

## DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

---

### **Instrucción 1/2025, de 26 de mayo, sobre el/la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática y sobre las secciones especializadas en las fiscalías territoriales.**

Referencia: FIS-I-2025-00001

---

#### **ÍNDICE**

1. Introducción. 2. La especialización en derechos humanos y memoria democrática. 2.1 Fundamento. 2.2 Marco competencial. 2.2.1 Criterio subjetivo: la consideración de víctima del art. 3 LMD. 2.2.2 Criterio objetivo: procedimientos y actuaciones a las que se refiere la LMD. A) Jurisdicción penal. B) Especial referencia a la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas. C) Jurisdicción civil. D) Registro Civil. E) Jurisdicción contencioso-administrativa. F) Otras competencias en materia de atención y reparación a las víctimas. Las diligencias de reparación. G) Disolución de asociaciones. 3. El/La Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática. 4. Las secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática de las fiscalías territoriales. 4.1 Organización. 4.2 Funciones. 5. Conclusiones

#### **1. Introducción**

La especialización del Ministerio Fiscal se ha convertido, sin duda, en una de las señas de identidad de la institución, particularmente tras el definitivo impulso recibido con la Ley 24/2007, de 9 de octubre, *por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*.

Este proceso se había iniciado algunos años antes con la creación de las figuras del Fiscal de Sala Delegado contra la Violencia sobre la Mujer por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*; del Fiscal de Sala contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales en virtud de la Ley 10/2006, de 28 de abril; del Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral (hoy Seguridad y Salud en el Trabajo) por Real Decreto 1552/2005, de 23 de diciembre; y de los Fiscales de Sala Coordinadores de Seguridad Vial y Extranjería (actualmente Trata de Personas y Extranjería) en virtud del Real Decreto 709/2006, de 9 de junio.

Asimismo, la Instrucción de la FGE núm. 11/2005, de 10 de noviembre, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 CE*, dispuso la designación de fiscales de sala delegados para cada orden jurisdiccional, así como para determinadas materias de especial interés, como protección a las víctimas, menores, vigilancia penitenciaria o delitos económicos.

Siguiendo la Instrucción de la FGE núm. 5/2008, de 18 de diciembre, *sobre adaptación del sistema de nombramiento y estatuto de los Delegados de las Secciones Especializadas de las Fiscalías y del régimen interno de comunicación y relación con las áreas de especialización delegadas tras la reforma operada por Ley 27/2007, de 9 de octubre*, pueden distinguirse en la actualidad tres modelos de especialización: i) el de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y las Fiscalías Especiales (Antidroga y contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada); ii) el de

los fiscales de sala coordinadores del art. 20 EOMF, bien ostenten rango legal o reglamentario; iii) el de los fiscales de sala delegados por designación del Fiscal General del Estado en el ejercicio de las facultades organizativas que le confiere el art. 22.3 EOMF.

A través de la experiencia de más de dos décadas, este modelo de especialización se ha afianzado como una valiosa herramienta para garantizar el principio constitucional de unidad de actuación y, con él, el de igualdad de toda la ciudadanía ante la ley, al tiempo que para ofrecer una respuesta integral, dinámica, cualificada, particularmente capacitada, coordinada y eficaz ante los fenómenos más complejos y las más específicas necesidades de una sociedad democrática que se encuentra en constante evolución.

La especial sensibilidad de la sociedad española hacia los derechos humanos ha tenido reflejo en la creación, por el art. 28 y la disposición final primera de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de *Memoria Democrática* (en adelante LMD), de la figura del Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática, incluida en el nuevo art. 20.2 ter EOMF e incardinada, por tanto, con rango de ley en el segundo de los citados modelos.

## 2. La especialización en derechos humanos y memoria democrática

### 2.1 Fundamento

Tanto el art. 28 LMD como el art. 20.2 ter EOMF combinan en la nomenclatura del Fiscal de Sala Coordinador —y, por ende, de la nueva especialidad— los derechos humanos y la memoria democrática, pues, como veremos, esta no es sino una expresión o manifestación específica de aquellos.

El desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDH) a partir de la segunda mitad del siglo XX y, en particular, tras la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, así como la progresiva creación de un sistema internacional de protección, supuso un cambio de paradigma que ubica al individuo como sujeto de un conjunto de derechos considerados como de interés colectivo de la sociedad internacional y derivados de su propia dignidad, al tiempo que impone a los Estados la obligación de garantizar su disfrute.

Siguiendo la Resolución 60/251 de la Asamblea General de la ONU de 3 de abril de 2006, por la que se establece el Consejo de Derechos Humanos, podemos definirlos como aquellos consustanciales a todos los seres humanos por el mismo hecho de serlo, sin distinción alguna, que se fundamentan en el reconocimiento de la dignidad inherente a toda persona y que gozan de las características de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia.

El DIDH se configura como un conjunto de normas dirigidas a la protección internacional de la persona, que pueden categorizarse en normas primarias o sustantivas —declaraciones de derechos— y normas secundarias o procesales, incluyendo sus normas estatutarias y de funcionamiento. Asimismo, junto al sistema universal de protección, básicamente constituido por el sistema de Naciones Unidas, encontramos los subsistemas regionales: europeo, interamericano y africano. Por su parte, el llamado Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH) está constituido por aquellas normas que, por razones humanitarias, tienen como finalidad limitar los efectos que producen los conflictos bélicos y proteger a las personas y los bienes afectados o que pudieran resultar afectados por ellos.

La prohibición de las violaciones de los derechos humanos, así como las obligaciones positivas y negativas de los Estados de prevenirlas, evitarlas y perseguirlas, se encuentran recogidas en distintos instrumentos internacionales, tales como la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1948 (BOE 8 de febrero de 1969); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (BOE 30 de abril de 1977) y su Protocolo Facultativo de 16 de diciembre de 1966 (BOE 2 de abril de 1985); la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, hecha en Nueva York el 10 de diciembre de 1984 (BOE 9 de noviembre de 1987) y su Protocolo Facultativo de 18 de diciembre de 2002 (BOE 22 de junio de 2006); la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, hecha en Nueva York el

20 de diciembre de 2006 (BOE 18 de febrero de 2011); el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998 (BOE 27 de mayo de 2002); el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (BOE 10 de octubre de 1979).

Al margen de aquellas graves y manifiestas violaciones, estos y otros Convenios y Tratados obligan también a los Estados a respetar los estándares internacionales de protección de los derechos humanos en el marco de actuación de todos los poderes públicos, incluida la Administración de justicia. En este ámbito, la concepción de la memoria democrática como una expresión de los derechos humanos ha sido ampliamente reconocida por el derecho internacional contemporáneo.

El informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición correspondiente al año 2020 se dedica monográficamente a los procesos de *memorialización* en el contexto de graves violaciones de los derechos humanos y del DIH. En él se destaca que los procesos de memoria no solo contribuyen a construir culturas democráticas en las que se respeten los derechos humanos, sino que también cumplen con la obligación legal de los Estados de garantizarlos. Esta idea se refuerza en su informe de 2023, en el que se afirma que «la *memorialización* tiene por objeto preservar y transmitir a las generaciones presentes y futuras relatos precisos y exhaustivos de las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado y del daño sufrido por todas las víctimas, con miras a informar a la sociedad, devolver la dignidad a las víctimas, promover la recuperación y la reconciliación y prevenir la repetición de violaciones». El informe alerta de que «sin memoria no se harán plenamente efectivos los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral, ni habrá garantías de no repetición».

La Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 2005, por la que se aprueban *los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, contempla los procesos de *memorialización* como una parte del derecho a la reparación, estrechamente vinculado con el derecho a la verdad. Precisamente por ello, entre las formas de satisfacción a las víctimas incluye medidas como la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; una declaración oficial o una decisión judicial que restablezca la dignidad, reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; disculpas públicas, incluido el reconocimiento de hechos y la aceptación de la responsabilidad; conmemoraciones y homenajes a las víctimas; así como otras medidas en materia educativa y de formación que incluyan información precisa sobre las violaciones de los derechos humanos.

En la misma línea, el informe de 2014 de la Relatora Especial sobre los derechos culturales se centra en los procesos de preservación de la memoria histórica, pues los mismos «pueden fomentar una cultura de participación democrática al estimular el debate sobre la representación del pasado y sobre los desafíos contemporáneos que representan la exclusión y la violencia».

La conciencia de que la preservación de la memoria histórica sirve para luchar contra la injusticia y promover la reconciliación ya se había expresado en la Declaración de Durban de la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas contra la intolerancia (2001), en la que los Estados subrayaron que «recordar los crímenes e injusticias del pasado, cuando quiera y dondequiera que ocurrieron [...] y decir la verdad sobre la historia son elementos esenciales para la reconciliación internacional y la creación de sociedades basadas en la justicia, la igualdad y la solidaridad».

El Comité de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE), en su Recomendación 1736 (2006), adoptada en París el 17 de marzo de 2006, condenó con firmeza las violaciones de los derechos humanos perpetradas en España por la dictadura franquista. De acuerdo con ella, «la comunidad internacional está tan afectada como España por este problema. La protección de los derechos humanos representa uno de los valores universales fundamentales. La violación de los derechos humanos no puede ser considerada únicamente como un asunto interno de un país. El conocimiento de la Historia es necesario para impedir

que se repitan los errores. La evaluación moral y la condena de los crímenes cometidos desempeñan, además, un papel importante en la educación de las jóvenes generaciones».

También la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de septiembre de 2019, *sobre la importancia de la memoria histórica europea para el futuro de Europa*, considera que «deben mantenerse vivos los recuerdos del trágico pasado de Europa, con el fin de honrar la memoria de las víctimas, condenar a los autores y establecer las bases para una reconciliación basada en la verdad y la memoria», al tiempo que «expresa su profundo respeto por cada una de las víctimas de estos regímenes totalitarios y pide a todas las instituciones y agentes de la Unión que hagan todo lo posible para asegurarse de que los atroces crímenes totalitarios contra la humanidad y las graves violaciones sistémicas de los derechos humanos sean recordados y llevados ante los tribunales, y que garanticen que estos crímenes no vuelvan a repetirse jamás», haciendo hincapié en «la importancia de mantener viva la memoria del pasado, pues no puede haber reconciliación sin memoria».

El preámbulo de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, *de Memoria Democrática*, declara que «la ciudadanía tiene actualmente el derecho inalienable al conocimiento de la verdad histórica sobre el proceso de violencia y terror impuesto por el régimen franquista, así como sobre los valores y los actos de resistencia democrática que llevaron a cabo quienes cayeron víctimas de su represión», siendo por ello uno de los objetivos de la ley el de «preservar y mantener la memoria de las víctimas de la Guerra y la dictadura franquista, a través del conocimiento de la verdad, como un derecho de las víctimas, el establecimiento de la justicia y fomento de la reparación y el restablecimiento de un deber de memoria de los poderes públicos, para evitar la repetición de cualquier forma de violencia política o totalitarismo». Y, en relación con el derecho a la justicia, se insiste en que el mismo «habrá de ser garantizado a través de investigaciones públicas que esclarezcan las violaciones de derechos humanos producidas durante la Guerra y la Dictadura».

El art. 1.1 LMD define la memoria democrática como el «conocimiento de la reivindicación y defensa de los valores democráticos y los derechos y libertades fundamentales a lo largo de la historia contemporánea de España, con el fin de fomentar la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones en torno a los principios, valores y libertades constitucionales».

En consecuencia, se establecen como objetivos de la ley «la recuperación, salvaguarda y difusión de la memoria democrática» (art. 1.1 LMD) y «el reconocimiento de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, de pensamiento u opinión, de conciencia o creencia religiosa, de orientación e identidad sexual, durante el periodo comprendido entre el golpe de Estado de 18 de julio de 1936, la Guerra de España y la Dictadura franquista hasta la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, así como promover su reparación moral y la recuperación de su memoria personal, familiar y colectiva, adoptar medidas complementarias destinadas a suprimir elementos de división entre la ciudadanía y promover lazos de unión en torno a los valores, principios y derechos constitucionales» (art. 1.2 LMD).

La LMD se articula en torno a los principios internacionales de «verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, así como en los valores democráticos de concordia, convivencia, pluralismo político, defensa de los derechos humanos, cultura de paz e igualdad de hombres y mujeres» (art. 2.1).

La norma legal dedica expresamente a la justicia el Capítulo II del Título II, que contiene dos preceptos.

El primero de ellos, el art. 28 LMD, establece la creación de «un Fiscal de Sala para la investigación de los hechos que constituyan violaciones de Derecho Internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo los que tuvieron lugar con ocasión del golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura», al que se atribuyen «funciones de impulso de los procesos de búsqueda de las víctimas de los hechos investigados, en coordinación con los órganos de las distintas administraciones con competencias sobre esta materia, para lograr su debida identificación y localización».

Esta previsión se implementa con la inclusión de un nuevo art. 20.2 ter EOMF en la disposición final primera LMD.

El segundo de los preceptos, el art. 29.1 LMD, impone al Estado la obligación de garantizar, desde la justicia, «el derecho a la investigación de las violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión de la Guerra y la Dictadura, así como el periodo que va desde la muerte del dictador hasta la entrada en vigor de la Constitución Española». Y añade que «el Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática intervendrá en su caso en defensa de la legalidad y de los derechos humanos».

El apartado segundo de este precepto se refiere a la tutela judicial civil a través del nuevo expediente de jurisdicción voluntaria relativo a las declaraciones judiciales de hechos pasados, mientras que el apartado tercero viene dedicado a las inscripciones de defunción de las personas desaparecidas como consecuencia de la guerra y la represión de la dictadura.

El derecho a la justicia y el correlativo deber de investigar integran el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE en su vertiente de acceso a la jurisdicción que, por imperativo del art. 10.2 CE, se conectan directamente con el derecho a un recurso efectivo consagrado en el art. 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP), e interpretado de conformidad con la Observación General n.º 31 del Comité de Derechos Humanos, de acuerdo con la cual «el hecho de que un Estado Parte no investigue las denuncias de violación puede ser de por sí una vulneración del Pacto». Dicha obligación de investigar viene también recogida en el art. 12 de la Convención contra la Tortura, así como en la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder* (Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, de la Asamblea General de Naciones Unidas) o en *los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves de derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* (Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005, de la Asamblea General de Naciones Unidas).

Asimismo, el derecho a la justicia está íntimamente vinculado con el derecho a la verdad, cuyo reconocimiento es una tendencia clara en el derecho internacional.

La citada Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas declara que las víctimas deben tener derecho a conocer las causas y condiciones de las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de las graves violaciones del DIH, así como a conocer la verdad sobre dichas violaciones.

En esta línea, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha recordado que las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y los miembros de sus familias ostentan el derecho a conocer la verdad sobre los hechos acaecidos (Resolución 2005/66, de 20 de abril de 2005, de la Comisión; Decisión 21/105, de 27 de noviembre de 2006; Resoluciones 9/11, de 24 de septiembre de 2008, y 12/12, de 12 de octubre de 2009). Derecho que ha sido reconocido, asimismo, por el Comité de Derechos Humanos [asuntos *Mariam, Philippe, Auguste y Thomas Sankara c. Burkina Faso* (com. 1159/2003); *Schedko y Bodarenko c. Bielorrusia* (com. 886/1999)]. En el mismo sentido se ha pronunciado la Resolución 68/165, de 18 de diciembre de 2013, de la Asamblea General de Naciones Unidas.

También recogen este derecho el art. 24.2 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; la Observación General n.º 3 (2012) del Comité contra la Tortura y el art. 32 del Protocolo I de los Convenios de Ginebra. De igual manera, a él se ha referido el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que en su informe *Estudio sobre el derecho a la verdad* (2006) lo considera un derecho inalienable, autónomo, inderogable y no sujeto a limitaciones.

Por su parte, el *Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, aprobado el 8 de febrero de 2005 por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, reconoce expresamente el derecho a la verdad, tanto de las víctimas como de la sociedad, como salvaguardia fundamental contra la repetición de tales violaciones, consagrando el derecho inalienable a la verdad, el deber de recordar y el derecho de las víctimas a saber (principios 2 a 4).

No solo las víctimas, directas o indirectas, de las violaciones de los derechos humanos incluidas en el ámbito del art. 3 LMD ostentan el derecho a la justicia y a la verdad, de los que

trae causa directa el deber de investigar del art. 29.1 LMD. El titular de estos derechos es toda la sociedad, pues los bienes jurídicos protegidos por los crímenes contra la humanidad revisten tal calado, tal importancia, que afectan e interpelan al conjunto de la comunidad internacional. Existe en ellos, pues, una víctima individual o concreta y una víctima colectiva, difusa, que integra a toda la sociedad.

Por ello, el art. 15.1 LMD reconoce el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad en su conjunto cuando declara que «a los efectos de esta ley, se reconoce el derecho de las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, a la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones del Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas de las normas internacionales de los derechos humanos ocurridas con ocasión de la Guerra y de la Dictadura y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima y al esclarecimiento de su paradero».

El TEDH ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el derecho a la verdad, que vincula con el derecho a una investigación efectiva, en el sentido de que las violaciones de los derechos humanos, además de afectar a las víctimas directas o indirectas, tienen también incidencia sobre intereses más amplios, afectando a las condiciones de convivencia de la comunidad en su conjunto. Así, la STEDH de 13 de diciembre de 2012 (El-Masri c. ex República Yugoslava de Macedonia) señala «la gran importancia del presente asunto no solo para el recurrente y su familia, sino también para las otras víctimas de crímenes similares y para la sociedad en general, que también tiene derecho a saber qué fue lo que pasó». De este modo, el derecho a la verdad no pertenece únicamente a la víctima del delito y a su familia, sino también a otras víctimas de violaciones similares y al público en general, que tiene derecho a saber lo que ocurrió (*vid.* SSTEDH Abu Zubaydah c. Lituania; asociación 21 de diciembre de 1989 c. Rumanía; Janowiec y otros c. Rusia).

España ha ratificado la práctica totalidad de los tratados internacionales de derechos humanos y es referente por el grado de desarrollo de su sistema de protección y garantía. Nuestra propia Constitución ha acogido expresamente en su art. 10.2 la naturaleza hermenéutica y el valor interpretativo del DIDH, sin perjuicio de su aplicación directa conforme al art. 96.1 CE y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de *Tratados y otros Acuerdos Internacionales*.

Por su propia configuración constitucional como institución garante de la legalidad y de los derechos de la ciudadanía, el Ministerio Fiscal ha sido llamado a erigirse en una pieza clave y un actor primordial dentro de nuestro sistema nacional de protección. La importancia de las misiones conferidas por el art. 124 CE, así como la flexibilidad que le otorga su propio andamiaje estatutario, le permite intervenir en los más diversos espacios procesales, extraprocesales e institucionales con el fin de garantizar la satisfacción del interés público y social y, como cúspide de todo ello, la defensa efectiva y proactiva de los derechos humanos.

La indudable trascendencia de esta función para el Estado de derecho, para la realización de los principios y valores constitucionales y para la pacífica convivencia democrática exige un particular desarrollo y atención por parte de la Fiscalía General del Estado. Sin duda, la herramienta más valiosa para ello es la especialización, pues redundaría en una más profunda formación, una mayor coordinación y una más efectiva respuesta del Ministerio Fiscal. Al tiempo, su impulso visibiliza ante la sociedad —y ante la propia comunidad internacional— el compromiso reforzado de la institución con la protección de los derechos humanos y con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por nuestro país, garantizando o coadyuvando a la garantía de los más elevados estándares de actuación de los poderes públicos, incluida la Administración de justicia.

## 2.2 Marco competencial

### 2.2.1 Criterio subjetivo: la consideración de víctima del art. 3 LMD

Como criterio general, la competencia de la especialidad de derechos humanos y memoria democrática se extiende a todos aquellos procedimientos y actuaciones derivados de la aplicación de la LMD [art. 20.2 ter.a) EOMF], debiendo entenderse por tales aquellos que se

refieran o que afecten directa o indirectamente, individual o colectivamente, a las víctimas enumeradas en el art. 3 LMD.

El apartado 1 del citado precepto, claramente inspirado en la Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas, establece una definición general de víctima a los efectos de la ley: «toda persona, con independencia de su nacionalidad, que haya sufrido individual o colectivamente, daño físico, moral o psicológico, daños patrimoniales, o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario durante el periodo que abarca el golpe de Estado de 18 de julio de 1936, la posterior Guerra y la Dictadura, incluyendo el transcurrido hasta la entrada en vigor de la Constitución española de 1978».

Nos encontramos, por un lado, con un elemento de carácter objetivo —la existencia de una violación de las normas internacionales de derechos humanos y del DIH que haya provocado en una persona o colectivo daños físicos, morales, psicológicos o patrimoniales, o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales— y un elemento temporal, que abarca desde el 18 de julio de 1936 al 29 de diciembre de 1978.

Esta delimitación temporal encuentra justificación en circunstancias añadidas que integran el elemento de contexto de los llamados crímenes contra la humanidad, esto es, que la lesión a los bienes jurídicos traiga causa de hechos cometidos como parte de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil o una parte de ella por razón de la pertenencia de la víctima a un grupo o colectivo perseguido, en este caso por motivos políticos, en el marco de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas con la intención de mantener ese régimen (STS 798/2007, de 1 de octubre).

Por ello, la lesión del bien jurídico se ha de producir no solo *durante* el golpe de Estado, la guerra y la dictadura, sino también *como consecuencia* directa de ellas, tal y como se desprende tanto del espíritu como de la propia literalidad de la norma. De esta manera, comprende tanto a las víctimas de violaciones del DIH cometidas durante el conflicto armado como a las de distintos actos o manifestaciones de violencia, persecución y/o represión, vulneradores del DIDH, perpetrados como parte de un plan o política desde las estructuras del Estado o amparados por ellas durante el régimen dictatorial y hasta la entrada en vigor de la Constitución.

El art. 3.1 LMD recoge, tras la definición general, un catálogo de hechos en los que se concretan esas violaciones de los derechos humanos: homicidios, asesinatos y desapariciones forzadas; privaciones de libertad, detenciones arbitrarias, torturas y malos tratos; deportación, trabajos forzados e internamientos en campos de concentración; exilio; represión económica, incautaciones de bienes, sanciones económicas, inhabilitaciones y extrañamiento; represión por razón de la orientación o identidad sexual; depuraciones y represalias como consecuencia de la actividad política; sustracción de menores; persecución por motivo del uso o difusión de la lengua propia; persecución o violencia por motivos de conciencia o creencias religiosas; represalias por prestar asistencia a víctimas en peligro. Se incluyen expresamente colectivos como el de los participantes y colaboradores de la guerrilla antifranquista o los militares pertenecientes a la Unión Militar Democrática.

Los apartados 5 y 6 del precepto se refieren también a determinadas instituciones, organismos, asociaciones y personas jurídicas víctimas de la represión, como partidos políticos, sindicatos, instituciones de autogobierno catalana y vasca, corporaciones locales, minorías étnicas, asociaciones feministas de mujeres, instituciones educativas o agrupaciones culturales, así como a bienes inmateriales como las lenguas y las culturas vasca, catalana y gallega.

El concepto de víctima se extiende a sus familiares: cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad, descendientes, ascendientes y colaterales hasta el cuarto grado (art. 3.3 LMD). En efecto, ya el art. 2.b) de la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito* (en adelante LEVD), acoge este mismo criterio en los casos de muerte o desaparición de la persona.

En todo caso, la consideración de víctima es independiente de la existencia o no de autoría conocida de las violaciones de sus derechos (art. 3.2 LMD).

## 2.2.2 Criterio objetivo: procedimientos y actuaciones a las que se refiere la LMD

Sin perjuicio de una premisa general, se hace necesario determinar cuáles son aquellos procedimientos y actuaciones a que se refiere la LMD y a los que hace alusión el art. 20.2 ter a) EOMF, que —como se verá a continuación— comprenden distintas jurisdicciones y presentan un carácter heterogéneo.

### A) Jurisdicción penal

El marco competencial abarca aquellos procedimientos que tengan por objeto «hechos que constituyan violaciones de Derecho Internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo los que tuvieron lugar con ocasión del golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura» [arts. 28 LMD y 20.2 ter c) EOMF].

Las violaciones manifiestas de los derechos humanos son objeto del llamado «núcleo duro» del DIDH y DIH, amparado por normas de *ius cogens*. Constituyen los más graves crímenes de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto y se encuentran recogidos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998 y ratificado por España mediante Instrumento de 19 de octubre de 2000 (BOE 27 de mayo de 2002).

Conjugando este criterio con el recogido en el apartado anterior, será competencia de la especialidad la intervención en los procedimientos judiciales y diligencias de investigación seguidos por hechos que *prima facie* pudieran ser incardinables en las conductas descritas en los capítulos II, II bis y III del Título XXIV del Libro II del Código Penal, esto es, delitos de genocidio, lesa humanidad y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, incluyendo los delitos conexos, siempre que afecten a víctimas incluidas en el art. 3 LMD.

Asimismo, serán competencia de la especialidad de derechos humanos y memoria democrática aquellos procedimientos seguidos por hechos que, relacionados con la materia propia de la LMD, pudieran ser constitutivos de cualesquiera de los delitos previstos en el art. 510 CP, siempre que vengan referidos a alguna de las víctimas enumeradas en el art. 3 LMD. En tales supuestos, el conocimiento y control inicial de los atestados policiales relativos a estos hechos corresponderá a los fiscales delegados contra los delitos de odio y discriminación al objeto de asegurar el principio de unidad de actuación y la imprescindible colaboración en el seno del Ministerio Fiscal, así como de facilitar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Todo ello sin perjuicio de la definitiva competencia, en su caso, de las secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática cuando concurren los requisitos *supra* reseñados.

Por lo que respecta a las sustracciones de menores recién nacidos, los mismos se incluyen como víctimas en el art. 3.1.h) LMD, siempre y cuando se den los requisitos objetivos, temporales y contextuales ya descritos. A estos supuestos les seguirán siendo de aplicación las disposiciones de la Circular de la FGE núm. 2/2012, de 26 de diciembre, *sobre unificación de criterios en los procedimientos de sustracción de menores recién nacidos*. Los procedimientos judiciales y diligencias de investigación incoados por estos hechos continuarán siendo despachados por los fiscales encargados de la llevanza de estos asuntos (generalmente, los fiscales de menores), habida cuenta de la experiencia acumulada durante estos más de doce años y a fin de dar continuidad a la organización y al sistema ya establecido en las distintas fiscalías.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando se trate de una víctima del art. 3.1.h) LMD, el/la fiscal delegado/a de menores o, en su caso, el/la fiscal encargado/a del asunto lo pondrá en conocimiento del fiscal delegado de derechos humanos y memoria democrática, quien a su vez dará cuenta a la Unidad Especializada a fin de realizar el correspondiente seguimiento.

### B) Especial referencia a la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas

El art. 3.1 a) LMD recoge, entre el catálogo de víctimas a que se refiere la Ley, a «las personas fallecidas o desaparecidas como consecuencia de la Guerra y la Dictadura».

Nuestro país ha ratificado la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, hecha en Nueva York el 20 de diciembre de 2006, mediante Instrumento de 14 de julio de 2009 (BOE 18 de febrero de 2011), por lo que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno.

El art. 2 de la Convención define la desaparición forzada como «el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sea obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de su suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley».

De acuerdo con su art. 5, «la práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable».

Por su parte, el art. 24 de la Convención reconoce a la víctima —entendiendo como tal tanto a la persona desaparecida como a quien haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de la desaparición forzada— «el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y los resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida», imponiendo a los Estados parte la obligación de tomar medidas adecuadas a este respecto, así como para garantizar «la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos».

Ya la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 47/133, de 18 de diciembre de 1992, había considerado que «las desapariciones forzadas afectan a los valores más profundos de toda la sociedad respetuosa de la primacía del derecho, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que su práctica sistemática representa un crimen de lesa humanidad», y proclamaba en el art. 1.1 que «todo acto de desaparición forzada constituye un ultraje a la dignidad humana». Su art. 9.1 establecía el derecho a un recurso judicial rápido y eficaz como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad.

Asimismo, los *principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados por la citada Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005, de la Asamblea General de Naciones Unidas, incluyen dentro del contenido del deber de satisfacción a las víctimas «la búsqueda de las personas desaparecidas [...] y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad» [párrafo 22.c)].

En cumplimiento de todo lo anterior, el art. 16 LMD impone a la Administración General del Estado la obligación de llevar a cabo «la búsqueda de personas desaparecidas durante la Guerra y la Dictadura, sin perjuicio de las competencias de otras administraciones públicas relacionadas con dicha actividad».

La LMD otorga al Ministerio Fiscal funciones de impulso de los procesos de búsqueda de víctimas de los hechos investigados para lograr su debida identificación y localización, en coordinación con los órganos de las distintas Administraciones con competencias en materia de memoria democrática (art. 28).

Por ello, cuando se produzca el hallazgo de restos humanos, bien sea de manera casual (art. 21.1 LMD), bien por la autoridad administrativa competente como consecuencia de los procedimientos de localización (art. 22.1 LMD), la Ley obliga a ponerlo inmediatamente en conocimiento del Ministerio Fiscal y las autoridades administrativas y judiciales competentes. Igualmente, el art. 24 LMD impone a la Administración General del Estado la obligación de comunicar al Ministerio Fiscal «la existencia de indicios de comisión de delitos que se aprecien con ocasión de las localizaciones e identificaciones a que se refiere la ley».

La competencia de la especialidad comprende la recepción de aquellas comunicaciones y la intervención en cualesquiera actuaciones procesales o extraprocesales que se deriven de ellas, así como de las que, en su caso, se hubieran remitido al órgano judicial.

Una vez recibidas las mismas, en el caso de que el órgano judicial no hubiera incoado procedimiento alguno, los fiscales deberán incoar las oportunas diligencias de investigación preprocesal, sujetándose a lo establecido en la Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*. Este es el criterio seguido también por la Circular de la FGE núm. 2/2012, de 26 de diciembre, *sobre unificación de criterios en los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos*, de acuerdo con el cual «la apertura de diligencias [...] habrá de acomodarse a los cauces previstos para las diligencias de investigación, pues *prima facie* tendrán por objeto el esclarecimiento de hechos que de confirmarse serían constitutivos de delito. Por ello no deberán los Sres. Fiscales en estos casos incoar diligencias preprocesales y siempre habrán de abrir diligencias de investigación y someterse a sus requisitos».

En el seno de estas diligencias, los fiscales remitirán la información recibida a las autoridades competentes en materia de memoria democrática —en los casos del art. 21.1 LMD— y practicarán aquellas actuaciones tendentes a la identificación de los cadáveres mediante análisis de ADN, la reclamación de los informes forenses que se hubieran confeccionado, la comprobación de las circunstancias de la muerte, su data y contexto y cuantas fueran precisas para determinar si las víctimas se hallan comprendidas en el art. 3 LMD y para disponer indiciariamente de un relato fáctico sobre los hechos.

Cuando, una vez concluida la investigación, no procediera el ejercicio de la acción penal, los fiscales cuidarán de que en el decreto de archivo se consignen minuciosamente las diligencias practicadas y su resultado, así como una descripción pormenorizada de los hechos averiguados.

Archivadas las diligencias de investigación o, en su caso, el procedimiento judicial, los fiscales dispondrán la incoación de las diligencias preprocesales que correspondan, bien sea a los efectos de promover las inscripciones de defunción de acuerdo con los arts. 22.5 LMD y 42.1.3.º de la Ley 20/2011, de 21 de julio, *del Registro Civil* (en adelante LRC), o el expediente de jurisdicción voluntaria para declaración de hechos pasados, bien al objeto de adoptar las medidas de reparación a las víctimas que procedan.

Sin perjuicio de las funciones organizativas de los fiscales jefes, y de ser posible en atención al momento de comunicación y a las necesidades del servicio, los fiscales comparecerán en la exhumación, a fin de practicar la inspección ocular y amparar desde ese momento los derechos de los familiares víctimas del art. 3.3 LMD, permitiendo que las actividades ulteriores de traslado, identificación, recuperación de los restos e inhumación se realicen por la Administración competente, sin perjuicio del devenir de las diligencias del art. 5 EOMF o del procedimiento judicial que, en su caso, se hubiera incoado. En todo caso, velarán por que se dispense a las víctimas y a sus restos mortales la dignidad y el respeto que como tales merecen.

## C) Jurisdicción civil

El art. 29.2 LMD declara que «se garantizará la tutela judicial en los procedimientos encaminados a la obtención de una declaración judicial sobre la realidad y las circunstancias de hechos pasados determinados relacionados con las víctimas a que se refiere el artículo 3.1».

En cumplimiento de esta previsión, la disposición final tercera de la LMD introduce en la Ley 15/2015, de 2 de julio, *de la Jurisdicción Voluntaria* (en adelante LJV), un nuevo Capítulo XI en su Título II, comprendiendo los arts. 80 bis a 80 quinquies, que regula los expedientes de jurisdicción voluntaria relativos a declaraciones judiciales sobre hechos pasados, herederos directos de las antiguas «informaciones para perpetua memoria» de la LEC 1881. La exposición de motivos de la LMD se refiere a ella como «una vía que permite la obtención de una declaración sobre hechos sucedidos y posibilita la identificación y exhumación de víctimas de la Guerra y la Dictadura y, a través de ella, la digna sepultura de las víctimas».

El nuevo expediente tiene como objeto la «obtención de una declaración judicial sobre la realidad y circunstancias de hechos pasados determinados», los cuales pueden revestir «cualquier naturaleza, concretos, ya acaecidos, percibidos o no por el promotor del expediente» (art. 80 bis 1 LJV).

Como es de ver, el precepto no se restringe al ámbito de la LMD, pudiendo solicitarse la declaración de cualesquiera hechos pasados, siempre que cumplan los requisitos que exige el art. 80 bis LJV.

Estos expedientes solo serán competencia de la especialidad de derechos humanos y memoria democrática en aquellos casos en los que se vean concernidos, directa o indirectamente, individual o colectivamente, quienes tengan la consideración de víctimas del art. 3 LMD, ya sea por haber sido promotores del expediente, por tratarse de hechos que se refieran a ellos, por verse afectados de algún modo por la tramitación o resolución del expediente o por cualquier otra causa de análoga significación.

Tal y como declaró la Audiencia Provincial de A Coruña en su auto de 30 de noviembre de 2023, «el conocimiento y tramitación de las declaraciones de hechos pasados como expedientes de jurisdicción voluntaria, por mucho que puedan venir referidos a acciones criminales como aquellas indicadas en el presente supuesto por referirse a la muerte de personas que participaban en manifestaciones pacíficas en defensa de los derechos de los trabajadores, es la opción legislativa más acorde con el fin declarado de reconocimiento y resarcimiento de las víctimas por la LMD, ya que no persiguen los delitos que en aquel tiempo se cometieron, ejercicio del *ius puniendi* del Estado que corresponde claramente a la jurisdicción penal, sino que establece un cauce de investigación de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura así como en el periodo que va desde la muerte del dictador hasta la entrada en vigor de la Constitución Española, para asegurar el derecho al conocimiento de la verdad, que fue largamente ocultada, y la tutela judicial efectiva de las víctimas y sus familiares, que permita la declaración de hechos pasados ante la jurisdicción civil».

El expediente de jurisdicción voluntaria constituye, pues, una valiosa herramienta para garantizar a las víctimas su derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación, por lo que su utilización ha de ser potenciada y promovida por el Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones.

Además de a los titulares de derechos o intereses legítimos sobre los hechos cuya declaración se solicita, el art. 80 ter 2 LJV otorga legitimación activa al Ministerio Fiscal para promover el expediente, bien sea de oficio, bien a solicitud de cualquier persona, sin necesidad de que esta última acredite aquel interés legítimo.

Los fiscales especialistas velarán por impulsar los expedientes de jurisdicción voluntaria para declaración de hechos pasados siempre que tengan conocimiento por cualquier vía de hechos que pudieran tener encaje en el art. 80 bis 1 LJV y que afecten o se refieran a cualesquiera víctimas del art. 3 LMD, aunque estos hubieran sido objeto de un procedimiento penal anterior (*vid.* AAP A Coruña 240/2023, de 30 de noviembre; AAP Navarra 365/2024, de 19 de junio).

Con este fin, los y las fiscales incoarán y tramitarán las correspondientes diligencias preprocesales a que se refieren los arts. 5 EOMF y 9.2.º RMF. En ellas velarán por que se recojan las informaciones necesarias para determinar la competencia y la concurrencia de las condiciones y requisitos del art. 80 bis LJV, así como para recabar el principio de prueba exigido por la norma y el resto de los elementos probatorios de que sea necesario valerse e identificar a las personas que puedan estar interesadas en el expediente.

Como regla general, se incoarán unas diligencias preprocesales por cada víctima, si bien en los casos en los que se pretenda la declaración de un hecho en que se hubieran producido una multiplicidad de víctimas será posible tramitar unas mismas diligencias e instar posteriormente un solo procedimiento que se refiera a todas ellas, como puede producirse, por ejemplo, tras las exhumaciones de fosas comunes en las que se hubieran identificado los restos de varias personas.

El escrito promoviendo el expediente deberá incluir todos los extremos del art. 80 quater 1 LJV, esto es, el contenido de la declaración judicial que se interesa, un relato de las circunstancias relevantes, un principio de prueba y la identificación de los posibles interesados. Asimismo, se solicitarán las consecuencias que, en su caso, se hayan de derivar de la declaración (art. 80 quater 5 LJV), incluida la existencia de cualquier hecho inscribible, como la defunción (art. 80 quater 5 párrafo segundo *in fine* LJV) o la anotación de la declaración de nulidad de las condenas y sanciones a que se refiere el art. 5 LMD en el expediente judicial de la causa anulada (art. 5.4 *in fine* LMD).

Aun cuando no haya sido su promotor, el Ministerio Fiscal siempre será parte en el expediente (art. 80 ter 4 LJV). En estos casos, los fiscales especialistas mantendrán una actuación proactiva en el procedimiento, acudiendo en todo caso a la comparecencia que se señale y proponiendo en el acto la prueba que estimen pertinente y útil y que no hubiera sido propuesta por el promotor, de acuerdo con lo establecido en el art. 80 quater 4 LJV. Asimismo, solicitarán, cuando proceda, la citación de las personas y las respuestas escritas a que se refiere el art. 80 quater 3 LJV.

Los fiscales combatirán mediante recurso de apelación aquellas resoluciones judiciales que sean contrarias a sus peticiones y/o a su posición durante el expediente, en los términos previstos en el art. 80 quinquies LJV.

En todo lo no previsto por esta Instrucción, los y las fiscales se regirán por lo establecido en la Circular de la FGE núm. 9/2015, de 22 de diciembre, *sobre intervención del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de Jurisdicción Voluntaria*, y en la Instrucción de la FGE núm. 2/2015, de 16 de octubre, *sobre directrices iniciales tras la entrada en vigor de la nueva Ley de la Jurisdicción Voluntaria*, en aquello que le sea de aplicación.

## **D) Registro Civil**

El art. 29.3 LMD establece que «el Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática, en el ejercicio de sus funciones, promoverá las inscripciones en el Registro Civil de las defunciones de las personas desaparecidas como consecuencia de la Guerra y la represión ejercida en la Dictadura posterior».

Esta disposición legal debe interpretarse de conformidad con la estructura organizativa del Ministerio Fiscal, así como con las atribuciones que el art. 20.2 ter EOMF otorga al Fiscal de Sala Coordinador, de manera que la promoción de estas inscripciones corresponderá a los fiscales especialistas de las secciones territoriales de las fiscalías, ostentando únicamente en este punto el/la Fiscal de Sala Coordinador/a competencias de coordinación y supervisión.

Con carácter general, el art. 42.1.3.º LRC impone al Ministerio Fiscal el deber de promover sin demora la inscripción, deber específicamente reforzado por el art. 22.5 LMD en los casos de hallazgos de restos humanos resultado de las intervenciones llevadas a cabo por la Administración competente, supuestos en los que «el Ministerio Fiscal promoverá la inscripción de fallecimiento con arreglo a lo establecido en la legislación aplicable en materia de registro civil».

En aquellas ocasiones en las que los fiscales tuvieran constancia del fallecimiento de una persona desaparecida con motivo de la guerra o de la represión de la dictadura, que no hubiera sido debidamente inscrita, promoverán inmediatamente la inscripción de su defunción en el Registro Civil.

A este respecto se ha de citar el Decreto del FGE de 6 de julio de 2021, recogido por la Instrucción de 9 de julio de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos del Registro Civil tras la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil*, que, al ofrecer directrices a las Oficinas del Registro Civil, recuerda que «el Ministerio Fiscal cuenta con legitimación activa para promover asientos y procedimientos de Registro Civil [...]. En estos procedimientos promovidos por el Ministerio Fiscal, el mismo tendrá intervención desde su fase de iniciación hasta su finalización y, en su caso, recurso/s, pudiendo intervenir en todos los trámites que sean precisos». E, igualmente, «será oído el Ministerio Fiscal en aquellos procedimientos en

que, no habiendo sido promovidos por dicha autoridad, su intervención venga prevista expresamente» por algún precepto legal.

Además de promover los correspondientes expedientes de Registro Civil en los supuestos de personas desaparecidas como consecuencia de la guerra y la dictadura cuya inscripción de defunción no conste (art. 29.3 LMD), durante la tramitación de los expedientes de jurisdicción voluntaria relativos a las declaraciones judiciales de hechos pasados los fiscales velarán por que se dé efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el art. 80 quater 5 párrafo segundo *in fine* LJV en aquellos casos en los que de la declaración se derive la existencia de un hecho inscribible como la defunción, interesando cuando así proceda la expedición de testimonio de la resolución a estos efectos conforme al art. 22.2 LJV.

Es preciso recordar que la disposición adicional octava de la LRC establece un régimen especial para las inscripciones de defunción de las personas desaparecidas durante la guerra civil y la represión política inmediatamente posterior, pues en este caso el expediente judicial resuelto favorablemente constituye título suficiente para practicar la inscripción «siempre que, de las pruebas aportadas, pueda inferirse razonablemente su fallecimiento, aunque no sean inmediatas a éste. En la valoración de las pruebas se considerará especialmente el tiempo transcurrido, las circunstancias de peligro y la existencia de indicios de persecución o violencia».

## E) Jurisdicción contencioso-administrativa

La jurisdicción contencioso-administrativa presenta una importancia capital en el ámbito de la defensa de los derechos humanos, pues constituye la vía para accionar contra la Administración cuando esta, por acción u omisión, incumple sus obligaciones positivas o negativas de protección impuestas por las leyes y los tratados y convenios internacionales.

El Ministerio Fiscal, en su calidad de garante de la legalidad y de los derechos de la ciudadanía, es parte procesal necesaria en aquellos procesos contencioso-administrativos en los que así lo establezca la ley (arts. 124. CE y 3.14 EOMF), de conformidad con el art. 19.1.f) de la Ley 29/1988, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (en adelante LJCA), en particular, en el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona (Capítulo I del Título V LJCA). Sin embargo, ello no obsta para que, en defensa de la legalidad y cuando esté comprometido el interés social, pueda provocar su intervención de conformidad con lo previsto en el art. 13 LEC.

Desde luego, pocas materias pueden afectar tanto al interés social cuya promoción nuestra Constitución encomienda al Ministerio Fiscal como el respeto por los derechos humanos, independientemente del tipo de procedimiento en que se ventile el asunto. Pensemos, por ejemplo, en los procesos derivados de la aplicación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, *reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*; aquellos que traigan causa de decisiones de cualesquiera organismos internacionales de derechos humanos; o los dimanantes de la aplicación de la LMD —pues, como se ha dicho, la memoria democrática forma parte de los derechos humanos y el conjunto de la sociedad es titular de la misma—, como aquellos relativos a la autorización de las actividades de localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas o la retirada de símbolos y elementos contrarios a la memoria democrática, entre otros.

Dada la especificidad y particular complejidad técnica de la materia contencioso-administrativa, las actuaciones que deba llevar a cabo el Ministerio Fiscal en dicha jurisdicción continuarán despachándose por los fiscales especialistas de lo contencioso-administrativo, debiéndose garantizar las relaciones de colaboración y la fluida comunicación entre los delegados o coordinadores de ambas áreas de especialización.

En los casos anteriormente citados, esto es, cuando el objeto de la actuación afecte de manera directa al DIDH, traiga causa de dictámenes de organismos internacionales o se refiera a procedimientos dimanantes de la aplicación de la LMD, el/la fiscal encargado/a del asunto deberá comunicarlo al fiscal delegado de derechos humanos y memoria democrática, quien, a su vez, lo pondrá en conocimiento de la Unidad Especializada.

La Fiscalía de la Audiencia Nacional contará con un fiscal de enlace que canalice estas comunicaciones con la Unidad Especializada, sin perjuicio de las atribuciones de su jefatura.

## **F) Otras competencias en materia de atención y reparación a las víctimas. Las diligencias de reparación**

El principio de reparación es central en el sistema del DIDH y se encuentra íntimamente unido al resto de sus principios vertebradores. La Observación General n.º 31 del Comité de Derechos Humanos lo ha vinculado tan estrechamente con el derecho a la justicia que declara que «si no se da reparación a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos] hayan sido infringidos, queda sin cumplir la obligación de facilitar recursos efectivos».

El informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *sobre la concesión de reparaciones a las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos y graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario*, de 14 de octubre de 2014, recuerda que la violación de los derechos humanos «puede resultar demoledora para las víctimas, y sus repercusiones pueden ser duraderas y afectar a otras personas, e incluso a otras generaciones. El hecho de que no se apliquen medidas que mitiguen el legado de las violaciones tiene consecuencias graves para las personas y las colectividades, además de constituir un incumplimiento de una obligación jurídica».

Distintos instrumentos internacionales incluyen el derecho a la verdad y las garantías de no repetición como una forma de reparación.

La Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas ha declarado que «una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene como finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario [...]». En ella se recoge expresamente la necesidad de establecer y reforzar los correspondientes mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación, «ya sea mediante procedimientos oficiales u oficiosos, judiciales o extrajudiciales, que sean ágiles, justos, poco costosos y accesibles». La reparación debe ser adecuada, efectiva, rápida y proporcional al daño; su finalidad es promover la justicia y remediar las violaciones graves y manifiestas del DIDH y del DIH.

La reparación es una denominación general que incluye diferentes formas de resarcimiento del daño y comprende, siempre que sea posible, la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición.

La *restitución* consiste en «devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración de su empleo y la devolución de sus bienes».

La *indemnización* se refiere al resarcimiento de los perjuicios económicamente evaluables y ha de ser proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias del caso. Incluye el daño físico o moral, la pérdida de oportunidades (de empleo, educación, prestaciones sociales, etc.), los daños materiales y la pérdida de ingresos, los perjuicios morales o los gastos de asistencia jurídica, médica, psicológica y social.

La *rehabilitación* incluye el acceso a recursos prestacionales, como la asistencia médica y psicológica, los servicios jurídicos y la asistencia social por personal capacitado y receptivo a las necesidades de las víctimas. Se ha de brindar particular atención a existencia de necesidades especiales por la índole de los daños sufridos o debido a otros factores como raza, sexo, edad, discapacidad, religión, prácticas culturales, situación socio-económica, familiar, etc.

La *satisfacción* comprende medidas de reparación de carácter simbólico, fuertemente relacionadas con el derecho a la verdad, entre las que se incluyen la verificación de los hechos

y la revelación pública y completa de la verdad; la búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas; la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo expreso o presunto de la víctima y las prácticas culturales de la comunidad; o una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de las víctimas y de las personas estrechamente vinculadas a ellas.

Por fin, las garantías de no repetición se incluyen en la Resolución 60/147 como otra forma de reparación. Este principio obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias a nivel normativo, institucional, político o social que prevengan la recurrencia de las violaciones de los derechos humanos. La no repetición trasciende así el ámbito individual para adentrarse en un marco de reparación colectiva, al operar sobre los mecanismos necesarios para paliar aquellas deficiencias estructurales que dieron lugar a la vulneración de derechos.

En aquellos supuestos en los que las violaciones de los derechos humanos se concreten en actos de violencia sexual y de género será necesario aplicar, también en materia de reparación, el enfoque de género. Así lo advierte el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de 2010, el informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la violencia de género y sexual en relación con la justicia transicional de 2014 o la Observación General del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas relativo a las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas de 2013.

Aunque el derecho a la reparación nace *per se* de la violación del derecho, sin necesidad de que el mismo esté expresamente previsto en el convenio respectivo, lo cierto es que múltiples tratados y observaciones generales de los comités lo han incluido e interpretado específicamente. Así, el art. 14 de la Convención contra la Tortura impone a los Estados parte la obligación de garantizar a las víctimas de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. Este precepto ha sido objeto de interpretación por la Observación General n.º 3 (2012) del Comité contra la Tortura, según la cual la reparación abarca la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. Prevé que el objetivo último de la reparación es el restablecimiento de la dignidad de la víctima y que esta ha de participar en el proceso de reparación, e incluye el derecho a la verdad como forma de reparación.

También el art. 24 del Convenio Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas obliga a los Estados a garantizar el derecho a la reparación de las víctimas y a una indemnización rápida, justa y adecuada. Esta incluye tanto los daños materiales y morales como otras modalidades de reparación, incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación de las víctimas.

Ya en nuestro ordenamiento interno, la LEVD —que traspone la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, *por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*— declara en su exposición de motivos que «el reconocimiento, protección y apoyo a la víctima no se limita a los aspectos materiales y a la reparación económica, sino que también se extiende a su dimensión moral».

Las disposiciones de la LEVD resultan de aplicación a las víctimas del art. 3.1 y a los familiares del art. 3.3 en cuanto sea procedente (art. 3.4 LMD). Ello implica que ostentan los mismos derechos reconocidos a las víctimas en dicha ley y que pueden acceder a las medidas de protección y asistencia en ella previstas. Recordemos aquí que el art. 23.2.b).6.º LEVD contempla la desaparición forzada dentro del catálogo de delitos cuya particular naturaleza y gravedad ha de tenerse en cuenta a la hora de realizar la evaluación individual de las víctimas a fin de determinar sus necesidades especiales de protección.

La específica misión de protección de las víctimas que los arts. 124.1 CE y 3.10 EOMF confieren al Ministerio Fiscal le impone un privilegiado deber de velar por la satisfacción de los derechos y la efectiva reparación de las víctimas del art. 3 LMD, así como de garantizar el cumplimiento de las previsiones de la LEVD. Entre ellas se encuentra el derecho a la información a que ya se refería la Instrucción de la FGE núm. 8/2005, de 26 de julio, *sobre el deber de información en la tutela y protección de las víctimas en el proceso penal*. Esta deberá

incluir información completa de sus derechos, así como de los recursos asistenciales de que disponen en su territorio y de las asociaciones memorialistas y/o de víctimas que desplieguen su actividad en el mismo.

Si ello no se hubiera efectuado con anterioridad, los fiscales incoarán las correspondientes diligencias preprocesales de los arts. 5 EOMF y 9.2.º RMF al objeto de valorar las medidas de reparación a las víctimas que fueran oportunas y que no pudieran acordarse o impulsarse en otro procedimiento. A estas diligencias se les dará el nombre de «diligencias preprocesales de reparación» y en su seno se oirá siempre a la víctima y, en su caso, a los familiares enumerados en el art. 3.3 LMD.

Además de la virtualidad reparadora de otras actuaciones ya analizadas, como las relativas a los expedientes de jurisdicción voluntaria o del Registro Civil, la LMD recoge otras medidas de reparación a las víctimas que el Ministerio Fiscal puede impulsar y/o de las que debe informar en el contexto de su actividad, entre ellas las siguientes:

## 1.ª) Nulidad de resoluciones

El art. 5 LMD declara en su segundo apartado «la nulidad de las condenas y sanciones y la ilegalidad e ilegitimidad del Tribunal Especial para la Represión de la Masonería y el Comunismo, el Tribunal de Orden Público, así como los Tribunales de Responsabilidades Políticas y Consejos de Guerra constituidos por motivos políticos, ideológicos, de conciencia o creencia religiosa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de esta Ley».

Por su parte, el apartado tercero declara «ilegítimas y nulas, por vicios de forma y fondo, las condenas y sanciones dictadas por motivos políticos, ideológicos o de creencia por cualesquiera tribunales u órganos penales o administrativos durante la Dictadura contra quienes defendieron la legalidad institucional anterior, pretendieron el restablecimiento de un régimen democrático en España o intentaron vivir conforme a opciones amparadas por derechos y libertades hoy reconocidos en la Constitución, independientemente de la calificación jurídica utilizada para establecer dichas condenas y sanciones».

Dicha nulidad opera *ope legis*, sin que resulte ni posible —no se ha previsto cauce procesal para ello— ni necesario acudir a ningún procedimiento judicial de revisión.

De acuerdo con el art. 5.4 *in fine*, la declaración de nulidad deberá hacerse constar en el expediente judicial de la causa anulada. Con carácter general, dichos expedientes constarán en los distintos archivos públicos históricos, judiciales o militares, por lo que, si con motivo de su actividad el Ministerio Fiscal tuviera conocimiento de alguna de estas condenas o sanciones, podrá dirigirse a la entidad, Administración u organismo correspondiente para que proceda a la anotación de nulidad.

En caso de que la misma derive de una declaración judicial de hechos pasados tramitada de acuerdo con la LJV, será posible que tanto el promotor como el Ministerio Fiscal, si no lo fuera, insten la anotación, que podrá ser acordada en el auto que resuelva el expediente, de conformidad con el art. 80 quater 5 LJV.

Asimismo, el art. 5.4 LMD permite que la declaración de nulidad confiera el derecho a obtener una declaración de reconocimiento y reparación personal a que se refiere el art. 6 LMD.

## 2.ª) Declaración de reconocimiento y reparación personal

El art. 6 LMD reconoce el derecho a obtener una declaración de reparación y reconocimiento personal a las víctimas del art. 3.1 LMD —y, en caso de fallecimiento, a los familiares del art. 3.3 LMD—, así como a quienes sufrieron las condenas y sanciones a que se refieren los arts. 4 y 5 LMD. De acuerdo con el precepto, «este derecho es plenamente compatible con los demás derechos y medidas reparadoras reconocidas en el resto de normas del ordenamiento jurídico, así como con el ejercicio de las acciones a que hubiere lugar ante los tribunales de justicia».

Para recibir la solicitud de declaración de reconocimiento y reparación personal es competente el departamento que tenga asignadas las atribuciones en materia de memoria democrática (art. 6.4 inciso primero LMD).

Por tanto, el Ministerio Fiscal, en el ejercicio de su función tuitiva y, en concreto, del deber de información, deberá comunicar a las víctimas del art. 3 LMD, una vez identificadas, que disponen de este derecho, poniendo a su disposición o solicitando del órgano judicial que así lo haga, en su caso, aquellos antecedentes que fueran oportunos para acreditar su condición de víctima en el procedimiento administrativo correspondiente.

La declaración de reconocimiento y reparación personal no produce efectos para la declaración de responsabilidad patrimonial del Estado, de cualquier Administración pública o de particulares, ni da lugar a efecto, reparación o indemnización de índole económica o profesional (art. 6.1 *in fine* LMD).

### **3.ª) Registro y Censo Central de Víctimas**

El art. 9 LMD regula un registro de víctimas del art. 3.1 LMD, de cuyo mantenimiento será responsable el departamento que asuma las competencias en materia de memoria democrática, y que se nutrirá de datos recabados de archivos, bases documentales y obras de referencia especializadas, así como de los suministrados por las diferentes Administraciones públicas y organismos y entidades del sector público institucional, por víctimas, por organizaciones memorialistas, grupos de investigación universitarios y cualquier otra fuente, nacional o internacional, que cuente con información relevante para el mismo.

Por tanto, los datos recabados en el seno de procedimientos judiciales o fiscales pueden ser fuente de información que contribuya a la conformación del registro, a petición de la parte interesada y con el expreso consentimiento de las personas afectadas, de lo que se deberá informar a las víctimas. De acuerdo con el párrafo tercero del art. 9.1 LMD, la información se incorporará de oficio por parte de la Administración o a instancia de las víctimas, de sus familiares o de las entidades memorialistas, de acuerdo con el procedimiento que se determine reglamentariamente, por lo que ni el Ministerio Fiscal ni los órganos judiciales están legalmente facultados para solicitar directamente la incorporación.

A partir de este registro la Ley prevé la elaboración de «un censo público de todas las víctimas de la Guerra y la Dictadura, así como de quienes murieron en combate durante la Guerra, con independencia de su nacionalidad» (art. 9.2 LMD). Este censo incluirá tanto a las personas fallecidas como a los supervivientes que presten su expreso consentimiento, sin que se puedan incluir en el mismo categorías especiales de datos (art. 9.3 LMD).

### **4.ª) Banco Estatal de ADN de las Víctimas de la Guerra y la Dictadura**

El art. 23 LMD prevé la creación del Banco Estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura como una base de datos de ADN de carácter estatal, adscrito al Ministerio de Justicia, con la función de recibir y almacenar los perfiles de ADN de las víctimas y sus familiares, así como de las personas afectadas por la sustracción de recién nacidos, con el fin de facilitar la identificación genética de las víctimas.

La aportación de muestras biológicas es de carácter voluntario y gratuito y requiere la acreditación de la condición de familiar de víctima.

El régimen de organización y funcionamiento del Banco queda reservado a desarrollo reglamentario ulterior.

El apartado 3 *in fine* del precepto prevé la posibilidad de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad colaboren informando a las personas interesadas de la existencia de la base de datos de ADN y de los trámites de inclusión de muestras, por lo que no existe obstáculo alguno para que esta misma información pueda ser proporcionada por el Ministerio Fiscal o, en su caso, por el órgano judicial, cuando no se hubiera hecho previamente.

### **5.ª) Incautaciones de bienes y sanciones económicas**

El art. 31.1 LMD reconoce «el derecho al resarcimiento de los bienes incautados y las sanciones económicas producidas por razones políticas, ideológicas, de conciencia o creencia religiosa durante la Guerra y la Dictadura, en los términos que se establezcan legalmente, así como en la normativa de desarrollo».

El apartado 2 del precepto prevé que la Administración General del Estado realizará una auditoría de los bienes expropiados durante la guerra y la dictadura, incluyendo las obras de arte, el papel moneda u otros signos fiduciarios depositados por las autoridades franquistas, así como la imposición de sanciones económicas en aplicación de la normativa de responsabilidades políticas. La auditoría deberá incluir un inventario de bienes y derechos incautados, en el que se recogerán también los bienes inmuebles y derechos de contenido patrimonial de los que fueran titulares los Ateneos, cooperativas y entes asimilados. Una vez finalizada, se implementarán las posibles vías de reconocimiento a los afectados (art. 31.3 LMD), sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 5.4 LMD.

Cuando, como consecuencia de su actuación, el Ministerio Fiscal tenga conocimiento de estas incautaciones de bienes o de la imposición de estas sanciones económicas, podrá informar a la persona interesada de la puesta en marcha de esta auditoría, así como del inventario, a los efectos de que su caso pueda integrarse en el mismo.

## **6.ª) Revisión de condecoraciones y recompensas**

El art. 42 LMD prevé la revisión de condecoraciones y recompensas concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley en aquellos casos en los que se acredite que su beneficiario, «antes o después de la concesión, con motivo de haber formado parte del aparato de represión de la dictadura franquista, hubiera realizado actos u observado conductas manifiestamente incompatibles con los valores democráticos y los principios rectores de protección de los derechos humanos, así como con los requisitos para su concesión».

La revisión y revocación también podrá llevarse a cabo a título póstumo y la retirada determinará la pérdida de todos los derechos anejos a la recompensa, incluso los económicos, produciendo efectos desde la notificación de la resolución que la declare (art. 42.4 LMD).

La revocación debe sustanciarse en un procedimiento administrativo que solo puede iniciarse de oficio y a iniciativa del titular del departamento competente. Su instrucción y resolución corresponde a los órganos competentes para tramitar los procedimientos de concesión (art. 42.3 LMD).

De conformidad con lo dispuesto en el art. 42.2 LMD, los actos o conductas constitutivas de causa de revisión y revocación pueden resultar de sentencia penal firme, de diligencias judiciales, de la Fiscalía o policiales, de la imposición de sanción disciplinaria firme o de cualquier otro medio de prueba admisible en derecho. Por consiguiente, cuando los fiscales constaten la existencia de una posible causa de revisión o revocación deberán comunicarlo a la autoridad competente a los efectos oportunos.

## **G) Disolución de asociaciones**

Corresponderá a las secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática de las fiscalías la intervención en aquellos procedimientos que tengan por objeto la disolución de las asociaciones a que se refiere la disposición adicional séptima de la LMD.

## **3. El/La Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática**

La figura del Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática fue creada con rango legal al incorporarse un nuevo apartado 2 ter al art. 20 EOMF en virtud de la disposición final primera LMD.

Este precepto recoge una serie de funciones que han de completarse con las atribuidas al resto de fiscales de sala coordinadores por la doctrina de la FGE, en particular, por la Instrucción de la FGE núm. 11/2005, de 10 de noviembre, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 CE*; la Instrucción de la FGE núm. 5/2008, de 18 de diciembre, *sobre adaptación del sistema de nombramientos y estatuto de los delegados de las secciones especializadas de las Fiscalías y del régimen interno de comunicación y relación con las áreas de especialización delegadas tras la reforma operada por Ley 24/2007, de 9 de octubre*; la Instrucción de la FGE núm. 4/2011, de 17 de noviembre, *sobre funcionamiento de las Fiscalías de Área y otras cuestiones relativas al vigente modelo orgánico territorial del Ministerio Fiscal*; y, en especial, la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, de 13 de julio, *sobre*

*algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados.*

Siguiendo el orden del precepto, dichas funciones se concretan en las siguientes:

1.ª) Supervisar y coordinar la acción del Ministerio Fiscal en todos los procedimientos y actuaciones a que se refiere la Ley 20/2022, de 19, *de Memoria Democrática*, dando conocimiento a la jefatura de las fiscalías correspondientes [art. 20.2 ter.a) EOMF].

Una de las actuaciones atribuidas a los fiscales de sala coordinadores de las respectivas unidades especializadas se centra en el conocimiento y seguimiento de los asuntos que, incluidos en el ámbito de su área de especialización, se tramitan en las distintas fiscalías y órganos judiciales ante los que actúa el Ministerio Público.

Tal y como señala la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, esta función de supervisión se conecta con la necesidad de consolidar un sistema de control y seguimiento individualizado de los asuntos y presenta una dimensión de apoyo técnico a las secciones especializadas territoriales.

En el ejercicio de esta competencia, y de acuerdo con la citada Instrucción, el/la Fiscal de Sala podrá remitir oficio motivado al fiscal delegado de la sección «sugiriendo que se proceda a las pertinentes correcciones de los errores detectados en el momento procesal oportuno y advirtiendo de que, en caso de disentir de tal indicación, eleve comunicación razonada de la discrepancia», que se tramitará conforme a los cauces contenidos en aquella.

Por otra parte, la eficacia y operatividad de la especialidad exigirá también, a efectos estadísticos y de valoración de necesidades de medios personales y materiales, un conocimiento preciso, cuantitativo y cualitativo, de los asuntos competencia de la especialidad que se tramitan en cada una de las fiscalías.

En consecuencia, la Unidad especializada podrá solicitar, a través de los fiscales delegados provinciales, la información que estime oportuna sobre incoación de diligencias de investigación y/o procedimientos judiciales, diligencias preprocesales, escritos de acusación, informes, sentencias dictadas, recursos interpuestos y otros, tal y como también recoge la Instrucción de la FGE núm. 2/2011, de 11 de octubre, *sobre el/la Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las secciones de criminalidad informática de las fiscalías*. De dichas solicitudes se dará conocimiento a la jefatura correspondiente.

Las funciones de supervisión y coordinación han de ser ejercidas sin perjuicio de las facultades que estatutariamente tienen encomendadas los fiscales jefes de cada órgano, por lo que se procurará una relación fluida con ellos en los términos previstos en la Instrucción de la FGE núm. 1/2015 y el resto de doctrina de la Fiscalía General del Estado. El/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá trasladarles criterios jurídicos de carácter general o relativos a la tramitación o resolución de asuntos concretos, así como las sugerencias que estime convenientes para la adecuada organización y funcionamiento del servicio, las cuales serán valoradas oportunamente por la jefatura correspondiente. Las discrepancias se resolverán de acuerdo con lo previsto en la citada Instrucción.

La Instrucción de la FGE núm. 1/2015 recoge expresamente las causas que han de considerarse de relevancia en cada especialidad a los efectos del ejercicio de la función supervisora. Se trata de un catálogo abierto, pues admite la remisión de otras causas no comprendidas en el mismo en atención a su especial repercusión social o su trascendencia jurídica, al tiempo que contempla la posibilidad de su ampliación a otros dictámenes por las directrices internas del fiscal de sala.

Habida cuenta de las especificidades de la materia de derechos humanos y memoria democrática y lo novedoso de su objeto, así como su trascendencia social y volumen de asuntos esperable, a los efectos de supervisión, se considerarán de relevancia la totalidad de los procedimientos judiciales y actuaciones del Ministerio Fiscal abarcados en la competencia de la especialidad.

El/la Fiscal de Sala Coordinador/a deberá remitir al Fiscal General del Estado las daciones de cuenta que efectúen los fiscales delegados cuando se trate de asuntos de importancia o trascendencia, de acuerdo con el apartado segundo del art. 25 EOMF, lo que se recuerda en las Instrucciones de la FGE núm. 11/2005 y 1/2015.

Por lo que respecta a los procedimientos relativos a la sustracción de menores recién nacidos en los que las víctimas se encuentren comprendidas en el ámbito del art. 3.1.h) LMD, la función de supervisión se llevará a cabo sin perjuicio de las comunicaciones que se deban efectuar a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado en los términos previstos en la Circular de la FGE núm. 2/2012.

2.ª) Representar a la persona titular de la Fiscalía General del Estado, por delegación de aquella, en todos los actos de reconocimiento a nuestra memoria democrática [art. 20.2 ter. b) EOMF].

Se trata de una de las diversas funciones representativas que la norma atribuye al Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática.

Esta representación tiene carácter delegado, pues la misma corresponde al Fiscal General del Estado como máximo representante de la institución en todo el territorio nacional. No será necesario que el/la Fiscal General del Estado realice delegaciones puntuales para cada uno de los actos de reconocimiento a que se refiere la norma, puesto que la misma supone una delegación genérica, sin perjuicio de que el/la Fiscal General del Estado decida puntualmente ejercerla por sí, para lo que deberá ser puntualmente informado/a de la celebración de dichos actos.

Dado que la representación del Fiscal General del Estado, cuya delegación se atribuye, se extiende a todo el territorio nacional, los actos de reconocimiento pueden tener carácter estatal o autonómico, sin perjuicio de la representación propia que desempeñe el/la fiscal superior de la correspondiente comunidad autónoma, de acuerdo con el art. 22.4 EOMF.

La LMD instaura el 31 de octubre de cada año como día de recuerdo y homenaje a todas las víctimas del golpe militar, la guerra y la dictadura (art. 7) y el 8 de mayo como día de recuerdo y homenaje a los hombres y mujeres que sufrieron el exilio como consecuencia de la guerra y la dictadura (art. 8), sin perjuicio de otros actos, reconocimientos u homenajes que se pudieran celebrar.

3.ª) Practicar las diligencias a que se refiere el art. 5 EOMF e intervenir en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por la persona titular de la Fiscalía General del Estado y ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimiento, directamente o a través de instrucciones, exigiendo las responsabilidades que procedan, cuando se refieran a hechos que constituyan violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo los que tuvieron lugar con ocasión del golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura, así como facilitar los instrumentos de cooperación internacional para la reparación de las víctimas [art. 20.2 ter.c) EOMF].

La función de coordinación y supervisión que viene asignada al Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática no obsta para que pueda asumir, bien por sí mismo, bien a través de la impartición de instrucciones a los delegados territoriales, la dirección y/o intervención directa en asuntos determinados, si bien esta posibilidad requiere un pronunciamiento expreso y específico del Fiscal General del Estado en atención a razones de especial trascendencia que serán valoradas a la vista de las circunstancias que concurran en cada uno de los supuestos concretos.

El conocimiento de aquellos expedientes que por su importancia, dinámica comisiva o trascendencia pública demanden este régimen especial de actuación se llevará a efecto, generalmente, por la vía del art. 25.2 EOMF y/o de la información que el/la Fiscal de Sala Coordinador/a vaya recibiendo de las secciones territoriales de la especialidad o, en su caso, de la jefatura del órgano correspondiente, lo que permitirá efectuar la oportuna propuesta al Fiscal General del Estado cuando así se estime oportuno.

Nótese que, por lo que se refiere a esta atribución, la redacción de la norma («incluyendo») no limita subjetiva ni temporalmente su marco competencial ni lo ciñe a los asuntos dimanantes de la LMD, sino que se extiende a cualesquiera violaciones del DIDH y del DIH y, por ende, a cualesquiera de los delitos contra la comunidad internacional tipificados en el Título XXIV del Libro II del Código Penal, por lo que la jefatura de la fiscalía en la que hubiera recaído la competencia —con carácter general, la Fiscalía de la Audiencia Nacional— deberá poner este hecho en conocimiento del Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática a los efectos oportunos.

En efecto, la Fiscalía de la Audiencia Nacional resulta competente, de conformidad con el art. 23 LOPJ y siempre que concurren las condiciones y requisitos legales, para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de ser calificados —por lo que aquí respecta— como delito de genocidio, lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, delitos de tortura y contra la integridad moral de los arts. 174 a 177 CP o delitos de desaparición forzada incluidos en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, hecha en Nueva York el 20 de diciembre de 2006, delitos que constituyen violaciones del DIDH y del DIH comprendidos en el marco competencial del Fiscal de Sala Coordinador ex art. 20.2 ter c) EOMF.

Estas comunicaciones deberán extenderse a la actividad desplegada por el Ministerio Fiscal al amparo de la Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, *de Cooperación con la Corte Penal Internacional*, en atención a la naturaleza de los delitos competencia de la Corte Penal Internacional (en adelante CPI), de acuerdo con el art. 5 del Estatuto de Roma.

La asignación por Decreto del Fiscal General del Estado es factible tanto en relación con la apertura y tramitación de las diligencias preprocesales y de investigación del art. 5 EOMF como con los procedimientos judiciales en curso. En este supuesto ha de entenderse, como ya se señaló en las Instrucciones de la FGE núm. 5/2007 y 2/2011, que la intervención del Fiscal de Sala Coordinador no está sujeta a límite territorial u orgánico alguno. Puede tener lugar ante cualquier juzgado o tribunal, quedando excluida la intervención ante el Tribunal Constitucional (Instrucciones de la FGE núm. 4/2007 y 3/2008), sin perjuicio de las funciones de coordinación a que se refiere el art. 20.2 ter f) EOMF.

La decisión del Fiscal General del Estado, en forma de Decreto, podrá adoptarse por propia iniciativa o a sugerencia o petición del Fiscal de Sala Coordinador, que deberá indicar las razones que justifican la intervención directa en las diligencias de investigación, preprocesales o procedimiento judicial de que se trate.

Cuando para valorar las circunstancias concurrentes y, en consecuencia, la oportunidad de esa intervención directa sea necesario un conocimiento más amplio del objeto de las diligencias o del procedimiento judicial de que se trate, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá tomar conocimiento personalmente de las actuaciones, bien solicitando copia de las mismas, bien personándose en la fiscalía correspondiente, dando cuenta de ello a su jefatura.

El Decreto de asignación será comunicado a la jefatura del órgano territorialmente competente, así como al respectivo fiscal superior, a través del Fiscal de Sala Coordinador, que deberá mantener informados a ambos de las decisiones que al respecto vaya adoptando, especialmente en aquellos aspectos que afecten directa o indirectamente al normal desenvolvimiento de sus funciones como fiscales jefes. La intervención del Fiscal de Sala Coordinador podrá llevarse a efecto por sí mismo o a través de las instrucciones concretas que, en relación con el asunto de que se trate, pueda dar al respectivo delegado territorial, de las cuales deberá también dar puntual conocimiento a su inmediato superior jerárquico.

Por fin, el art. 20.2 ter.c) *in fine* EOMF extiende esta competencia a la facilitación y coordinación de los instrumentos de cooperación internacional para la reparación de las víctimas, lo que deberá hacerse en coordinación y colaboración con la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado.

4.ª) Representar a la Fiscalía General del Estado, por delegación de su titular, y relacionarse con el Defensor del Pueblo en los términos previstos en su normativa reguladora [art. 20.2 ter.d) EOMF].

El art. 1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, *del Defensor del Pueblo* (en adelante LODP), siguiendo lo dispuesto en el art. 54 CE, establece que «el Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales». Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones (art. 19 LODP).

En desarrollo de la función que nos ocupa, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática, por delegación del Fiscal General del Estado, recibirá las comunicaciones del Defensor del Pueblo relativas a las conductas o hechos presumiblemente delictivos de los que tenga conocimiento en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, de acuerdo con las previsiones del art. 25.1 LODP. Asimismo, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a deberá informar al Defensor del Pueblo, periódicamente o cuando este lo solicite, del trámite en que se hallen las actuaciones iniciadas a su instancia (art. 25.2 LODP).

El/la Fiscal de Sala Coordinador/a mantendrá los debidos canales de comunicación con la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado en relación con las quejas referidas al funcionamiento de la Administración de justicia que aquella reciba de conformidad con el art. 13 LODP, siempre que se fundamenten en la vulneración manifiesta y grave de estándares internacionales de derechos humanos y otros supuestos comprendidos en su ámbito de actuación.

Habida cuenta de su incidencia en la prevención y garantía de los derechos humanos, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá mantener la oportuna comunicación y colaboración con el Defensor del Pueblo en el ejercicio de las funciones que este ostenta como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (disposición final única de la LODP), de acuerdo con el Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, así como con ocasión de los informes que en el ejercicio de sus funciones hubiera de emitir ante cualesquiera organismos internacionales de derechos humanos.

5.ª) Coordinar las fiscalías en materia de memoria democrática y derechos humanos, unificando criterios de actuación, para lo cual podrá proponer la emisión de las correspondientes instrucciones al Fiscal General del Estado [art. 22.2 ter e) EOMF].

Se trata de una función íntimamente vinculada con la de supervisión, puesto que su finalidad es —al igual que aquella— hacer efectivo el principio de unidad de actuación especializada en todo el territorio nacional, en garantía de la seguridad jurídica y de la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas ante la ley.

La facultad de proponer al Fiscal General del Estado las circulares e instrucciones que considere necesarias y de elaborar el correspondiente borrador, así como de presentarle propuestas de resolución de las consultas que se planteen sobre materias de su competencia, viene ya desarrollada en las Instrucciones de la FGE núm. 11/2005 y 1/2015. De acuerdo con las mismas, cuando la consulta tenga carácter informal el/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá resolverla directamente mediante la remisión de un dictamen al consultante, en los términos previstos en las citadas Instrucciones.

A diferencia de la función de supervisión y coordinación —que el apartado a) del art. 20.2 ter EOMF limita a los procedimientos y actuaciones a que se refiere la LMD—, la Ley extiende también esta competencia al ámbito de los derechos humanos que, a estos efectos y poniendo el precepto en relación con lo dispuesto en la letra f), comprenderá los estándares internacionales del DIDH, esto es, los consagrados por los convenios y tratados y sus órganos de garantía. Cuando la materia competa a otras áreas de especialización, estas mantendrán la debida coordinación con la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática en lo que respecta a los citados estándares internacionales de derechos humanos.

Asimismo, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a dirigirá las jornadas de especialistas en materia de derechos humanos y memoria democrática, elaborando las correspondientes conclusiones, de conformidad con los criterios establecidos en las Instrucciones de la FGE núm. 11/2005 y 1/2015.

6.ª) Representar a la Fiscalía General del Estado, por delegación de la persona titular de esta, y relacionarse con los Agentes del Reino de España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de interpretación de la jurisprudencia del Tribunal, en especial en aquello que pudiera afectar a los recursos de revisión de sentencias derivados de sus resoluciones. Asimismo, será el cauce de coordinación entre la Fiscalía del Tribunal Supremo y la Fiscalía del Tribunal Constitucional y las unidades especializadas en materia de memoria democrática y derechos humanos [art. 20.2 ter e) EOMF].

La representación del Reino de España ante el TEDH está atribuida, en calidad de agentes, a los abogados del Estado integrados en la Subdirección General de Asuntos Constitucionales y Derechos Humanos de la Abogacía General del Estado. A ellos corresponde la representación y defensa jurídica del Estado ante dicho Tribunal y el estudio y preparación de informes, observaciones y memorias que hayan de presentarse ante el mismo, así como ante cualquier órgano internacional competente en materia de derechos humanos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.5 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, *de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas*.

La relación con el/la Fiscal de Sala Coordinador/a se extenderá tanto a la interpretación de la jurisprudencia del TEDH y la ejecución de sus resoluciones —particularmente en lo concerniente a los recursos de revisión de sentencias firmes a que se refieren los arts. 954.3 LECrim, 510.2 LEC y 102.2 LJCA—, como a la tramitación de las quejas individuales, mecanismos cuasijudiciales, exámenes periódicos y/o informes de seguimiento ante los organismos internacionales de derechos humanos y al cumplimiento o implementación en España de cualesquiera decisiones, observaciones o recomendaciones de aquellos.

Con ello, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a se constituye en cauce de comunicación entre la Fiscalía General del Estado y la Abogacía General del Estado tanto en los procedimientos sustanciados ante el TEDH como ante los distintos Comités de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, siempre que estos se dirijan a España, a fin de trasladarles la información que corresponda y colaborar en el cumplimiento de sus resoluciones y dictámenes, dentro de las competencias del Ministerio Fiscal y con sujeción a las limitaciones establecidas por la ley.

El/la Fiscal de Sala Coordinador/a deberá organizarse con la Fiscalía de Tribunal Supremo, a través del Teniente Fiscal de dicho órgano, así como con la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, a través de su jefatura, al objeto de que las resoluciones del TEDH o las decisiones de los organismos internacionales puedan hacerse efectivas, para lo que podrá dirigirse a aquellos solicitando o transmitiendo la información que en cada momento fuese precisa para el cumplimiento de las respectivas funciones. Estas comunicaciones se extenderán también a aquello que, comprendiendo la competencia de aquellos órganos, afecte a la materia de memoria democrática.

Lo anterior será de aplicación a las relaciones con otros fiscales de sala coordinadores o delegados cuando el asunto se refiera a materias de su competencia.

A estos efectos, podrá también recabar la oportuna información de los delegados territoriales, así como de las jefaturas de los órganos fiscales respectivos.

Por fin, se ha de recordar aquí la vigencia de lo establecido por la Instrucción de la FGE núm. 5/2008 en cuanto al régimen de colaboración y comunicación entre los fiscales de sala coordinadores y los fiscales de sala de la Fiscalía del Tribunal Supremo en orden a la formalización y tramitación de los recursos de casación que se planteen en materias correspondientes al área de especialización de aquellos.

En definitiva, con la atribución en exclusiva de esta novedosa función al Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática, el legislador ha querido, sin duda, que la necesaria actuación transversal y coordinada de la Fiscalía esté presidida por un enfoque de derechos humanos, a través de la participación y la colaboración de la Unidad Especializada en todos aquellos supuestos en los que, interviniendo otros órganos o áreas especializadas del Ministerio Fiscal, su actuación afecte o esté relacionada con la observancia de los estándares internacionales de derechos humanos.

7.ª) Elaborar anualmente y presentar a la persona titular de la Fiscalía General del Estado un informe sobre las actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de memoria democrática y derechos humanos, que será incorporado a la memoria anual presentada por la Fiscalía General del Estado [art. 20.2 ter g) EOMF].

La elaboración de estos informes periódicos y su incorporación a la correspondiente Memoria se efectuará de acuerdo con los criterios ofrecidos por la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, así como por la Instrucción de la FGE núm. 1/2014, de 15 de enero, *sobre las memorias de los órganos del Ministerio Fiscal y de la Fiscalía General del Estado*, e incluirá un análisis y valoración conjunta de los datos estadísticos, así como de la información correspondiente a la actividad de las distintas secciones especializadas territoriales.

A estos efectos, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá solicitar de las secciones especializadas, con carácter anual o periódico, cuanta información considere oportuna para el adecuado ejercicio de sus funciones.

## **4. Las secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática en las fiscalías territoriales**

### **4.1 Organización**

Las secciones especializadas de las fiscalías se encuentran genéricamente previstas en el párrafo segundo del art. 18.3 EOMF. Su creación puede tener origen bien en una norma legal o reglamentaria, bien en el ejercicio de las capacidades autoorganizativas del Ministerio Fiscal en aquellos casos en los que las materias requieran de una organización específica.

La modificación introducida por la LMD no ha afectado al citado precepto estatutario, por lo que, a pesar de la ausencia de previsión expresa en la Ley, la singularidad y complejidad de la materia y la necesidad de fomentar una relación de proximidad con las víctimas y la ciudadanía exige la creación de secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática.

De hecho, a la vista del régimen establecido por las Instrucciones de la FGE núm. 11/2005, 5/2008 y 4/2011 —contemplan para cada una de las especialidades la organización de un servicio o sección en todas las fiscalías provinciales—, puede extraerse que el nombramiento del Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática constituye el presupuesto de hecho para la creación de las respectivas secciones especializadas en los distintos órganos del Ministerio Fiscal, articulándose con ello el despliegue territorial del área de especialización en condiciones similares a las ya existentes en otras materias.

Tal y como señala la exposición de motivos de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, a través de las secciones especializadas «la Fiscalía podrá ofrecer a la sociedad del lugar en que se inserta un referente concreto, conocido y accesible. Referente que lo será también en el ámbito interno, dotando de esqueleto organizativo a auténticas redes de especialistas que permitirán articular la coordinación vertical y unificación de criterios».

El ámbito de las secciones especializadas será provincial, por lo que deberá existir una sección especializada por provincia, que generalmente tendrá su sede en la fiscalía provincial. Sin embargo, no estando vinculadas las secciones de Derechos Humanos y Memoria Democrática a la actuación de órganos judiciales concretos, es posible que su dirección o, incluso, la propia sección radique en una fiscalía de área, siendo también factible que la sección se integre conjuntamente por fiscales pertenecientes a la fiscalía provincial y de área.

Por su parte, la Instrucción de la FGE núm. 1/2015 contempla la obligatoria designación de fiscales de enlace con el/la fiscal delegado/a provincial en aquellos órganos territoriales del Ministerio Fiscal en los que no se encuentre ubicada la delegación, con carácter general en las fiscalías de área.

En todo caso, la operatividad de estas secciones y el cumplimiento de las funciones encomendadas exige la comunicación y colaboración permanente de todos los órganos del Ministerio Fiscal, que se llevará a efecto a través de las juntas de coordinación a que se refieren los arts. 22.10 y 24.3 EOMF.

La dimensión de las secciones especializadas de Derechos Humanos y Memoria Democrática se adaptará a esquemas flexibles para su adecuado acomodo a la plantilla, volumen de actividad y necesidades de cada fiscalía, de acuerdo con los criterios organizativos de la jefatura respectiva, sin que las adscripciones hayan de suponer necesariamente régimen de exclusividad. Nada obsta a que la sección se integre por un solo miembro, en cuyo caso será el/la delegado/a de la especialidad.

La adscripción de fiscales de la plantilla a la sección se realizará de acuerdo con las previsiones del EOMF y RMF, teniendo preferencia aquellos que, por razón de las anteriores funciones desempeñadas, cursos impartidos o superados o por cualquier otra circunstancia análoga se hayan especializado o tengan particular formación en materia de derechos humanos y memoria democrática.

La dirección de las secciones se encomendará a un/a delegado/a provincial, que podrá tener o no la condición de decano/a, en atención a la actividad y volumen de asuntos de la especialidad, las necesidades de la fiscalía y la disponibilidad de medios personales.

Asimismo, en las comunidades autónomas pluriprovinciales se podrá designar un fiscal delegado cuando se considere necesario, cuyo nombramiento corresponderá al Fiscal General del Estado, a propuesta del fiscal superior, de entre los fiscales delegados provinciales.

Los nombramientos se realizarán de conformidad con lo dispuesto en el art. 62.2 RMF y la Instrucción de la FGE núm. 5/2008.

Tanto el/la fiscal delegado/a como los fiscales especialistas integrados en la sección se encuentran bajo la dependencia de la jefatura correspondiente. No obstante, el ejercicio de estas funciones habrá de conjugarse con las atribuciones y competencias que corresponden al Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática.

El fiscal delegado provincial de Derechos Humanos y Memoria Democrática se sitúa al frente de la sección. A él compete la dirección y coordinación de la misma del modo encomendado por la jefatura respectiva, siempre en el marco de las directrices generales fijadas por esta Instrucción y correspondiendo a la jefatura la supervisión, inspección y control inmediato de la actividad desarrollada en la sección.

## 4.2 Funciones

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 18.3 EOMF, las secciones especializadas territoriales ejercerán las funciones que les atribuyan las respectivas jefaturas en el ámbito correspondiente a la materia que tienen asignada, con arreglo a lo dispuesto en el EOMF, en el RMF y en las instrucciones del Fiscal General del Estado. En consecuencia, la determinación y el desempeño de las atribuciones que corresponden a las secciones de Derechos Humanos y Memoria Democrática deberá armonizarse con las necesidades inherentes a la adecuada prestación del servicio y a la coordinación exigible entre la especialización y las derivadas de una equitativa y eficiente distribución del trabajo en cada fiscalía.

Por ello, el catálogo de funciones asignado a las secciones debe ser desarrollado en cada órgano a criterio de su correspondiente jefatura, en atención a las circunstancias concretas del órgano de que se trate en aspectos como el volumen global de trabajo, el número de expedientes tramitados en la fiscalía y en los órganos judiciales competencia de la especialidad, la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal y el personal auxiliar, la distribución geográfica de los órganos judiciales, la organización de los servicios de guardia y otros análogos. Sin perjuicio de ello, en la organización del servicio se procurará que los procedimientos competencia de la especialidad se despachen directamente por fiscales integrados en la sección.

En todo caso, debe asegurarse a la sección especializada una estructura mínima con la dotación de medios personales y materiales necesarios para el eficiente funcionamiento del servicio y el mantenimiento de la adecuada coordinación a nivel nacional.

De acuerdo con todo ello, corresponden a las secciones de Derechos Humanos y Memoria Democrática las siguientes funciones:

- i) Velar por el cumplimiento de los criterios y pautas de actuación establecidos en materia de derechos humanos y memoria democrática por la Fiscalía General del Estado, facilitando a este fin el apoyo y colaboración necesarios de los integrantes de la fiscalía y de las restantes áreas de especialización, asumiendo, cuando la jefatura así lo delegue, funciones de visado.
- ii) Despachar e intervenir en las diligencias de investigación, diligencias preprocesales y procedimientos judiciales relativos a las materias comprendidas en la presente Instrucción.
- iii) Procurar el adecuado control estadístico de la actividad desplegada por la sección y los órganos judiciales de su ámbito territorial en la materia de su competencia.
- iv) Informar al Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática, previo conocimiento de la jefatura respectiva, de todas las diligencias o procedimientos competencia de la especialidad tramitados en su ámbito territorial, en los términos establecidos en esta Instrucción y en la Instrucción de la FGE núm. 1/2015.
- v) Remitir a la Unidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática de la Fiscalía General del Estado la información que específicamente se demande sobre actuaciones, diligencias o procedimientos concretos.
- vi) Organizar, bajo la supervisión de la jefatura respectiva, el funcionamiento de la propia sección y sus relaciones con otras secciones y/o áreas de actuación de la fiscalía, trasladándole las necesidades, propuestas o sugerencias que se consideren oportunas para la adecuada prestación del servicio, dando cuenta de las cuestiones esenciales al Fiscal de Sala Coordinador.
- vii) Elaborar anualmente un informe sobre la actividad desarrollada, los datos estadísticos disponibles, los problemas jurídicos detectados y cuantas sugerencias se consideren oportunas sobre cuestiones organizativas y/o problemas técnico-jurídicos detectados en el ámbito de actuación de la sección, dando traslado del mismo a la jefatura respectiva, así como al Fiscal de Sala Coordinador, al objeto de la elaboración de la correspondiente Memoria.
- viii) Mantener las relaciones de colaboración oportunas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con las Policías autonómicas, dando cuenta de las cuestiones más relevantes al Fiscal de Sala Coordinador.
- ix) Mantener las relaciones de colaboración y coordinación oportunas con las autoridades y organismos administrativos con competencias en materia de derechos humanos y memoria democrática a nivel autonómico y/o provincial, particularmente en lo que respecta al procedimiento de localización e identificación de personas desaparecidas a que se refieren los arts. 16 y siguientes de la LMD, dando cuenta de las cuestiones más relevantes al Fiscal de Sala Coordinador.
- x) Mantener las correspondientes relaciones de colaboración con el Defensor del Pueblo autonómico o figura análoga en aquellas comunidades autónomas donde existiera y de conformidad con su normativa autonómica aplicable, dando cuenta de las cuestiones más relevantes al Fiscal de Sala Coordinador.
- xi) Relacionarse con las asociaciones memorialistas a que se refiere el art. 56 LMD en su ámbito territorial, así como con las organizaciones de la sociedad civil que tengan entre sus fines la defensa de los derechos humanos, dando cuenta de las cuestiones más relevantes al Fiscal de Sala Coordinador.
- xii) Poner en conocimiento del Fiscal de Sala Coordinador las eventuales deficiencias en el cumplimiento o implementación de los estándares internacionales de derechos humanos por los poderes públicos en su ámbito territorial de los que tuviera conocimiento en el desarrollo de su función.
- xiii) Participar en las reuniones de especialistas que se celebren periódicamente para la unificación de criterios y en cuantas otras para las que sean convocados por el/la Fiscal de Sala Coordinador/a con el fin analizar cuestiones relacionadas con la actividad del área de especialización.

En cualquier caso, la actuación de las secciones de Derechos Humanos y Memoria Democrática y, en general, de quienes integren el área de esta especialidad, debe estar orientada a favorecer y potenciar la necesaria colaboración y coordinación con los restantes ámbitos de actividad del Ministerio Fiscal, particularmente en aquellos supuestos que incidan en materias objeto de otra área de especialización, a cuyo fin velarán por mantener unas relaciones de comunicación fluidas y permanentes con todos los órganos del Ministerio Fiscal y con los restantes miembros de la respectiva fiscalía.

## 5. Conclusiones

1.<sup>a</sup> La creación de un Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática ha dado carta de naturaleza legal a una nueva especialidad en el Ministerio Fiscal, cuyo marco competencial se regula en el art. 20.2 ter EOMF.

2.<sup>a</sup> La concepción de la memoria democrática como una expresión de los derechos humanos se encuentra ampliamente reconocida por el derecho internacional contemporáneo.

3.<sup>a</sup> La Ley 20/2022, de 19 de octubre, de *Memoria Democrática*, se articula en torno a los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (art. 2.1).

En el ámbito de la justicia, el art. 29 LMD impone el deber de investigar las violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario producidas con ocasión de la guerra y la dictadura, otorgando un papel protagonista al Ministerio Fiscal en su misión constitucional de constituirse en garante de la legalidad y de los derechos de la ciudadanía.

4.<sup>a</sup> La competencia de la especialidad de Derechos Humanos y Memoria Democrática se extiende a todos aquellos procedimientos y actuaciones derivados de la aplicación de la LMD [art. 20.2 ter a) EOMF]. Debe entenderse por tales aquellos que se refieran o afecten directa o indirectamente, individual o colectivamente, a las víctimas enumeradas en el art. 3 LMD.

De acuerdo con dicho precepto, ha de concurrir un elemento de carácter objetivo —la existencia de una violación de las normas internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario que haya provocado en una persona o colectivo daños físicos, morales, psicológicos o patrimoniales, o un menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales— y un elemento temporal, que abarca desde el 18 de julio de 1936 al 29 de diciembre de 1978.

De esta manera, se comprende tanto a las víctimas de violaciones del Derecho Internacional Humanitario cometidas durante el conflicto armado, como a víctimas de distintos actos o manifestaciones de violencia, persecución y/o represión, vulneradores del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, perpetrados desde las estructuras del Estado o amparados por ellas durante el régimen dictatorial y hasta la entrada en vigor de la Constitución española de 1978.

5.<sup>a</sup> En el orden penal, la competencia de la especialidad abarca aquellos procedimientos judiciales y diligencias de investigación seguidos por hechos que *prima facie* pudieran ser incardinables en las conductas descritas en los Capítulos II, II bis y III del Título XXIV del Libro II del Código Penal, esto es, delitos de genocidio, lesa humanidad y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, incluyendo los delitos conexos, siempre que afecten a víctimas incluidas en el art. 3 LMD.

Asimismo, serán competencia de la especialidad de derechos humanos y memoria democrática aquellos procedimientos seguidos por hechos que, relacionados con la materia propia de la LMD, pudieran ser constitutivos de cualesquiera de los delitos previstos en el art. 510 CP, siempre que vengan referidos a alguna de las víctimas enumeradas en el art. 3 LMD. En tales supuestos, el conocimiento y control inicial de los atestados policiales relativos a estos hechos corresponderá a las secciones especializadas contra los delitos de odio y discriminación al objeto de asegurar el principio de unidad de actuación y la imprescindible colaboración en el seno del Ministerio Fiscal, así como de facilitar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

6.<sup>a</sup> Por lo que respecta a la localización e identificación de personas desaparecidas como consecuencia de la guerra y la dictadura, la competencia de la especialidad comprende la recepción de las comunicaciones de hallazgos de sus restos mortales (arts. 21.1 y 22.1 LMD) y la intervención en cualesquiera actuaciones procesales o extraprocesales que se deriven de ellas, así como de las que, en su caso, se hubieran remitido al órgano judicial.

Una vez recibidas, en caso de que el órgano judicial no hubiera incoado procedimiento alguno, los fiscales incoarán las oportunas diligencias de investigación preprocesal, sujetándose a lo establecido en la Circular de la FGE núm. 2/2022. En su seno, los fiscales remitirán la información recibida a las autoridades competentes en materia de memoria democrática en los casos del art. 21.1 LMD y practicarán aquellas diligencias tendentes a la identificación de los cadáveres mediante análisis de ADN, la reclamación de los informes forenses que se hubieran confeccionado, la comprobación de las circunstancias de la muerte, su data y contexto, así como cuantas fueran precisas para determinar si las víctimas se hallan comprendidas en el art. 3 LMD y para disponer indiciariamente de un relato sobre los hechos.

Cuando, una vez concluida la investigación, no procediera el ejercicio de la acción penal, los fiscales cuidarán de que en el decreto de archivo se consignen minuciosamente las diligencias practicadas y su resultado, así como una descripción pormenorizada de los hechos averiguados.

Archivadas las diligencias de investigación o, en su caso, el procedimiento judicial, los fiscales dispondrán la incoación de las diligencias preprocesales que correspondan, bien sea a los efectos de promover las inscripciones de defunción (arts. 22.5 LMD y 42.1.3.º LRC) o el expediente de jurisdicción voluntaria para declaración de hechos pasados, bien al objeto de adoptar las medidas de reparación a las víctimas que procedan.

7.<sup>a</sup> La disposición final tercera de la LMD introduce un nuevo Capítulo XI en el Título II de la Ley 15/2015, de 2 de julio, *de la Jurisdicción Voluntaria* (arts. 80 bis a 80 quinquies), que regula los expedientes de jurisdicción voluntaria relativos a declaraciones judiciales sobre hechos pasados.

Estos expedientes serán competencia de esta especialidad en aquellos casos en los que se vean concernidos, directa o indirectamente, individual o colectivamente, quienes tengan la consideración de víctimas del art. 3 LMD, ya sea por haber sido promotores del expediente, por tratarse de hechos que se refieran a ellos, por verse afectados de algún modo por la tramitación o resolución del expediente o por cualquier otra causa análoga.

El Ministerio Fiscal ostenta legitimación activa para promover el expediente (art. 80 ter 2 LJV). Los fiscales especialistas velarán por impulsarlos siempre que tengan conocimiento de hechos que pudieran tener encaje en el art. 80 bis 1 LJV y que afecten o se refieran a cualesquiera víctimas del art. 3.1 LMD, incoando a tal fin las diligencias preprocesales a que se refieren los arts. 5 EOMF y 9.2.º RMF.

Aun cuando no haya sido su promotor, el Ministerio Fiscal será siempre parte en el expediente (art. 80 ter 4 LJV). En estos casos, los fiscales especialistas deberán mantener una actuación proactiva en el procedimiento.

Los fiscales interpondrán recurso de apelación frente a aquellas resoluciones judiciales que sean contrarias a sus peticiones y/o a su posición durante el expediente, en los términos previstos en el art. 80 quinquies LJV.

8.<sup>a</sup> En cumplimiento de la obligación impuesta por el art. 42.1.3.º LRC y los arts. 22.5 y 29.3 LMD, en todas aquellas ocasiones en las que los fiscales tuvieran constancia del fallecimiento de una persona desaparecida con motivo de la guerra o de la represión de la dictadura que no hubiera sido debidamente inscrito, promoverán inmediatamente la inscripción de la defunción en el Registro Civil.

9.<sup>a</sup> Las actuaciones derivadas de la aplicación de la LMD que deba llevar a cabo el Ministerio Fiscal en la jurisdicción contencioso-administrativa continuarán despachándose por los fiscales especialistas de lo contencioso-administrativo, garantizándose en todo caso las relaciones de

colaboración y la fluida comunicación entre los delegados o coordinadores de ambas áreas de especialización.

Cuando el objeto de la actuación afecte de manera directa al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, traiga causa de dictámenes de organismos internacionales o se refiera a procedimientos dimanantes de la aplicación de la LMD, el/la fiscal encargado/a del asunto deberá comunicarlo al fiscal delegado de derechos humanos y memoria democrática, quien, a su vez, lo pondrá en conocimiento de la Unidad especializada.

10.<sup>a</sup> Los fiscales velarán por que las víctimas del art. 3 LMD gocen de los derechos reconocidos en el LEVD, que les son de aplicación en virtud de lo dispuesto en el art. 3.4 LMD.

Si ello no se hubiera efectuado con anterioridad, los fiscales incoarán las correspondientes diligencias preprocesales del art. 5 EOMF al objeto de valorar las medidas de reparación previstas en la LMD y en el resto del ordenamiento jurídico que fueran oportunas y que no pudieran acordarse o impulsarse en otro procedimiento. A estas diligencias se les dará el nombre de «diligencias preprocesales de reparación» y en su seno se oirá siempre a la víctima y, en su caso, a los familiares enumerados en el art. 3.3 LMD.

11.<sup>a</sup> El/la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática tendrá las funciones previstas en el art. 20.2 ter EOMF en los términos de la presente Instrucción, así como aquellas otras expresamente conferidas por la misma y por el resto de doctrina vinculante de la Fiscalía General del Estado.

Habida cuenta de las especificidades de la materia de derechos humanos y memoria democrática y lo novedoso de su objeto, así como su trascendencia social y volumen de asuntos esperable, se considerarán de relevancia a los efectos de supervisión la totalidad de los procedimientos judiciales y actuaciones del Ministerio Fiscal abarcados en la competencia de la especialidad.

12.<sup>a</sup> De conformidad con el art. 18.3 EOMF, existirán secciones especializadas de derechos humanos y memoria democrática en cada fiscalía provincial, que se adaptarán a esquemas flexibles para su adecuado acomodo a la plantilla, volumen de actividad y necesidades de cada una, de acuerdo con los criterios organizativos de las jefaturas respectivas. Será de aplicación lo dispuesto en las Instrucciones de la FGE núm. 11/2005, 5/2008, 4/2011 y 1/2015.

Sin perjuicio de las competencias de los respectivos fiscales jefes, las secciones especializadas territoriales ejercerán las funciones establecidas en la presente Instrucción en el ámbito correspondiente a la materia que tienen asignada, con arreglo a lo dispuesto en el EOMF y el RMF.

En razón a todo lo expuesto, los y las fiscales se atenderán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Instrucción.

Madrid, 26 de mayo de 2025.- El Fiscal General del Estado, Álvaro García Ortiz.