

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrucción 2/2025, de 15 de julio, sobre las jornadas de fiscales especialistas y sus conclusiones

Referencia: FIS-I-2025-00002

ÍNDICE

1. Introducción. 2. Las jornadas de fiscales especialistas y el principio de unidad de actuación. 2.1 Consideraciones generales. 2.2 Naturaleza. 2.3 Convocatoria y periodicidad. 2.4 Objeto y contenido. 2.5 Asistentes. 2.6 Metodología. 2.7 Designación de ponentes. 3. Conclusiones de las jornadas de fiscales especialistas. 3.1 Consideraciones generales. 3.2 Naturaleza. 3.3 Contenido. 3.4 Forma y extensión. 3.5 Validación. 3.6 Publicidad. 3.7 Actualización. 4. Pautas organizativas para la gestión y celebración de las jornadas. 5. Cláusula de vigencia. 6. Conclusiones

1. Introducción

La especialización, entendida como herramienta para combatir determinados fenómenos delictivos, constituye un eje vertebrador del Ministerio Fiscal, que redunda positivamente, a su vez, en la constante formación de los y las fiscales y en la modernización de nuestra institución.

El Código Ético del Ministerio Fiscal, aprobado el 23 de octubre de 2020, vino a establecer que los miembros del Ministerio Fiscal «procurarán adquirir de manera permanente la formación y especialización necesarias, que intensificarán a lo largo de su vida profesional, con aprovechamiento de sus cualidades personales para cumplir su función».

Esa especialización de los integrantes del Ministerio Público ha sido una constante determinación del legislador con el objetivo de mejorar la respuesta estatal frente a determinados fenómenos delictivos, pero también de lograr una tutela más eficaz de algunos colectivos sociales (v. gr. art. 47 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*; art. 5 y disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia*; art. 32.3 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*).

La configuración del principio de especialización, como un valor esencial sobre el que asentar una verdadera política de formación, fue plasmado de forma definitiva en el art. 20 EOMF tras la reforma operada en nuestra norma estatutaria en virtud de la Ley 24/2007, de 9 de octubre. En el citado precepto se incorporó la figura de los fiscales de sala especialistas con funciones de coordinación y supervisión. La exposición de motivos de esta norma justificaba su inclusión en una voluntad decidida por «dar un mayor impulso al principio de especialización como respuesta a las nuevas formas de criminalidad que han ido surgiendo en los últimos tiempos».

Con anterioridad, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, fundó la figura del Fiscal de Sala Delegado contra la Violencia sobre la Mujer; y la Ley 10/2006, de 28 de abril, *por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, creó la plaza del Fiscal de Sala para los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio

ambiente e incendios forestales (actual Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo).

Los Reales Decretos 1552/2005, de 23 de diciembre; 709/2006, de 9 de junio; 658/2007, de 25 de mayo; 1735/2010, de 23 de diciembre, y 255/2019, de 12 de abril, crearon respectivamente las plazas de Fiscales de Sala Coordinadores de Siniestralidad Laboral (hoy Seguridad y Salud en el Trabajo); Seguridad Vial; Extranjería (actual Trata de Personas y Extranjería); Menores; Criminalidad Informática; Cooperación Internacional y de Personas con Discapacidad y Mayores. Todas estas especialidades quedaron integradas en nuestra estructura orgánica, al amparo del marco previsto en el art. 20.3 EOMF.

El proceso de especialización del Ministerio Fiscal ha continuado su evolución, incorporando en el art. 20 EOMF, tras la modificación introducida por la Ley 15/2022, de 12 de julio, y la Ley 20/2022, de 19 de octubre, las figuras de los Fiscales de Sala Coordinadores contra los Delitos de Odio y Discriminación y de Derechos Humanos y Memoria Democrática.

En la órbita del art. 20.3 EOMF deben situarse las últimas plazas creadas mediante Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre: Fiscal de Sala Coordinador de Delitos Económicos y Fiscal de Sala Coordinador de Delitos contra la Administración Pública.

Sin perjuicio de que tengan atribuidas otras facultades de orden accesorio o secundario por disposición legal o del correspondiente acto de delegación del Fiscal General del Estado, tales como la intervención en asuntos concretos, los fiscales de sala coordinadores están principalmente llamados a promover la elaboración de criterios generales de actuación, auxiliar a los fiscales especialistas en la búsqueda de soluciones técnicas ante los problemas jurídicos más complejos, supervisar la efectiva realización del principio de unidad de actuación e impulsar y estimular la formación especializada de los integrantes de las redes de especialistas y, en general, de la carrera fiscal.

Junto a los fiscales de sala coordinadores, 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 creación de los denominados fiscales de sala delegados, cuyo marco normativo se contiene en el art. 22.3 EOMF: «el Fiscal General del Estado podrá delegar a los fiscales de sala funciones relacionadas con la materia propia de su competencia [...] que asumirán en los términos y con los límites que establezca el acto de delegación. Dentro de tales límites, los fiscales de sala podrán participar en la determinación de los criterios para la formación de los fiscales especialistas».

Por consiguiente, dentro de la estructura orgánica del Ministerio Fiscal podemos encontrar a los fiscales de sala delegados para cada orden jurisdiccional —que también ostentan la consideración de fiscales jefes ex art. 41.1.II EOMF— y a los fiscales de sala delegados para otras materias de especial relevancia, como actualmente son la protección y tutela de las víctimas en el proceso penal y la vigilancia penitenciaria.

En suma, siguiendo los criterios reflejados por las diversas Instrucciones de la Fiscalía General del Estado y en cumplimiento de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en la actualidad conviven en nuestra institución dos modelos de especialización: i) el de los fiscales de sala coordinadores del art. 20 EOMF, ostenten rango legal o reglamentario; ii) el de los fiscales de sala delegados por designación del Fiscal General del Estado en el ejercicio de las facultades organizativas que el art. 22.3 EOMF le confiere.

La Instrucción de la FGE núm. 1/2024, de 19 de septiembre, *sobre formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal*, siguiendo el espíritu y contenido de la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, ensalzó el importante rol de los fiscales de sala coordinadores y delegados en aras de promover la formación orientada a la especialización de todos los miembros de la carrera fiscal, contribuyendo en la elaboración del Plan de Formación de la carrera fiscal tanto a la hora identificar las necesidades formativas que demanda cada materia, como para seleccionar a quienes hayan de impartir la formación del modo más experto y cualificado en sus respectivas áreas de actividad.

Si bien los fiscales de sala al frente de las diferentes materias objeto de especialización tienen atribuidas importantes funciones de coordinación y supervisión, la presente Instrucción se ciñe en exclusiva a su actuación en el marco de las jornadas de fiscales especialistas.

2. Las jornadas de fiscales especialistas y el principio de unidad de actuación

2.1 Consideraciones generales

La Instrucción de la FGE núm. 11/2005, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*, determina que los fiscales de sala delegados promoverán la realización de jornadas para la unificación de criterio y transmitirán a las fiscalías las conclusiones en ellas alcanzadas.

Este principio de unidad de actuación constituye la razón de ser de las jornadas de fiscales especialistas, pues se convierte en pieza angular para procurar una interpretación unitaria del ordenamiento jurídico, contribuyendo así a garantizar los principios de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley, conceptos íntimamente vinculados con la idea del Estado de derecho.

La materia objeto de la presente Instrucción ha sido ampliamente tratada por la doctrina de la Fiscalía General del Estado: Instrucción de la FGE núm. 11/2005, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*; Instrucción de la FGE núm. 4/2011, *sobre el funcionamiento de las Fiscalías de Área y otras cuestiones relativas al vigente modelo orgánico territorial del Ministerio Fiscal*; Instrucción de la FGE núm. 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los fiscales de sala coordinadores y los fiscales de sala delegados*; Instrucción de la FGE núm. 1/2024, de 19 de septiembre, *sobre formación inicial y continuada de la carrera fiscal*.

En estas instrucciones se aborda con carácter general la periodicidad, naturaleza y finalidad de las jornadas y, por ende, sus conclusiones, sin perjuicio de las referencias individualizadas que sobre estas materias se acometen en las Instrucciones de la FGE referidas a cada una de las especialidades y con las que mantienen plena coherencia.

Sin embargo, la relevante finalidad de estas reuniones o jornadas impone una regulación más precisa de las mismas que, partiendo de la ya publicada, desarrolle pautas de actuación sobre su convocatoria y celebración, así como respecto de sus conclusiones, y ello con la pretensión de lograr tanto la homogeneidad entre las distintas especialidades como la de evitar que se desnaturalice o devalúe su propia finalidad.

2.2 Naturaleza

Pese a que las jornadas de fiscales especialistas han sido concebidas tradicionalmente como actividades incluidas en el Plan de Formación de la carrera fiscal, la Instrucción de la FGE núm. 1/2024 supuso un cambio de rumbo sustancial en este punto al disponer que «estas reuniones de especialistas no deben tener, en puridad, la configuración de actividades formativas».

El Ministerio Fiscal celebra de forma ordinaria reuniones que son necesarias para su correcto funcionamiento, para la puesta en común de trabajo y experiencias, así como para la elaboración de criterios únicos de actuación. De ello se colige que las jornadas de especialistas son reuniones derivadas de la propia naturaleza de la institución y del cumplimiento de las obligaciones legales establecidas para los distintos órganos del Ministerio Fiscal, cuyo sentido esencial estriba —como ya indicó la Instrucción de la FGE núm. 1/2015— en erigirse en «espacio de intercambio de ideas y de debate, de presentación y análisis de ponencias y de contacto del fiscal de sala delegado o coordinador con los delegados provinciales y de estos entre sí, con el consiguiente enriquecimiento recíproco». De ahí que, siguiendo las directrices marcadas por la Instrucción de la FGE núm. 1/2024, las jornadas de fiscales especialistas sean concebidas como actividades orgánicas de la Fiscalía General del Estado al margen del régimen propio de la formación continuada de la carrera fiscal.

Junto a las jornadas de fiscales especialistas coexisten otras actividades orgánicas como las reuniones de coordinación y para la unificación de criterios que celebran los fiscales especialistas del Sistema de Información del Ministerio Fiscal (SIMF), dirigidas por la jefatura de la Unidad de Apoyo, o las jornadas de coordinación en materia constitucional, bajo la

dirección de la jefatura de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional (Instrucción de la FGE núm. 2/2012, *sobre criterios a seguir en la tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad*, y Circular de la FGE núm. 2/2013, *sobre intervención del fiscal en el incidente de nulidad de actuaciones*).

2.3 Convocatoria y periodicidad

Las jornadas de especialistas se convocarán por los fiscales de sala delegados y coordinadores. Corresponde a las jefaturas de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional y de la Unidad de Apoyo, respectivamente, la convocatoria de las reuniones de coordinación en materia constitucional y de fiscales SIMF.

Si bien la Instrucción de la FGE núm. 11/2005 dispone que «con carácter general, los fiscales de sala delegados se reunirán anualmente con los fiscales especialistas en cada área, responsables del servicio o sección de cada fiscalía, con el fin de unificar criterios», este carácter anual se flexibilizó en la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, pues concluyó que «ha de huirse de la convocatoria automática de jornadas de especialistas [...]». No puede desconocerse que la burocratización y la celebración rutinaria de las mismas entrañan un grave riesgo de devaluación y una inversión de recursos públicos».

La experiencia de los últimos años proporciona argumentos contundentes para afirmar que no siempre es necesaria la convocatoria anual de jornadas de especialistas, bien por la ausencia de novedades legislativas o jurisprudenciales, bien de criterios discrepantes que justifiquen su celebración.

En consecuencia, el segundo trimestre de cada anualidad la jefatura de la Secretaría Técnica dirigirá un oficio a los fiscales de sala *supra* reseñados al objeto de que se pronuncien sobre la necesidad de convocar jornadas de su respectiva especialidad durante el año inmediatamente ulterior.

Para dar respuesta a este requerimiento, los fiscales de sala remitirán una comunicación a sus respectivos delegados territoriales a fin de que realicen sugerencias sobre la celebración de las jornadas y su contenido.

De considerar necesaria la celebración de jornadas de fiscales especialistas, los fiscales de sala remitirán a la Secretaría Técnica una solicitud fundamentada de convocatoria de las jornadas, apoyada en alguna reforma legal, cambio jurisprudencial, consultas o criterios de actuación divergentes entre los delegados de la especialidad u otra circunstancia de análoga consideración que aconseje su celebración, sin perjuicio de la ulterior concreción del orden del día y la posibilidad de ampliación posterior a otras cuestiones perentorias que hayan de ser tratadas en las jornadas. Asimismo, el oficio dirigido a la Secretaría Técnica contendrá aquellas cuestiones que provisoriamente serán objeto de análisis y debate.

2.4 Objeto y contenido

Corresponderá a los fiscales de sala decidir el objeto y contenido de las jornadas en tanto en cuanto sus funciones supervisoras y coordinadoras les proporciona una visión panorámica para detectar necesidades y fijar prioridades. No obstante, como se avanzó *supra*, será preciso que los fiscales de sala recaben de los delegados territoriales propuestas sobre temas a debatir y cualesquiera sugerencias que consideren de interés.

Los asuntos que integren el contenido de las jornadas versarán sobre extremos de interés jurídico para la especialidad o sobre cuestiones organizativas. La preferencia de los puntos o aspectos jurídicos a debatir puede responder a múltiples factores, como novedades legislativas o jurisprudenciales; diversidad de criterios en la interpretación de la norma o disparidad organizativa de las fiscalías, entre otros, que impongan la necesidad de unificar criterios en aras de garantizar el principio de unidad de actuación en todo el territorio del Estado. De especial importancia será la función de incluir reflexiones y propuestas de reforma legislativa.

En definitiva, como indica la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, de 13 de julio, «las jornadas de especialistas son un ámbito óptimo para detectar cuestiones merecedoras de ser tratadas

por circulares, consultas e instrucciones y para simultáneamente aportar las ideas, criterios, pautas y observaciones que las redes de especialistas consideren relevantes».

Las jornadas también constituyen un foro apropiado para conocer la diversidad de criterios o pautas de organización de la especialidad en las fiscalías territoriales. Su puesta en común permite no solo el conocimiento de los diferentes modelos concurrentes y la consiguiente opción de trasvase a otras fiscalías, sino que también posibilita el debate sobre otras fórmulas de mejora organizativa de las secciones de especialistas.

En cualquier caso, si la especialización es un valor añadido de la Fiscalía española, se ha de velar por la coherencia *ad intra* en el ejercicio de nuestra actividad y abordar desde esta perspectiva todos aquellos extremos que por su carácter transversal afecten o impliquen a distintas especialidades. Cada vez resulta más frecuente la concurrencia de parcelas que afectan de forma transversal a varias materias y, por ende, a diversas especialidades. De esta forma, siempre que en unas jornadas de especialistas se aborden temas de naturaleza transversal, habrá de producirse una previa comunicación entre los fiscales de sala afectados al objeto de poner en común las cuestiones sometidas a debate, conocer los criterios adoptados por las especialidades concernidas y alcanzar así conclusiones coherentes y homogéneas.

También será posible la celebración de jornadas conjuntas por dos especialidades cuando las materias o cuestiones a tratar y la necesidad de unificar criterios de actuación así lo aconsejen, siempre que se justifique su convocatoria conjunta y se autorice su celebración por el/la Fiscal General del Estado.

Una vez autorizada la celebración de las jornadas por el/la Fiscal General del Estado, previamente a efectuar su convocatoria, los fiscales de sala remitirán a la jefatura de la Secretaría Técnica el orden del día en el que se haga constar las materias a debatir, la identificación de los ponentes, los tiempos asignados para la exposición de los temas y el formato (presencial, virtual o híbrido).

2.5 Asistentes

Llegados a este punto, debe partirse del carácter imperativo de la asistencia a las jornadas de especialistas. Y es que, como ya indicó la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, «la asistencia de los delegados a las jornadas es obligatoria».

La imperiosa necesidad de que la especialización penetre en todos los escalones territoriales exige que los fiscales de sala garanticen la asistencia a las jornadas de un representante por cada territorio.

Debe recordarse, en palabras de la Instrucción de la FGE núm. 4/2011, de 17 de noviembre, que el espíritu de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, es el de hacer extensivo el principio de especialización a toda la estructura de la institución, como se deduce del tenor de su exposición de motivos, que se refiere a la creación de secciones especializadas en los diversos órganos territoriales del Ministerio Fiscal —sin exclusión ni reserva alguna—, ya que la necesidad de dar respuesta a las nuevas formas de criminalidad incide en la actividad de todas las fiscalías. Es más, en lo que concierne a algunas de las especialidades descritas en el Estatuto Orgánico, el establecimiento de estas secciones especializadas puede incluso tener mayor sentido en las fiscalías de área, cuyo ámbito material y funcional es similar al de las fiscalías provinciales.

En este sentido, la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, de 13 de julio, señala que «se procurará la asistencia de los fiscales de enlace de la especialidad». Por ello, se facilitará la asistencia a las jornadas del fiscal de enlace de aquellas fiscalías en las que, por la especial trascendencia o complejidad de los asuntos a tratar, resulte necesaria la presencia de aquel en orden a lograr una mayor participación en la adopción de criterios comunes o en la fijación de posiciones en aquellas singularidades que lo justifiquen.

El número máximo de asistentes presenciales a las jornadas de especialistas será en todo caso de cincuenta y dos, al margen del correspondiente fiscal de sala, dos fiscales de la unidad especializada o del órgano fiscal y un funcionario de la oficina de la unidad u órgano fiscal, que

se ocupará de todas aquellas gestiones logísticas o de índole similar que permitan el óptimo desarrollo de las jornadas. Igualmente, se garantizará la asistencia del fiscal de la Secretaría Técnica que se encuentre designado para cada especialidad.

En caso de concurrir una causa debidamente justificada para la inasistencia del fiscal delegado —autonómico o provincial— convocado, el/la fiscal delegado/a territorial designará a un fiscal de enlace de su territorio o a un fiscal de la sección especializada que le sustituya y, en su defecto, será la jefatura territorial la que asista o designe a quien usualmente vise los asuntos propios de la especialidad de que se trate. Si ninguno de los indicados pudiera participar en las reuniones de forma presencial, porque así se justifique, lo hará en formato virtual. Para ello, la oficina de las unidades u órganos fiscales concernidos, bajo la supervisión de la Unidad de Apoyo, velará por garantizar la existencia de los medios tecnológicos necesarios que posibiliten la presencia en las jornadas en formato *online*.

Finalmente, aquellos fiscales especialistas que tengan especial interés en seguir las jornadas contarán con la posibilidad de hacerlo en formato virtual, para lo que se les proporcionará el correspondiente enlace de conexión.

2.6 Metodología

Corresponderá a los fiscales de sala impulsar la participación activa de los delegados territoriales y fiscales de enlace, siendo indispensable programar tiempos amplios para el debate, lo que no resulta incompatible con las ponencias y mesas redondas en sus formatos habituales. La técnica del seminario conjunto, del debate colectivo y de la puesta en común debe convertirse en uno de los criterios rectores del proceso de perfeccionamiento de los fiscales especialistas.

El análisis conjunto, a través de la intervención en el debate de todos y cada uno de los asistentes, como ya indicó la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, hace posible compartir experiencias en aspectos tan relevantes como la organización interna del servicio; los medios personales y materiales con los que se cuenta; la relación con otros servicios especializados o con otros órganos de la propia Fiscalía; los mecanismos establecidos para la identificación, control y seguimiento de asuntos; visado; análisis de sentencias; participación en la preparación de recursos de casación; relaciones con los cuerpos policiales u otros organismos e instituciones.

2.7 Designación de ponentes

Los fiscales de sala delegados y coordinadores se encuentran en mejores condiciones para seleccionar a los fiscales especialistas que dirijan las mesas de debate y/o impartan ponencias, en atención a la reconocida competencia en la cuestión de que se trate. Actuar en otro sentido sería tanto como renunciar a una parte importante de las ventajas y efectos positivos de la especialización.

Aunque por la naturaleza de las reuniones, necesarias para el correcto funcionamiento de la especialidad, para la puesta en común de trabajo y experiencias, así como para la elaboración de criterios unitarios de actuación, las ponencias deban impartirse preferentemente por fiscales especialistas, ello no obsta para que puedan participar —en todo caso, en no más de un tercio del total de los ponentes— otros profesionales de instituciones u organismos públicos o privados (no necesariamente pertenecientes al ámbito jurídico), miembros de las unidades policiales especializadas y demás expertos que estén vinculados a la materia objeto de debate. Ello permite, sin duda, el conocimiento de la temática y su divulgación desde otras perspectivas, con el consiguiente enriquecimiento recíproco de las instituciones concernidas.

No serán retribuidas las ponencias impartidas por los/las fiscales ni su participación en mesas de exposiciones compartidas. Las que sean impartidas por profesionales ajenos a la carrera fiscal sí serán objeto de remuneración, correspondiendo la gestión de su abono a la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.

En todo caso, se procurará velar por el cumplimiento de los criterios de paridad de género en los profesionales que intervengan como ponentes, conforme a lo dispuesto en el II Plan de Igualdad de la carrera fiscal.

3. Conclusiones de las jornadas de fiscales especialistas

3.1 Consideraciones generales

Las jornadas de fiscales especialistas, como se ha dicho, constituyen una vía para homogeneizar criterios técnico-jurídicos que favorezcan la efectividad del principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal. Ello evidencia la importancia que revisten las conclusiones que han de extraerse de cada una de las jornadas que se celebren.

La Instrucción de la FGE núm. 11/2005, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*, ya indicó que «los fiscales de sala delegados [por entonces aún no se habían constituido los fiscales de sala coordinadores] promoverán la realización de jornadas para la unificación de criterios y transmitirán a las fiscalías las conclusiones en ellas alcanzadas».

Por consiguiente, la redacción del documento que recoja las conclusiones derivadas de los temas abordados corresponde a los fiscales de sala delegados y coordinadores.

Se procurará que las conclusiones se elaboren en un lapso temporal de treinta días desde la celebración de las jornadas. Una vez revisadas por la Secretaría Técnica, serán validadas por el/la Fiscal General del Estado.

3.2 Naturaleza

Las conclusiones que resulten de las jornadas no constituyen doctrina de la Fiscalía General del Estado en la medida en que, *strictu sensu*, esa doctrina viene conformada por las circulares, instrucciones y consultas. Por ello, no pueden considerarse jurídicamente vinculantes para los fiscales, sin perjuicio de que sirvan de guía de actuación en atención a la alta cualificación, rigor y *auctoritas* del órgano del que emanan.

En palabras de la Instrucción de la FGE núm. 11/2005, «estas conclusiones tendrán valor orientativo, sin perjuicio de que en su caso se incorporen con pleno valor vinculante a través de la correspondiente instrucción o circular», a lo que la Instrucción de la FGE núm. 1/2015 añadió que «constituirán guías, pautas, directrices hermenéuticas que orienten a los fiscales en el ejercicio de sus funciones, en la medida que —como se ha referido *ut supra*— las jornadas constituyen una vía para fijar criterios técnico-jurídicos en orden a la consecución del principio de unidad de actuación al que está sujeta la praxis de la actividad del Ministerio Fiscal, sin que puedan concebirse como una vía indirecta de innovar la doctrina de la Fiscalía General del Estado».

Pese a no formar parte de la doctrina de la Fiscalía General del Estado, las conclusiones de las jornadas de fiscales especialistas, una vez refrendadas por el/la Fiscal General del Estado, pasarán a constituir la expresión institucional de su compromiso con un criterio hermenéutico, por lo que deben estar sólidamente fundamentadas y precedidas de un detallado estudio y debate.

3.3 Contenido

Las conclusiones documentarán el debate de los asuntos sobre los que hayan versado las jornadas de fiscales especialistas. Por consiguiente, en ningún caso abordarán cualesquiera otras cuestiones que no hayan sido analizadas y deliberadas en el seno de las jornadas.

Las conclusiones constituirán el resultado concreto y detallado de los razonamientos jurídicos y/o jurisprudenciales de los asuntos tratados en las jornadas.

Para ello, es imprescindible que en la planificación y posterior celebración de las jornadas se haya previsto y destinado el tiempo suficiente para debatir las conclusiones, siendo indiferente que aquellas se alcancen tras el análisis de cada asunto concreto o que se dedique un espacio temporal, al término de la jornada, en cuyo caso se garantizará la presencia mayoritaria de los asistentes. No obstante, será de todo punto obligado que la deliberación y concreción de las conclusiones se produzca durante el desarrollo de las jornadas, sin perjuicio de su redacción posterior.

Si existieran diversos planteamientos sobre un asunto concreto objeto de debate, se dejará constancia de una breve referencia en la conclusión correspondiente, junto con la motivación que justifique la opción finalmente alcanzada.

Cuando alguna cuestión de índole jurídica resulte mayoritariamente controvertida entre los fiscales especialistas o cuando el/la fiscal de sala no esté conforme con la postura mayoritaria de los asistentes, el asunto no formará parte de las conclusiones de las jornadas. En este caso, el/la fiscal de sala analizará la cuestión planteada y, si procede, elaborará un dictamen o propondrá al Fiscal General del Estado la publicación de una circular, consulta o instrucción, elaborando al efecto el correspondiente borrador o proyecto.

3.4 Forma y extensión

Las conclusiones de las jornadas guardarán una coherencia formal y un formato homogéneo, lo que exigirá que los fiscales de sala se ajusten en su redacción a unas mismas pautas. En todo caso, los proyectos de conclusiones serán supervisados por la Secretaría Técnica antes de su definitiva aprobación por el/la Fiscal General del Estado.

Estos documentos reflejarán fielmente los temas analizados y debatidos durante el transcurso de las jornadas, partiendo de una mínima contextualización, una breve exposición del debate y una sucinta referencia a la jurisprudencia y a las conclusiones alcanzadas. En ningún caso se incorporará al documento referencia alguna sobre el lugar de celebración o los datos de asistentes y ponentes.

Las conclusiones evitarán la incorporación de extensas introducciones y de prolijos detalles jurisprudenciales. Si se considerara necesaria una relación detallada de resoluciones judiciales para facilitar a los especialistas el desarrollo de su actividad profesional, se acompañará como anexo a las conclusiones en documento aparte.

De igual forma, se huirá de extensos razonamientos que justifiquen la adopción de las conclusiones, habida cuenta de que los fiscales especialistas tendrán conocimiento de los mismos como consecuencia de su asistencia a las reuniones. Asimismo, se prescindirá de cualquier alusión a contenidos extrajurídicos que enriquezcan el debate previo, salvo que se haya adoptado algún criterio de actuación común en relación con la materia expuesta.

Cuando se hayan debatido cuestiones que evidencien la necesidad de elaborar una circular, consulta o instrucción de la Fiscalía General del Estado, los fiscales de sala harán una breve alusión a este particular en la respectiva conclusión, acompañando una mínima justificación y reservando el análisis minucioso de la materia al borrador o proyecto que ulteriormente eleven al Fiscal General del Estado.

Cuando existan varios planteamientos sobre alguna cuestión objeto de debate y se opte por uno de ellos, se reflejará expresamente una breve referencia a las posturas expuestas y la explicación que avale la opción finalmente adoptada.

Las conclusiones deberán ajustarse al Manual de Estilo del Ministerio Fiscal y su extensión no podrá ser superior a veinte páginas, dimensión que se considera adecuada para responder a la naturaleza y finalidad de estos documentos. En cualquier caso, la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado podrá sintetizar los textos que no se ajusten a estas indicaciones o proceder a su devolución al remitente a tales efectos.

3.5 Validación

Las conclusiones de las jornadas serán refrendadas por el/la Fiscal General del Estado, para lo que serán remitidas previamente a la Secretaría Técnica al objeto de que efectúe su oportuno análisis.

Cuando esta unidad central de la Fiscalía General del Estado no comparta algunos de los extremos de las conclusiones, su jefatura se lo hará saber al fiscal de sala correspondiente, quien proporcionará la información necesaria en apoyo de la conclusión adoptada. En caso de que se mantuviese disconformidad con el razonamiento aportado y/o se evidenciase que el asunto requiere un análisis más exhaustivo, las conclusiones de las jornadas no harán constar

ese punto en cuestión. En este caso, la Secretaría Técnica realizará un estudio pormenorizado de la materia a fin de que el/la Fiscal General del Estado asiente definitivamente un criterio sobre la cuestión debatida.

En la misma línea, la Secretaría Técnica podrá incorporar al proyecto de conclusiones las sugerencias o aportaciones que considere pertinentes en orden a una mejor claridad expositiva. Idénticos términos se aplicarán cuando las conclusiones no cumplan con los estándares propios del Manual de Estilo del Ministerio Fiscal.

Cuando se trate de una conclusión cuya materia pueda afectar a varias especialidades, la Secretaría Técnica comprobará que se ha comunicado a los fiscales de sala afectados y, en su defecto, les dará traslado al objeto de conocer los criterios adoptados por las especialidades concernidas y proponer en su caso, las modificaciones oportunas al objeto de mantener la necesaria coherencia.

Los fiscales de sala, tras valorar las sugerencias recibidas de la jefatura de la Secretaría Técnica, darán nuevamente traslado a esta unidad central del texto que consideren definitivo. Corresponderá finalmente a la Secretaría Técnica remitir las conclusiones validadas por el/la Fiscal General del Estado a la Unidad de Apoyo para su difusión por correo electrónico entre todos los integrantes de la carrera fiscal.

3.6 Publicidad

Las conclusiones de las jornadas de fiscales especialistas se vertebran en torno a la idea de que son instrumentos esenciales para garantizar el principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal.

Las jornadas constituyen un espacio de reflexión jurídica, de planteamiento de dudas y soluciones que promueven la unificación de criterios en la carrera fiscal. Es por ello que la difusión de las conclusiones se realizará por correo electrónico no solo a los fiscales especialistas, sino a todos los miembros del Ministerio Público.

Asimismo, las conclusiones de las jornadas se publicarán en la aplicación informática TESAURO FGE, alojada en la zona privada de la web del Ministerio Fiscal. Esta herramienta informática contendrá un repositorio de todas las conclusiones que se hallen en vigor y se irá actualizando con las nuevas conclusiones que se publiquen periódicamente.

3.7 Actualización

Si partimos de la necesaria trascendencia práctica que tienen las conclusiones para la función fiscal, concretamente para los especialistas, se colige la importancia de conservarlas plenamente actualizadas en orden a lograr su efectividad última: la fijación de criterios técnico-jurídicos que coadyuven a la unidad de actuación.

Cuando cualquier fiscal recurra a las conclusiones de una especialidad en el ejercicio de su actividad profesional debe hacerlo con la seguridad de que se encuentran plenamente vigentes. En consecuencia, cuando se produzcan novedades legislativas, jurisprudenciales o doctrinales de la Fiscalía que repercutan directa o indirectamente en alguna de las conclusiones alcanzadas en anualidades anteriores, la pérdida de vigencia de una conclusión previa se hará constar expresamente en la nueva conclusión alcanzada.

Profundizando en esta pretensión, los fiscales de sala realizarán periódicamente una labor de control de la aplicación y de la vigencia de las conclusiones publicadas, que —como se ha dicho *supra*— estarán a disposición de todos los fiscales en la herramienta informática TESAURO FGE. A tal efecto, y con el fin de facilitar su conocimiento en el seno de la institución, en el plazo máximo de seis meses desde la publicación de la presente Instrucción, los fiscales de sala concernidos remitirán a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado un documento recopilatorio de las conclusiones de jornadas de especialistas que se hallen en vigor, así como los respectivos documentos en los que obren tales conclusiones.

4. Pautas organizativas para la gestión y celebración de las jornadas

Aunque tradicionalmente las jornadas de fiscales especialistas fueron concebidas como actividades formativas y, en consecuencia, su organización correspondía al Centro de Estudios Jurídicos, a partir del año 2022 la Fiscalía General del Estado impulsó su organización a través de la Secretaría Técnica en coordinación y con la colaboración de los fiscales de sala delegados y coordinadores.

La Instrucción de la FGE núm. 1/2024 ha supuesto un giro sustancial en esta materia al disponer que «estas reuniones de especialistas no deben tener, en puridad, la configuración de actividades formativas». De ahí que en la actualidad las jornadas de especialistas sean consideradas como actividades orgánicas de la Fiscalía General del Estado al margen de la formación continuada de la carrera fiscal, esta sí, competencia específica de la Secretaría Técnica (art. 13.3 EOMF).

No obstante, la optimización de la gestión de las jornadas de fiscales especialistas precisa indefectiblemente de la colaboración coordinada entre las unidades y órganos del Ministerio Fiscal responsables de su convocatoria y celebración, la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, en el ámbito de sus respectivas funciones de conformidad con lo dispuesto en el art. 13 EOMF.

A fin de contribuir a una gestión eficiente de las jornadas, en la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado se creará una sección administrativa encargada de la gestión de las comisiones e indemnizaciones por razón de servicio de los asistentes y de la retribución de las ponencias impartidas por profesionales ajenos a la carrera fiscal, así como de prestar asistencia a las unidades y órganos fiscales en aquellos trámites que resulten necesarios para la celebración de las jornadas.

La Unidad de Apoyo fijará unas directrices generales para la tramitación de las jornadas de especialistas, aunque la responsabilidad de su organización, contenido y desarrollo recaerá en el órgano o unidad convocante.

Aprobada la celebración de las jornadas por el/la Fiscal General del Estado, el/la fiscal de sala propondrá a la jefatura de la Secretaría Técnica la fecha de celebración de las mismas, que finalmente se fijará por esta unidad central atendiendo tanto a motivos de agenda institucional como a criterios de oportunidad.

Igualmente, los fiscales de sala remitirán a la jefatura de la Secretaría Técnica el orden del día definitivo de las jornadas. Esta unidad central revisará que el orden del día cumple con las pautas expuestas.

El/la fiscal de sala promotor/a de las jornadas formulará una propuesta sobre el lugar de celebración, la cual deberá efectuarse conforme a las directrices previamente indicadas por la Unidad de Apoyo, especialmente en lo relativo a la ubicación y los costes asociados.

Asimismo, el/la fiscal de sala encargado de la organización de las jornadas deberá elaborar y remitir una memoria económica a la Unidad de Apoyo. Esta memoria, que se confeccionará siguiendo los criterios y la información proporcionada por dicha unidad central, deberá incluir el lugar de celebración propuesto, el número estimado de asistentes, participantes y ponentes cuyas intervenciones sean retribuidas, así como cualquier otro aspecto que implique compromisos económicos. Todo ello será objeto de supervisión y aprobación por la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.

Una vez concretados el orden del día de las jornadas, el lugar de celebración y el establecimiento de alojamiento, los fiscales de sala remitirán la convocatoria a los fiscales delegados y a las jefaturas territoriales. La convocatoria contendrá, además de la fecha y lugar de celebración, un orden del día en el que se hará constar su concreto contenido. Esta comunicación interesará, además, que los fiscales delegados y/o de enlace confirmen su asistencia en el plazo de diez días, debiendo recordarse en todo caso que la misma resulta obligatoria.

5. Cláusula de vigencia

Las pautas organizativas contenidas en la presente Instrucción serán de aplicación a las jornadas de fiscales especialistas que se celebren a partir del 1 de enero de 2026.

En lo que no se opongan a lo dispuesto en la presente Instrucción, se deben entender vigentes las siguientes Instrucciones de la FGE:

- i) La Instrucción de la FGE núm. 11/2005, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*.
- ii) La Instrucción de la FGE núm. 4/2011, *sobre el funcionamiento de las Fiscalías de Área y otras cuestiones relativas al vigente modelo orgánico territorial del Ministerio Fiscal*.
- iii) La Instrucción de la FGE núm. 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los fiscales de sala coordinadores y los fiscales de sala delegados*.
- iv) La Instrucción de la FGE núm. 1/2024, de 19 de septiembre, *sobre formación inicial y continuada de la carrera fiscal*.

6. Conclusiones

1.^a Los fiscales de sala delegados para cada orden jurisdiccional —que también ostentan la consideración de fiscales jefes ex art. 41.1.II EOMF—, los fiscales de sala delegados en materias especiales y los fiscales de sala coordinadores promoverán la celebración de jornadas de especialistas en su respectivo ámbito de actuación.

Junto a las jornadas de fiscales especialistas coexisten las reuniones de coordinación y para la unificación de criterios que celebran los fiscales especialistas del Sistema de Información del Ministerio Fiscal (SIMF), que serán dirigidas por la jefatura de la Unidad de Apoyo, y las jornadas de coordinación en materia constitucional, bajo la dirección de la jefatura de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

2.^a Las jornadas de fiscales especialistas no se configuran como actividades formativas de la carrera fiscal, sino que encuentran su razón de ser en el principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal.

3.^a Los fiscales de sala huirán de la convocatoria rutinaria de jornadas. En consecuencia, durante el segundo trimestre de cada anualidad la jefatura de la Secretaría Técnica dirigirá un oficio a los fiscales de sala al objeto de que se pronuncien sobre la necesidad de convocar jornadas de especialistas durante el año inmediatamente posterior.

4.^a Cuando los fiscales de sala consideren necesaria la convocatoria de jornadas de especialistas, remitirán a la Secretaría Técnica una solicitud fundamentada, apoyada en alguna reforma legal, cambio jurisprudencial, consultas o criterios de actuación divergentes entre los delegados de la especialidad u otra circunstancia de análoga consideración que aconseje su celebración, sin perjuicio de la ulterior concreción del orden del día y la posibilidad de ampliación a otras cuestiones perentorias que hayan de ser tratadas en las jornadas.

Este oficio dirigido a la Secretaría Técnica contendrá, además, aquellas cuestiones que provisoriamente serán objeto de análisis y debate en las jornadas.

5.^a Corresponderá a los fiscales de sala decidir el objeto y contenido de las jornadas. Previamente, recabarán de los fiscales delegados territoriales propuestas sobre temas a debatir y cualesquiera sugerencias que consideren de interés.

Los asuntos que integren el orden del día de las jornadas versarán sobre extremos de interés jurídico para la especialidad o sobre cuestiones puramente organizativas.

Los fiscales de sala remitirán a la jefatura de la Secretaría Técnica el orden del día definitivo de las jornadas en el que se hará constar los asuntos a debatir, la identificación de los ponentes, los tiempos asignados para la exposición de los temas y el formato (presencial, virtual o híbrido).

Cuando en las jornadas se aborden cuestiones de naturaleza transversal, habrá de producirse una previa comunicación entre los fiscales de sala afectados al objeto de poner en común las cuestiones sometidas a debate, conocer los criterios adoptados por las especialidades concernidas y alcanzar así conclusiones coherentes y homogéneas.

Será posible la celebración de jornadas conjuntas por dos especialidades cuando las materias o cuestiones a tratar y la necesidad de unificar criterios de actuación así lo aconsejen, siempre que se justifique su convocatoria conjunta y se autorice su celebración por el/la Fiscal General del Estado.

6.^a Las jornadas se convocarán por los fiscales de sala delegados y coordinadores. El oficio de convocatoria se dirigirá a los fiscales delegados de la especialidad concernida y a las jefaturas territoriales.

Corresponderá a las jefaturas de la Unidad de Apoyo y de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, respectivamente, la convocatoria de las reuniones de coordinación de fiscales SIMF y en materia constitucional.

7.^a La asistencia de los fiscales delegados territoriales a las jornadas de especialistas resultará obligatoria.

Se procurará la asistencia de los fiscales de enlace cuando la especial trascendencia o complejidad de los asuntos a tratar así lo exija.

El número máximo de asistentes presenciales a las jornadas de especialistas será de cincuenta y dos, al margen del fiscal de sala, dos fiscales de la unidad u órgano fiscal y un funcionario de la oficina de la unidad u órgano convocante.

En caso de concurrir una causa debidamente justificada para la inasistencia del fiscal delegado —autonómico o provincial— convocado, el/la fiscal delegado/a territorial designará a un fiscal de enlace de su territorio o a un fiscal de la sección especializada que le sustituya y, en su defecto, será la jefatura territorial la que asista o designe a quien usualmente vise los asuntos propios de la especialidad de que se trate.

La imposibilidad de los fiscales delegados territoriales de asistir presencialmente a las jornadas no impedirá su participación en formato virtual.

8.^a Los fiscales de sala designarán a quienes dirijan las mesas de debate y/o impartan ponencias en las jornadas. Podrán participar —en todo caso, en no más de un tercio del total de los ponentes— otros profesionales de instituciones u organismos públicos o privados, unidades de Policía Judicial y demás expertos que estén vinculados a la materia objeto de debate.

9.^a Los fiscales de sala impulsarán la participación activa de los fiscales delegados territoriales y de enlace, siendo indispensable programar tiempos amplios para el debate.

10.^a Las conclusiones que resulten de las jornadas no constituyen doctrina de la Fiscalía General del Estado, por lo que no podrán considerarse jurídicamente vinculantes, sin perjuicio de que puedan servir de guía de actuación en atención a la alta cualificación, rigor y *auctoritas* del órgano del que emanan.

11.^a Se procurará que las conclusiones se elaboren en un lapso temporal de treinta días desde la celebración de las jornadas. Guardarán una coherencia formal y un formato homogéneo, con una extensión no superior a veinte páginas, lo que exigirá que los fiscales de sala se ajusten en su redacción a unas mismas pautas. Una vez revisadas por la Secretaría Técnica, serán aprobadas por el/la Fiscal General del Estado.

12.^a Las conclusiones documentarán el debate de los asuntos sobre los que hayan versado las jornadas de fiscales especialistas. En ningún caso abordarán cualesquiera otras cuestiones que no hayan sido analizadas y deliberadas en el seno de las jornadas.

13.^a Cuando existan diversos planteamientos sobre un asunto objeto de debate, se dejará constancia de una breve referencia en la conclusión correspondiente, junto con la motivación que justifique la opción finalmente alcanzada.

Cuando alguna cuestión resulte mayoritariamente controvertida entre los fiscales especialistas o cuando el/la fiscal de sala no esté conforme con la postura mayoritaria de los asistentes, el asunto no formará parte de las conclusiones. En este caso, el/la fiscal de sala analizará la cuestión planteada y, si procede, elaborará un dictamen o propondrá al Fiscal General del Estado la publicación de una circular, consulta o instrucción, elaborando a tal efecto el correspondiente borrador o proyecto.

14.^a Las conclusiones evitarán la incorporación de extensas introducciones y prolijos detalles jurisprudenciales. Si se considerara necesaria una relación detallada de resoluciones judiciales, se acompañará como anexo a las conclusiones en documento aparte.

15.^a Cuando se hayan debatido cuestiones que evidencien la necesidad de elaborar una circular, consulta o instrucción de la Fiscalía General del Estado, los fiscales de sala harán una breve alusión a este particular en la respectiva conclusión, acompañando una mínima justificación y reservando el análisis minucioso de la materia al borrador o proyecto que ulteriormente eleven al Fiscal General del Estado.

16.^a Las conclusiones de las jornadas se publicarán en la aplicación informática TESAURO FGE, alojada en la zona privada de la web del Ministerio Fiscal. Esta herramienta informática contendrá un repositorio de todas las conclusiones que se hallen en vigor y se irá actualizando con las nuevas conclusiones que se publiquen periódicamente.

17.^a La optimización de la organización de las jornadas precisará de la gestión coordinada entre las secretarías de los fiscales de sala, la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, en el ámbito de sus respectivas funciones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 13 EOMF.

A fin de contribuir a una gestión eficiente de las jornadas, en la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado se creará una sección administrativa encargada de la gestión de las comisiones e indemnizaciones por razón de servicio de los asistentes y de la retribución de las ponencias impartidas por profesionales ajenos a la carrera fiscal, así como de prestar asistencia a las unidades y órganos fiscales en aquellos trámites que resulten necesarios para la celebración de las jornadas que se celebren a partir del día 1 de enero de 2026.

La Unidad de Apoyo fijará unas directrices generales para la tramitación de las jornadas de especialistas, aunque la responsabilidad de su organización, contenido y desarrollo recaerá en la unidad u órgano convocante.

En razón de todo lo expuesto, las/los Sras./Sres. Fiscales se atenderán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Instrucción.

Madrid, 15 de junio de 2025.—El Fiscal General del Estado, Álvaro García Ortiz.