIL

2.1 Actividad de las secciones de civil de las fiscalías territoriales

2.1.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Como es habitual, no se puede dejar de reiterar, al iniciar el tratamiento de esta materia en la Memoria, que cada vez con mayor relevancia, junto a la actividad principal de la Fiscalía en el orden jurisdiccional penal, sigue la Fiscalía incrementando su actividad en otros órdenes y dentro de ellos, cabe destacar por su volumen, variedad y naturaleza de los asuntos, el orden jurisdiccional civil.

La función del Ministerio Fiscal constitucionalmente definida para defender los derechos de las y los ciudadanos y el interés público tutelado por la ley, procurando la satisfacción del interés social se proyecta de un modo especial en este área que abarca desde los asuntos de familia, menores y personas vulnerables, hasta la protección de los intereses difusos de consumidores y usuarios, lo que determina la amplitud de materias que se despachan en las secciones civiles, alcanzando áreas de actuación que de modo transversal implican a toda la plantilla de fiscales.

El importantísimo cambio que en el ámbito civil han experimentado y siguen experimentando todas las instituciones básicas: el matrimonio y la estructura familiar, la custodia compartida, la filiación y los avances tecnológicos en técnicas de reproducción asistida, la autonomía de la contratación con la contratación en masa y las condiciones generales de la contratación y los derechos de los consumidores como contrapunto, los derechos fundamentales y la incidencia de las redes sociales, la defensa de las personas vulnerables y el impacto del derecho comunitario, entre otras, ponen de manifiesto que el Derecho Civil es un derecho vivo que acompaña a la persona desde que nace y debe ir adaptándose a las profundas transformaciones de una sociedad cada vez más diversa, y correlativamente se evidencia la necesidad de formación de la Fiscalía en el área civil para dar respuesta a estas nuevas realidades.

La conveniencia de reorganizar la distribución de trabajo pasa por la creación de las secciones de lo civil, donde sus integrantes puedan atender adecuadamente el trabajo y cumplir la función tutelar y protectora que en este ámbito tiene atribuido el Ministerio Fiscal, es evidente, pero choca con la realidad, de manera que hoy por hoy la aspiración de que en cada fiscalía provincial exista una sección civil, donde los fiscales asuman el despacho de papel y la asis-

tencias a las vistas así como el control de las sentencias, no es más que una utopía de momento inalcanzable en la inmensa mayoría de las fiscalías, salvo en aquellas de gran volumen cuya plantilla permite la especialización y en alguna otra que con escaso personal se organiza y pone de manifiesto las ventajas y mejora del trabajo realizado, como Illes Balears, Valladolid, Las Palmas y Murcia. Sin embargo, llama la atención que una gran Fiscalía como Barcelona, a pesar del volumen de trabajo, no disponga aún de una sección civil integrada por fiscales con dedicación exclusiva. Como se desprende de la lectura de las memorias, la tónica general es el escaso personal que apoya a los fiscales y la imposibilidad de que éstos atiendan la materia de civil y familia, que con frecuencia es despachada por todos los integrantes de la plantilla, si bien es cierto que en algunas fiscalías se agrupan junto a civil y familia, otros ámbitos o materias íntimamente relacionados como la discapacidad, y la protección de menores, lo que permite una más fácil adaptación estructural de la Fiscalía a los cambios orgánicos introducidos por la LO 1/2025 que establece la creación de secciones de familia, infancia y capacidad en aquellos Tribunales de Instancia en los que se considere conveniente por razones de carga de trabajo, y creemos que esta circunstancia va a facilitar la especialización.

Por otra parte, el crecimiento de la especialidad de Personas con Discapacidad y Mayores, ha podido suponer en algunas fiscalías un detrimento del fortalecimiento de sus secciones civiles.

2.1.2 ASISTENCIA A VISTAS

Como ya se comentaba el año anterior, por el aumento de la oralidad, esencial en el ámbito civil y de forma especial en los conflictos familiares, la asistencia del Ministerio Fiscal a vistas, exploraciones de menores o personas necesitadas de protección en las revisiones, audiencias previas en juicios de derechos fundamentales, jurisdicción voluntaria, constituye un problema unánimemente compartido por todas las fiscalías que reflejan la dificultad de atender a tantos señalamientos, especialmente cuando no se encuentra la colaboración judicial suficiente en la coordinación de los mismos, lo que obliga a los fiscales a invocar y recordar la obligación establecida en el artículo 182.4.5.º de la LEC.

Las nuevas tecnologías en este aspecto han sido desde la pandemia un importante aliado, de manera que las fiscalías promueven, cada vez más, la intervención por medio de videoconferencia cuya utilización

se ha generalizado a pesar de algunos problemas técnicos o de ciertos juzgados reacios a su uso. En los expedientes de jurisdicción voluntaria se acude al informe escrito al amparo del artículo 17.2 LJV en los casos en que es admisible y siempre que no haya oposición de las partes. No obstante, muchas fiscalías señalan que cada vez la coordinación con los órganos judiciales funciona mejor y la calidad técnica de los medios informáticos y audiovisuales de que disponen se va perfeccionando, de manera que se reducen los problemas de conexión.

2.1.3 DERECHO DE FAMILIA Y MENORES

Los problemas de asistencia a vistas que acabamos de analizar se ven incrementados en fiscalías de pequeño tamaño en cuyo territorio no se ha producido la designación de un juzgado o de una sección del Tribunal de Instancia con competencias en familia bien de forma exclusiva, bien abarcando otras materias, cuyo establecimiento es esencial para poner fin a la dispersión comentada, para una mejor utilización de los escasos recursos humanos así como para lograr la deseable uniformidad de criterio judicial y de esta manera alcanzar la especialización que exige la Ley Orgánica de protección integral de la infancia y adolescencia.

Todas las fiscalías reflejan que este año memorial objeto de análisis viene marcado por la puesta en marcha de los Tribunales de Instancia, y concretamente por las secciones de familia, infancia y capacidad creadas por la LO 1/2025. En principio esta nueva configuración judicial facilita la especialización y la más coordinada actuación de la Fiscalía, permitiendo además la concentración de señalamientos en aquellas materias que interviene el Ministerio Público, si bien en algún partido judicial dicha sección ya se encuentra saturada, como Vigo al tratarse del partido judicial con mayor índice de litigiosidad de Galicia. No obstante, es pronto para sacar conclusiones sobre la reforma y si se logrará el efecto pretendido de mejorar la eficiencia del servicio público de la justicia.

Mención especial merece la otra reforma introducida por la LO 1/2025, de eficiencia de la Justicia, al establecer como presupuesto de procedibilidad en muchos de los procedimientos de familia el haber intentado la conciliación o el acuerdo extrajudicial, establecidos como medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional (MASC). Esta reforma ha producido un periodo inicial de incertidumbre e incluso dudas importantes en cuanto a la compatibilidad de su exigencia con el interés superior del menor, lo que ha dado lugar al

planteamiento y admisión a trámite por el Tribunal Constitucional de una cuestión de inconstitucionalidad formulada por la Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de Valencia de Alcántara en relación con un proceso de modificación de medidas. El órgano judicial expone que el presupuesto de procedibilidad establecido, la negociación previa obligatoria, lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de protección del menor, especialmente cuando afecta a menores por ser una materia indisponible.

Las y los fiscales refieren, no obstante, que no se han planteado incidencias importantes, salvo constatar que existió un importante incremento de demandas presentadas antes de la entrada en vigor de la ley y posteriormente un parón de varios meses.

La mayoría de las fiscalías confirman que en materia de familia se ha optado por la flexibilidad a la hora de acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad acorde con el principio *pro actione*, pero con frecuencia si se pide subsanación se produce un retraso. Algunas reflejan la disminución de asuntos contenciosos (5% en Madrid) y el incremento de los de mutuo acuerdo; otras señalan que ese acuerdo se sigue produciendo mayoritariamente a la puerta del juzgado y tras obtener el informe psicosocial o haber escuchado a los hijos. Algunas fiscalías reflexionan sobre que, en realidad, esta exigencia solo supone una mera formalidad que dilata el procedimiento. Otras señalan que la única manera de reducir la litigiosidad es crear un servicio público potente de mediación en el ámbito familiar, pues hasta ahora dicho servicio refleja escasos resultados por ausencia de programas o escasez de medios.

Otro efecto derivado de los MASC que refieren varias fiscalías es el incremento injustificado de los procedimientos basados en el artículo 158 CC, excluidos por razones obvias del intento de negociación, que en realidad encubren una modificación de medidas o un desacuerdo en el ejercicio de la patria potestad y que son rechazados si no se aprecia urgencia en la decisión.

Como última novedad introducida por la LO 1/2025 y que plantea dudas sobre su aplicabilidad en los procesos de familia regulados en los artículos 748 LEC y ss., es la modificación que en el juicio verbal introduce el artículo 438 LEC, al establecer un traslado a las partes para proposición de prueba por escrito y tras ello un auto del juez admitiéndola o denegándola, así como la posibilidad de acordar la no celebración de vista si no se considera necesario. La Fiscalía mantiene que tal reforma es perturbadora y no puede afectar a los juicios verbales de familia, en cuanto contienen una regulación concreta y muy específica basada en la oralidad y la inmediación, en concordancia

con los importantes intereses en juego contenidos en los artículos 748 y ss. de la LEC; en concreto el apartado 2 del artículo 753 LEC, precepto que no se ha visto alterado por esta reforma, continua manteniendo la necesaria celebración de vista o comparecencia en los procesos especiales recogidos en el Título I del Libro IV del CC, donde se practican las pruebas y se concretan las posturas y conclusiones de las partes. No obstante, varios juzgados de Barcelona han dado traslado al Ministerio Fiscal para proposición de prueba por escrito, providencia que ha sido recurrida por la Fiscalía estando a la espera de la resolución que se adopte.

i) Custodia compartida y régimen de visitas.

Hay coincidencia entre las fiscalías en señalar que se ha producido la implantación generalizada de este sistema como el más adecuado para compartir responsabilidades parentales y fomentar la relación con ambos progenitores, pero siempre en la medida en que sea posible. Sólo cuando concurren circunstancias especiales (alta conflictividad entre progenitores, domicilios muy distantes) se atribuye a un progenitor, pero aún en estos supuestos se suelen establecer amplias visitas con pernocta a favor del otro. Alguna fiscalía señala que ha detectado un incremento de modificación de medidas para revertir la custodia compartida que no estaba funcionando, tal y como se referirá en el apartado correspondiente.

Muchas fiscalías ponen de manifiesto el aumento de procesos de mutuo acuerdo, bien inicialmente bien porque se reconducen tras la aprobación de las medidas provisionales, o tras el resultado del informe psicosocial o de la exploración de los menores; pero para algunas, ello no significa menor conflictividad, sino que esta se traslada a la ejecución, a la modificación de medidas o a los expedientes de jurisdicción voluntaria; procedimientos que aumentan aun cuando las medidas hubieran sido de mutuo acuerdo, lo que demuestra la tendencia a judicializar los temas de familia; otras fiscalías constatan por el contrario que la sintonía inicial se mantiene a lo largo del procedimiento evitando litigiosidad y descargando a los equipos psicosociales de trabajo. En este sentido Navarra hace constar que en muchos mutuos acuerdos se pacta ya la custodia compartida o la monoparental con un amplio régimen de visitas a favor del progenitor no custodio.

Indudablemente otro criterio para no establecer la custodia compartida es la existencia de violencia de género o doméstica, dentro de la familia, pero como señalan los fiscales, con frecuencia es muy difícil tener conocimiento de tal situación, especialmente en los mutuos

acuerdos, pues en ocasiones estas situaciones pueden no haber sido objeto de denuncia previa.

El mismo problema se detecta en el régimen de visitas. La reforma llevada a cabo por la LO 8/2021 de protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia, en relación con el artículo 94 CC establece la suspensión del régimen de visitas cuando existe violencia de género y doméstica, aspecto al que un año más se refieren todas las memorias.

Es necesario incidir, como en memorias anteriores, en la necesidad de proteger la integridad y seguridad de los menores a la hora de regular el régimen de visitas, tal y como establece el Convenio de Estambul frente a la violencia de género; para ello resulta imperativo evitar supuestos de violencia vicaria, casos que generan una gran repulsa social y que este año ha terminado con la vida de 10 menores. Con este propósito, y atendiendo a la configuración del régimen de visitas como un derecho del menor establecido en el CC y en los artículos 9.3 CDN y 8 de la CEDH, cuyo interés superior es el criterio prevalente, resulta obligada una reflexión sobre si el examen y ponderación de todas las circunstancias concurrentes, que el Ministerio Fiscal en su función de velar por la protección de los menores está realizando, es adecuada o precisa del análisis de otros factores o de disponer de otras herramientas auxiliares más especializadas. En este ámbito, la STC 106/2022 de 13 de septiembre, reseñada nuevamente por su importancia, establece criterios valiosos a tener en cuenta desde el punto de vista de la proporcionalidad y en contra de una actuación automática. Por ello es preciso analizar caso por caso para concretar el interés del menor.

En esta línea todas las fiscalías refieren el avance que ha supuesto el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, que modifica, entre otras disposiciones, la LEC, incorporando la obligación de consulta del sistema de registros administrativos de apoyo a la administración de justicia en estos casos, consulta que se reiterará antes de la vista, siendo una información que también se exigirá a las partes, dando en definitiva forma jurídica y obligatoria a la práctica ya aplicada con el fin de atajar esta complicada situación.

ii) Modificación de medidas

Las demandas de modificación de medidas continúan aumentando por cambio de circunstancias, discutiéndose la pensión o el régimen de custodia o las visitas, especialmente cuando se trata de adolescentes que se niegan a cumplir las visitas y que plantea problemas de difícil solución. En especial se han incrementado las peticiones de modifica-

ción de medidas en que se solicita el cambio de custodia, la reducción de la pensión alimenticia o el fin de uso de la vivienda familiar.

iii) Audiencia del/de la menor

En relación con la audiencia de los menores, los fiscales manifiestan, como ya realizaban en la Memoria del año anterior, su preocupación de cara a que sean oídos antes de decidir sobre la guarda y custodia, así como el régimen de estancias, comunicación y visitas con el otro progenitor en condiciones idóneas y en lugares adecuados, siendo práctica frecuente oírlos antes de la vista de forma reservada; incluso hay fiscalías que afirman que la práctica de la exploración de la/del menor, ha provocado que en muchos casos se prescinda del informe del equipo psicosocial y se limiten los puntos de discrepancia entre los progenitores, circunstancia que ha agilizado notablemente el proceso. La práctica de la exploración de los menores se ha generalizado conforme a la jurisprudencia más reciente del TS que con frecuencia ha declarado la nulidad de actuaciones por considerar que es un trámite necesario del que no se puede prescindir.

iv) Informes de equipos psicosociales y puntos de encuentro familiares.

Se trata de instrumentos auxiliares en materia de familia pero que resultan esenciales para una correcta resolución de las cuestiones planteadas por las partes. Pese a ello, debe reseñarse un año más que estos mecanismos siguen contando con una dotación insuficiente y a veces sin adecuada preparación y formación de sus integrantes, lo que redundaría en una menor calidad del servicio prestado.

Todas las fiscalías en general resaltan la calidad de los informes, pero señalan como mal endémico los retrasos en la emisión de los mismos contrarios a la agilidad que se requiere para adoptar medidas en relación con los menores en situaciones de crisis familiar que les puede perjudicar, precisando que además estos equipos emiten informes en otras materias como violencia de género, discapacidad o internamientos. Como en el año memorial anterior, muchos fiscales refieren que sólo existe un equipo psicosocial para toda la provincia, las bajas no se cubren o se externaliza el servicio y por ello, o bien se producen suspensiones indeseadas o bien los órganos judiciales deniegan estos informes o se realizan por un solo profesional para no demorar los procedimientos, limitando su admisión a los casos complicados en que existen dudas importantes. No obstante, se constata una gran disparidad entre los territorios, puesto que hay fiscalías que informan de que los datos reflejan una mejoría en los tiempos de respuesta, como Sala-

manca, Valladolid o Zamora, mientras que otras, como Ciudad Real o Cádiz, refieren que los tiempos de espera siguen siendo preocupantes. En la mayoría de los casos los informes se emiten en un plazo que oscila entre 4 y 8 meses, como en Cuenca, Araba/Álava, Bizkaia, Valencia, Málaga, Girona, Tarragona, Granada y La Rioja, entre otras.

De nuevo, y como se ha hecho en años anteriores, conviene recordar la importancia de este recurso para valorar el interés superior del menor y el deseo de que las previsiones de la LO 8/2021 supongan un renovado compromiso de la Administración para ampliar la dotación a fin de reforzar estos servicios que son esenciales a la hora de auxiliar al órgano judicial en la difícil tarea de averiguar el interés superior del menor y constatar posibles situaciones de riesgo. Hay que incidir en que la falta de pronta respuesta de los equipos técnicos determina en ocasiones la cronificación de conflictos agudizados por el transcurso del tiempo.

Los Puntos de Encuentro Familiar (PEF) son también considerados, en general, muy útiles e incluso imprescindibles ante rupturas con una alta dosis de conflictividad que impide una relación fluida entre los progenitores, si bien siguen siendo insuficientes y se encuentran saturados. Con frecuencia se trata de un recurso único para toda la provincia totalmente insuficiente, o se encuentran poco dotados de instalaciones adecuadas o con un horario muy limitado o muy alejados del domicilio del menor, por lo que a menudo se acude a que las entregas se realicen con la mediación de algún familiar.

Como excepción cabe señalar que Illes Balears apunta a la creación de un Programa Terapéutico para reducir litigiosidad al que puede derivarse a los progenitores, siempre contando con su consentimiento, que está dando buenos resultados.

La utilidad de los PEF es indiscutible en cuanto se acude a ellos en aquellas situaciones sin duda complejas en que es necesario restablecer una relación paternofilial muy dañada o rota, o con gran conflictividad entre los progenitores.

v) La ejecución

En otro orden de cosas, las ejecuciones son largas, y con frecuencia problemáticas, siendo numerosas y variadas las incidencias que se plantean, que las diferentes fiscalías centran principalmente en la concreción del concepto de gasto extraordinario, pago de alimentos y, en menor medida, régimen de visitas por cambio de residencia de los progenitores. En cuanto a los incumplimientos del régimen de visitas, generalmente, es el progenitor no custodio el que insta el cumplimiento del régimen establecido en sentencia. Surge una dificultad añadida que reflejan varias fiscalías en aquellos casos en que los

menores ya adolescentes o próximos a la mayoría de edad se oponen firmemente al cumplimiento del régimen establecido en la resolución judicial, procediéndose en estos supuestos por los juzgados a oírlos para valorar las razones del incumplimiento y, estimar o no, la oposición formulada.

vi) Jurisdicción voluntaria

En relación con la jurisdicción voluntaria, en general, y como ya se decía en la Memoria del año anterior, se detecta un incremento debido a los frecuentísimos procedimientos que se inician por falta de acuerdo en el ejercicio de la patria potestad, –incluso aunque la separación o el divorcio haya sido de mutuo acuerdo–, reflejo del enfrentamiento de los progenitores en temas de diferente entidad como el relativo al cambio de domicilio o colegio, obtención de documentación escolar, tratamientos médicos o psicológicos, obtención de pasaporte y un largo etcétera.

Algunas fiscalías señalan un incremento de estos expedientes motivado por los procedimientos de medidas de protección al amparo del artículo 158 CC que, a veces, suponen un cierto uso abusivo por no existir urgencia y que, en realidad, encubren una modificación de medidas.

En cuanto a los expedientes relativos al cambio de sexo de menores de 14 años y mayores de 12 son escasos. Durante el año 2025 se han contabilizado sólo 7 y las fiscalías se refieren a ellos señalando que en general los informes son favorables tras comprobar que se cumplen los requisitos. Castellón y Tenerife, informan de la incoación de diligencias preprocesales civiles al tener conocimiento de posible fraude en el cambio registral de sexo, diligencias que ha motivado la formulación de sendas demandas solicitando la nulidad del auto del encargado del Registro Civil accediendo al cambio registral del sexo por existir indicios de que dicha solicitud se ha realizado en fraude de ley persiguiendo fines contrarios a la norma, ambos en tramitación.

Las diferentes fiscalías han sido sensibles y han actuado con determinación ante situaciones colectivas de desgracias y pérdidas de vidas humanas. En este sentido Valencia señala la intervención activa de la Fiscalía a lo largo de este año en los expedientes de declaración de fallecimiento de los fallecidos en la tragedia de la DANA que asoló diversas localidades el 29 de octubre de 2024.

En general es a través de los expedientes de jurisdicción voluntaria donde se plantean cuestiones jurídicas muy variadas y con frecuencia de difícil solución por los intereses afectados, como pudieran ser adopciones, declaraciones de ausencia y/o fallecimiento o autoriza-

ciones para utilizar embriones congelados al amparo de Ley 14/2006, de 26 de mayo, *sobre técnicas de reproducción humana asistida* que dan cuenta de la complejidad y heterogeneidad de la materia.

Por último, muchas fiscalías informan de un incremento notable de los procedimientos de *exequatur* para reconocimiento y ejecución de resoluciones extranjeras relativas a cuestiones matrimoniales y relaciones paternofiliales.

2.1.4 REGISTRO CIVIL

El cambio producido por la entrada en vigor al menos de forma parcial de la Ley 20/2011, que configura el registro como un servicio administrativo, ha provocado que la intervención del MF quede limitada a los escasos supuestos en los que está de forma expresa prevista en la Ley, cesando en su cualidad de autoridad informante, salvo en relación a las materias que atiende el Registro Civil Central.

La intervención del MF queda restringida a expedientes relativos a la autorización de matrimonios mixtos sospechosos, o las concesiones o adquisiciones de nacionalidad de menores de edad o de sefardíes, o inscripción de nacimiento fuera de plazo de menores desembarcados en España y respecto de los que no consta su inscripción de nacimiento en otro lugar. Sin embargo, se siguen planteando casos especialmente sensibles, como los que afectan a menores y personas con discapacidad, el estado civil o la filiación, en definitiva, supuestos concernientes a la personalidad e identidad de la persona que evidencian la necesidad o conveniencia de fijar algunas directrices o criterios de actuación más concretos.

La Fiscalía de Madrid pone de manifiesto el gran volumen de expedientes pendientes de tramitación en el Registro Civil Central, y la diversidad de cuestiones que plantean, habiendo dictaminado el Ministerio Público sobre expedientes de cierta complejidad como la destrucción de la presunción paternidad del marido de la progenitora, expedientes de inscripción de españoles fallecidos en campos de concentración durante la Segunda Guerra Mundial, anotaciones de Kafalas constituidas en Marruecos, solicitudes de inscripción de nacimiento de personas nacidas en el Sáhara Occidental o inscripciones de matrimonio celebrado en el extranjero sin previo expediente matrimonial, por citar algunas.

2.1.5 FILIACIÓN

Dentro de estos procesos normalmente se plantean problemas procesales de caducidad o de falta de legitimación pasiva, además del mantenimiento o cambio de los apellidos.

La mayoría de las fiscalías señalan que la intervención del Ministerio Fiscal es especialmente vigilante en el cumplimiento de estos requisitos. Algunas señalan la rapidez y sencillez de su tramitación cuando la demanda ya va acompañada de la prueba biológica por la gran fiabilidad de sus resultados.

Se constata un aumento tanto de demandas de doble maternidad, como de reclamación de la filiación biológica en supuestos de gestación por sustitución llevada a cabo en el extranjero, que son estimadas si se aportan pruebas biológicas al respecto, rechazándose en cualquier caso la eliminación de la filiación materna y la supresión de los apellidos de la mujer gestante en tanto no se produzca una filiación adoptiva posterior, todo ello en aras a satisfacer el superior interés del menor que se encuentra ya en territorio español.

2.1.6 DERECHOS FUNDAMENTALES

El mayor número de procedimientos se siguen por vulneración del derecho al honor, donde siempre se plantea la ponderación entre este derecho y la libertad de información y expresión; muchos de ellos tienen su origen en la llamada prensa del corazón, otros tienen connotaciones propias de confrontaciones sociales, políticas o sindicales de la más variada naturaleza. En algún caso se ha formulado demanda de protección al honor ante la Sala Primera del TS por razón del aforamiento de la persona demandada.

Si los años anteriores se denunciaba un aumento de procedimientos derivados de las reclamaciones realizadas por inclusión indebida en el registro de morosos o de insolvencia patrimonial, y que suponen una importantísima carga de señalamientos para los fiscales, este año se ha producido una notable reducción derivada directamente del esfuerzo realizado por el TS, que en sus pronunciamientos ha ido fijando una doctrina muy clara y precisa sobre el requerimiento y demás requisitos para la validez de la inscripción, que ha hecho que aumenten los desistimientos, a la vez que ha aumentado el número de sentencias desestimatorias. En muchos casos estos procedimientos se encuentran muy vinculados con la protección de datos y su normativa, aunque cada uno tiene su ámbito específico.

Algunas demandas se refieren a la inclusión en ficheros de solvencia patrimonial de concursados con exoneración del pasivo a pesar de lo cual la entidad acreedora no solicitó la baja en el registro.

La Fiscalía de Madrid señala, entre los procedimientos que se tramitan por vulneración de los derechos fundamentales, los instados por Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados (NNAMNA) contra el decreto del Ministerio Fiscal. También son relevantes algunos procedimientos relativos al derecho de asociación que, en ocasiones, afectan a partidos políticos. Igualmente señala el incremento de los procedimientos seguidos al amparo de la Ley 12/2015, de 24 de junio, *en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España*, donde las posturas de los diferentes órganos judiciales a veces no son coincidentes, siendo muchas de estas sentencias recurridas en casación por la Abogacía del Estado.

La Fiscalía Provincial de Barcelona destaca un procedimiento instado por el arquitecto responsable de las obras de un estadio contra el club propietario del mismo y determinados medios por las manifestaciones e informaciones periodísticas publicadas.

Igualmente, en esta Fiscalía se ha suscitado un tema interesante y que plantea el debate en la ponderación de los derechos de la intimidad de los menores fallecidos y de la víctima de un delito y la libertad de creación artística. Se recibió desde la Fiscalía Provincial de Córdoba un escrito de «Solicitud de Ayuda, Auxilio y Amparo» suscrito por la madre de dos menores que fueron asesinados por su padre, quien fue condenado por asesinato. En dicho escrito se informaba de la inminente publicación de un libro sobre el asesinato de los menores a manos de su progenitor que, al parecer contendría datos, cartas, fotos y referencias que afectaban a la intimidad de los menores. La publicación de dicho libro estaba prevista por una editorial con sede en la provincia de Barcelona.

Atendiendo a dicha información, y con el fin de proteger la intimidad de los niños y de la madre, víctima de violencia vicaria, se incoaron diligencias preprocesales y se acordó comunicar a la editorial dicha incoación, en relación a la inminente publicación del mencionado libro sobre los asesinatos de los menores, a fin de advertir que la fiscalía valoraría el ejercicio de acciones legales ante una posible vulneración del derecho al honor, a la intimidad y, en su caso, a la propia imagen de los menores fallecidos, significando que se había omitido el trámite de comunicación previa a la Fiscalía de Menores en orden a examinar si el contenido de dicha publicación pudiera evidenciar una injerencia intolerable que perjudicase al honor, intimidad, propia imagen y reputación y, en su caso, formular oposición a la

mencionada publicación conforme a lo previsto en el artículo 3.º de la LO 1/1982 de 5 de Mayo, *de Protección Civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*.

Posteriormente, la sección civil de la Fiscalía, presentó escrito solicitando la práctica de la diligencia preliminar consistente en la exhibición y entrega por la editorial del libro, a los efectos de presentación de una eventual demanda por vulneración en el derecho al honor, intimidad personal y familiar y propia imagen. El Juzgado de 1.ª Instancia de Barcelona, a quien se asignó su conocimiento, incoó el procedimiento correspondiente y acordó la práctica de la diligencia preliminar solicitada por el Ministerio Fiscal, a la que se opuso la representación procesal de la mercantil editora, alegando falta de legitimación pasiva dado que se había acordado la extinción del contrato de edición suscrito en su día, relativo a la cesión de derechos de reproducción y distribución de la obra. Por tanto, el autor era libre de ceder a terceros los derechos de la obra, razón por la cual el Juzgado procedió a archivar las diligencias, sin que se tenga noticia de que se haya intentado una nueva publicación.

2.1.7 CONCURSOS Y CUESTIONES DE COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS DE LO MERCANTIL

En esta materia todas las fiscalías reflejan una tendencia a la baja en el número de informes y aplauden la eliminación de la intervención del Ministerio Fiscal en la pieza de calificación como consecuencia de la reforma de la Ley Concursal llevada a cabo por Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo.

Las cuestiones de competencia, sin embargo, no disminuyen. Las más frecuentes se refieren a materias como el ejercicio acumulado de acciones de nulidad del contrato o de condiciones generales de la contratación, de reclamaciones por vulneración del derecho a la competencia –los llamados cártel de coches y camiones– o de acciones individuales de consumidores y usuarios relativas a indemnizaciones por transporte aéreo.

Cabe detenerse en los problemas que plantean las reclamaciones contra compañías aéreas, por incidencias como cancelaciones o retrasos cuando el pasaje contratado tiene su origen y destino en el extranjero y la compañía es igualmente extranjera, como ocurre con frecuencia en Galicia, dada la proximidad de Portugal que dispone de una mayor oferta de destinos y horarios. En estos casos los usuarios se

pueden ver obligados a litigar en el extranjero, algo manifiestamente antieconómico debido a los importes que es posible reclamar. El TS considera que los tribunales españoles carecen de jurisdicción por entender que el fuero del domicilio de consumidor queda excluido en materia de transportes por el Reglamento (UE) 1215/2012, de 12 de diciembre, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, y el Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999.

La Fiscalía de Pontevedra plantea que cabe hacer una interpretación del fuero del lugar en que la empresa transportista tiene una oficina por cuyo conducto se ha celebrado el contrato, de un modo conforme con el principio *pro consumatore*. Los pasajes de avión se contratan mayoritariamente online, tras llegar la oferta al domicilio del usuario, en idioma español y conforme a la normativa civil y fiscal españolas. Se trata de auténticas oficinas virtuales que han sustituido las antiguas oficinas físicas de las aerolíneas, por lo que estos negocios jurídicos se celebran, en definitiva, en el domicilio de cada usuario.

Por último, a lo largo de este año se han planteado numerosos conflictos entre la jurisdicción civil y la contencioso-administrativa para conocer de las demandas planteadas por diferentes titulares de arrendamientos o concesiones de locales de negocios en los espacios aeroportuarios gestionados por la sociedad mercantil estatal encargada de dicha gestión, reclamando la reducción de la renta como consecuencia de la falta de actividad durante la pandemia y la aplicación de lo dispuesto en la DF 7.^a de la ley 13/21 de 1 de octubre, que finalmente ha sido resuelto por la STS 275/2025, de 19 de febrero, en el sentido de entender que la jurisdicción contencioso-administrativa es la competente.

2.1.8 CONSUMIDORES Y USUARIOS

Se trata de una materia especialmente delicada y singularmente compleja donde el Ministerio Fiscal debe aún desarrollar más su intervención en defensa de los consumidores y adoptar una posición proactiva en aras a dar a conocer su legitimación, ya que con frecuencia los órganos judiciales no dan traslado a la Fiscalía de los procedimientos a fin de se pueda valorar una eventual personación e intervención en defensa del interés social. Muchas fiscalías refieren que no se les ha remitido durante este periodo ninguna demanda de acción colectiva en trámite o en ejecución.

A pesar de que la mayoría de las fiscalías reflejan la inexistencia de estos procedimientos, se constata un progresivo y positivo incremento de la actividad, y una mayor preocupación por esta materia que se pone de manifiesto en el nombramiento de fiscales en muchas fiscalías provinciales encargados de despachar esta materia o en la elaboración de convenios de colaboración entre las fiscalías y los órganos autonómicos de consumo, como ha ocurrido en Cataluña y en el País Vasco; lo que a su vez ha generado encuentros y reuniones entre ambas instituciones con el fin de materializar esta colaboración, por lo que en los párrafos subsiguientes se procede a analizar con más detalle la actuación de las diferentes fiscalías en esta materia y los efectos que ya se están produciendo en beneficio de la mejor protección de los intereses colectivos y difusos de los derechos de los consumidores.

La Fiscalía de Madrid informa de que en 2025 se ha comparecido a 5 vistas orales en procedimientos relacionados con la protección de consumidores y usuarios y se han emitido al respecto 7 informes (contestaciones a la demanda, oposiciones o adhesiones a apelación). Se han presentado tres demandas por publicidad ilícita dimanantes de las Diligencias Preprocesales 256/2024, contra tres empresas que ofertaban sus servicios e intermediación en el ámbito de la gestación por subrogación. Es de resaltar que se ha dictado sentencia estimatoria respecto de una de ellas por un juzgado de lo mercantil acorde con lo solicitado por el Ministerio Fiscal que constituye la primera sentencia que declara que la publicidad con fines comerciales de la gestación por subrogación es ilícita y ordena su retirada, si bien dicha sentencia no es firme al haber sido apelada. Por otra parte, se han remitido a la Fiscalía de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional las denuncias referidas a dichas prácticas alojadas en páginas web sin domicilio real en España, para que se determine administrativamente el cierre de las mismas. Asimismo, se incoaron las diligencias preprocesales 173/2025 a raíz de la denuncia de una asociación de enfermos de cáncer contra una macroempresa sanitaria por presuntas vulneraciones de derechos de pacientes oncológicos, encontrándose el asunto en fase de estudio para valorar la interposición de una posible acción de cesación.

La Fiscalía de Málaga también ha tramitado unas diligencias preprocesales civiles contra una entidad que realizaba publicidad sobre la gestación por subrogación, habiendo presentado demanda por publicidad ilícita ante los juzgados de lo mercantil dando lugar a la incoación del correspondiente procedimiento ordinario.

La Fiscalía de A Coruña, que es otra fiscalía muy implicada en la defensa de los derechos de los consumidores, refiere una reunión en

su sede con los representantes de los organismos encargados de la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

Ha incoado las diligencias preprocesales civiles 9/2025 a partir de varias reclamaciones formuladas contra el titular de una autoescuela, que fueron archivadas una vez analizados los expedientes que se reclamaron a los órganos de la Administración Local y Autonómica con competencias en la materia, así como las alegaciones formuladas por el responsable de la autoescuela.

Además, esta Fiscalía ha interpuesto, precedida de una solicitud de conciliación, una demanda colectiva contra una empresa titular de una cadena de supermercados, que tenía su origen en las diligencias preprocesales 19/2024, que se incoaron por una supuesta conducta desleal consistente en anunciar ofertas de productos rebajados que no estaban disponibles para los consumidores en cantidades razonables al precio ofertado durante el periodo de vigencia de la oferta indicado en la publicidad (ofertas vacías). La solicitud de conciliación concluyó sin avenencia entre las partes, circunstancia que dio lugar a la interposición de la referida demanda colectiva. Esta demanda tenía por objeto una acción de cesación no solo para poner fin a la conducta desleal anteriormente descrita, sino también para prohibir que se reiterara en el futuro, pues el Ministerio Fiscal valoraba que esta conducta constituía una práctica promocional engañosa y, al mismo tiempo, un supuesto de publicidad ilícita, de conformidad con la Ley de Competencia Desleal y la Ley General de Publicidad. La empresa demandada planteó una declinatoria a la que el Ministerio Fiscal se opuso. No obstante, el Juzgado estimó la falta de competencia territorial y se inhibió en favor de los Juzgados de lo Mercantil de Barcelona.

Otra demanda fue interpuesta por el Ministerio Fiscal contra una empresa dedicada a la explotación de salas de cine, si bien fue desestimada por sentencia dictada el 19 de noviembre de 2025. En la demanda se impugnaba una condición general de la contratación (CGC) que impedía acceder al cine a quienes hubieran adquirido alimentos o bebidas en el exterior de sus instalaciones. Al no estar la Fiscalía conforme con el sentido del fallo se ha formulado recurso de apelación contra la mencionada sentencia.

Un último procedimiento a reseñar, también promovido por esta Fiscalía es el que se dirigió contra varias compañías aéreas. En el mismo se ejercitaban acciones de cesación respecto de diversas condiciones generales de la contratación consideradas abusivas, dando lugar en el año memorial objeto de análisis a la celebración de la correspondiente audiencia previa en el seno de la cual se señaló fecha para juicio, que está previsto para el presente año 2026.

En la Fiscalía de Pontevedra existen dos fiscales encargados de esta materia, uno a nivel provincial y otra en la Fiscalía de Área de Vigo, dado el volumen de trabajo por la importante actividad económica y población de esta localidad. En primer lugar, hay que subrayar la incoación de las Diligencias 280/2025 cuyo objeto es verificar el cumplimiento de lo que es debido por la empresa demandada y condenada por las prácticas abusivas en el cobro de los peajes de la AP-9, una vez que la STS 1441/2025, de 17 de octubre, estimó el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal frente a la sentencia en su día dictada por la Audiencia Provincial, recuperando así sustancialmente su virtualidad el fallo estimatorio inicial dictado en primera instancia. Se preparará así, en su caso, la demanda ejecutiva que resulte procedente.

Tanto en la Fiscalía Provincial como en la de Área, los especialistas asumen las investigaciones penales que puedan derivar de reclamaciones de consumo, por su íntima relación con el objeto de la especialidad y pese a que esta tiene su ámbito propio de actuación en el orden civil. Igual que en ejercicios precedentes, en 2025 disminuyeron las diligencias por fraude. No han descendido las estafas online, muy al contrario; pero precisamente su incidencia consolidada hace que las unidades policiales de delitos informáticos las tramiten como denuncias, con lo que es residual su conocimiento por la vía de las reclamaciones de consumo. En 2025 también disminuyeron los expedientes recibidos del Instituto Galego do Consumo, lo que probablemente sea debido a la saturación de este organismo, algo que deriva en la dificultad cierta para identificar prácticas ante las que podría tener que intervenir el Ministerio Público. Por último, se indica que se ha efectuado un seguimiento del proyecto tramitado durante este ejercicio para la transposición de la Directiva (UE) 2020/1828, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, en el cual se observaba con preocupación la derogación del artículo 11 LEC sin introducir otro precepto semejante, lo que eliminaría la legitimación del Ministerio Fiscal para intervenir en cualquier acción en defensa de los consumidores y usuarios, impidiendo el ejercicio de acciones de tipo individual y cercenando la posibilidad de intervenir en procedimientos de otros órdenes jurisdiccionales, como el contencioso administrativo, en los que esta legitimación se está justificando en el artículo citado, por la aplicación supletoria de la LEC.

Por su parte, la Fiscalía de Barcelona informa que a lo largo del año 2025 se ha fomentado la relación con diferentes entidades y organismos públicos que en Cataluña tienen encomendada la defensa de

los derechos de los consumidores y usuarios, manteniendo reuniones periódicas tanto con organizaciones de consumidores, gremios sectoriales, y representantes de las entidades públicas a nivel regional y provincial, en particular con la Agencia Catalana de Consumo, participando la fiscal encargada de la materia como ponente en las Jornadas Internacionales de Arbitraje que organiza dicha entidad.

Así, fruto de esa colaboración con la Agencia Catalana de Consumo y de la información que facilitó a esta sección de consumo, se ha promovido en coordinación con el fiscal encargado de la sección de criminalidad informática el control y clausura en vía penal de páginas de internet que favorecían y fomentaban los trastornos de conducta alimentaria.

Por un lado, se ha continuado con la labor ya iniciada el año anterior en relación con la publicidad ilícita de empresas de gestación subrogada (Diligencias Preprocesales 900/2024 y 1689/2024), siendo fundamental la actuación llevada a cabo en colaboración con la Fiscalía de Madrid y de la Audiencia Nacional que ha conllevado la petición de cierre también de páginas de internet de entidades situadas fuera del territorio de la Unión Europea que realizan prácticas comerciales sobre gestación subrogada y que son accesibles y visitables en su web desde España. También en esta línea las Diligencias 2107/2024, incoadas por supuestas prácticas abusivas por parte de una empresa de Badalona que alquilaba infraviviendas, ha dado lugar a la incoación por el Servei de Disciplina Urbanística del Àrea d'Urbanisme i transformació de Ciutat del Ayuntamiento de Badalona de expediente sancionador contra el propietario, pendiente de resolución definitiva.

Por otra parte, a lo largo del año 2025 se han incoado varias diligencias preprocesales civiles, por ejemplo, las diligencias 296/2025, iniciadas tras la denuncia de un particular por infracción de los derechos del consumidor por presunto comportamiento abusivo de una plataforma, que fueron archivadas. Las diligencias 1020/2025 por denuncia de un particular sobre conductas bancarias inadecuadas, que fueron remitidas a la delegación de discapacidades e internamientos. Las diligencias 1376/2025, 1505/2025 y 1542/2025, que se incoaron en relación a la deficiente prestación general de servicios o atención a pacientes especialmente vulnerables en centros de salud públicos, en las que, tras la práctica de las diligencias necesarias en averiguación de los hechos, se acordó la puesta en conocimiento del Institut Català de la Salut. Las Diligencias 1375/2025 por denuncia de presunta oferta de productos con vulneración de derechos de propiedad intelectual a través de una plataforma, en las que se acordó su archivo. Y, finalmente, las diligencias 1026/2025 en relación con la protección y

custodia de óvulos fecundados, en las que, tras la práctica de las diligencias en averiguación de los hechos, se acordó su archivo.

Por último, el Ministerio Fiscal se ha personado en un procedimiento de acciones colectivas seguido en los Juzgados de lo Mercantil en Barcelona y que había sido iniciado en virtud de demanda de acción colectiva de cesación interpuesta por el fiscal de consumo de A Coruña, por conducta desleal de publicidad ilícita contra una empresa, pendiente de la recepción completa de la documentación necesaria para su tramitación.

La ya referida STS 1441/2025, que estima el recurso formulado por el Ministerio Fiscal y condena por prácticas abusivas en el cobro del peaje en la AP-9, ha dado lugar a que en la Fiscalía de Asturias, se incoen las Diligencias Preprocesales 6/2025 a fin de analizar la posibilidad de interponer, al amparo del artículo 82 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, el artículo 40 del Decreto 215/1973, de 25 de enero, *por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión*, los artículos 14 y 27 de la Ley 8/1972 de 10 de mayo *sobre construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión*, una demanda colectiva ejercitando una acción de cesación frente a otra concesionaria de autopistas prestadora de servicios en dicha comunidad, para obtener una resolución firme que la obligue a cesar en la práctica abusiva consistente en cobrar íntegramente el peaje en autopistas de titularidad concesionada cuando el servicio no se presta en condiciones suficientemente satisfactorias de fluidez o seguridad, y sin que los usuarios hayan sido informados previamente de las incidencias que afectan al tráfico y a los tiempos de recorrido, y que determine la obligación de la concesionaria a reembolsar a los usuarios el importe del peaje cuando concurren las circunstancias descritas. Por este motivo también se incoaron diligencias por la Fiscalía de León que finalmente se inhibió a Asturias.

La Fiscalía de Valencia, que había formulado demanda contra una empresa de venta de entradas de espectáculos, informa que se ha alzado la suspensión acordada al no haber alcanzado un acuerdo transaccional, estando pendiente de señalamiento del juicio.

La Fiscalía de Alicante comunica que la demanda interpuesta por su parte el pasado año por publicidad engañosa de patinetes eléctricos, ha finalizado con acuerdo al aceptar la empresa retirar esa publicidad, que ha sido homologado judicialmente.

En Bilbao, el Ministerio Fiscal se ha personado en dos procedimientos de acciones colectivas al aceptar el tribunal su intervención adhesiva.

Como puede observarse ya no nos encontramos ante actuaciones aisladas o puntuales, sino que existe un amplio abanico de intervenciones del Ministerio Público, en unos casos formulando demanda, en otros apoyando la acción ejercitada e incluso formalizando recursos de casación en asuntos muy variados y complejos, actuando en defensa de los derechos de los consumidores.

Para terminar este capítulo, resulta oportuno reflejar que la Revista n.º 16 del Ministerio Fiscal del segundo semestre de 2025 con el título «El consumidor como ciudadano: protección legal y participación activa», se ha dedicado a profundizar en cuestiones procesales y sustantivas atendiendo a la normativa comunitaria y sectorial que permiten avanzar en la defensa de los derechos de los consumidores, donde han intervenido como ponentes catedráticos, fiscales y representantes de la Dirección General de Consumo, analizando temas tan actuales como la aplicación de la IA a los procesos de consumo o la incidencia de la doctrina del TJUE en las garantías procesales, la publicidad ilícita, los derechos de los consumidores en la contratación electrónica o de seguros y la protección de los consumidores especialmente vulnerables y mayores.