



LAS FUNCIONES INSPECTORAS DE LOS FISCALES SUPERIORES DE COMUNIDADES AUTONOMAS Y SU COORDINACIÓN CON LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCION FISCAL

La norma básica rectora del ejercicio de las funciones de inspección sobre la actuación del Ministerio Fiscal viene dada en el art 13.2 del E.O.M.F que, tras su modificación por la Ley 24/2007 de 9 de Octubre establece:

“ La Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado..... ejercerá con carácter permanente sus funciones por delegación del Fiscal general del Estado en la forma que el Reglamento establezca, sin perjuicio de las funciones inspectoras que al Fiscal Jefe de cada Fiscalía corresponden respecto a los funcionarios que de él dependan. En todo caso, corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma ejercer la inspección ordinaria de las Fiscalías de su ámbito territorial.”

Tanto la competencia de la Inspección Fiscal, como la de los Fiscales jefes de cualquier Fiscalía respecto a los fiscales que de él dependan, ya venían previstas en la norma estatutaria y no originaban conflicto alguno respecto a su entendimiento y alcance. La novedad del actual precepto estriba en la atribución expresa a los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas con carácter general (“en todo caso”) de las funciones de Inspección Ordinaria de las Fiscalías de su territorio.

Tal como se adelantó en la comunicación de la Inspección Fiscal de fecha 27 de marzo de 2008, tal atribución, justificada por la nueva configuración de las Fiscalías Superiores y por la necesidad de fortalecer el conocimiento de sus Jefes respecto a la actuación y problemática de las Fiscalías de sus respectivos territorios, no significa en modo alguno, la total dejación por la Inspección Fiscal de parte de sus funciones – las que podrían incardinarse en la llamada inspección ordinaria – a favor de aquellos, ni el establecimiento de compartimentos estancos e impermeables entre aquella y estos.



Lo que ahora se establece en el ámbito del Ministerio Fiscal, no es, en definitiva, si no lo que en el de la función judicial, se establece en su Ley Orgánica cuando junto a la *“superior inspección y vigilancia de todos los juzgados y tribunales para la comprobación y control del funcionamiento de la administración de Justicia”* prevista como competencia del Consejo General en el art.171, se encomienda a los Presidentes de Tribunales y Audiencias en su art. 160 8º de *“Dirigir la Inspección de los juzgados y Tribunales en los términos establecidos en esta Ley”*.

Así lo han entendido los Sres. Fiscales Superiores que, de acuerdo con las primeras orientaciones transmitidas por la Inspección Fiscal, han iniciado su actividad en este campo con toda normalidad. Ello, no obstante, por la novedad que la norma supone; por la ausencia, todavía, del desarrollo reglamentario al que el propio art. 13.2 del Estatuto hace referencia y por la inconsciente resistencia del ser humano frente a cambios alteradores de rutinas consolidadas, se hace conveniente reflexionar sobre una serie de cuestiones que, incidentes en tal reforma, ahonden en su teleología, - que va mucho mas allá de lo que podría considerarse una mera redistribución del trabajo de Inspección - y clarifiquen el carácter solidario de la función inspectora atribuida a la Inspección Fiscal y a los Fiscales Superiores, que se entrelazan y complementan para el mejor cumplimiento del fin que le es propio. Cuestiones que preceden y superan en su entidad a las puramente procedimentales atinentes a la forma de realizar las inspecciones, que ya sumariamente anticipadas en la comunicación de la Inspección anteriormente citada, en breve se ampliarán mediante protocolos de actuación mas completos.

Pertinencia de la inclusión de las funciones de inspección ordinaria en el ámbito competencial de las Fiscalías Superiores.

La atribución a los fiscales superiores de las funciones de inspección ordinaria, no debe verse, ni como la consecuencia de la dificultad para la Inspección Fiscal de atender adecuadamente con sus medios actuales el ejercicio de aquellas sobre un



numero de Fiscalías que, incluyendo las Superiores, las Provinciales, las de Area y las secciones territoriales asciende a ciento cincuenta y seis, ni a una razón de puro mimetismo con la organización judicial.

No es desdeñable, ciertamente, la aludida dificultad que hace prácticamente imposible en la actualidad, atender con la mínima periodicidad y profundidad deseable toda la labor de inspección sobre el conjunto de aquellas fiscalías y sobre la actuación de los mas de 2000 miembros que forman sus plantillas. Como tampoco lo es el hecho de que la creación de Fiscalías Provinciales en las sedes de las Fiscalias Superiores de Comunidades multiprovinciales y en la de Madrid, al liberar a éstas del grueso de sus anteriores funciones y ser dotadas de plantilla propia, abre la posibilidad de encomendarles otras nuevas, como las de la inspección ordinaria. Pero no son estos los factores que inspiran la filosofía del cambio, pues es evidente que si por la Fiscalía General del Estado se hubiera estimado como indeclinable cualquiera de las actuales funciones de la Inspección Fiscal, se habrían dirigido sus esfuerzos hacia una reforma de ésta que, mediante una modificación en su estructura y con el consiguiente aumento de medios, le permitiera afrontar aquellas adecuadamente. Las razones de éste, mas allá de consideraciones de naturaleza práctica o instrumental tienen un carácter mas sustantivo e institucional.

La primera de ellas, congruente con la actual configuración y funciones atribuidas a los Fiscales Superiores, se proyecta en dos vertientes: el reforzamiento de su figura institucional en el ámbito de la Comunidad Autónoma y la intensificación de su intervención en materia de conocimiento y control de los órganos fiscales de su territorio, tanto en el ámbito personal como material.

Así resulta, en el primer aspecto y entre otros, de los arts 22.4 del E.O.M.F que proclama a los Fiscales Superiores como máximos representante del Ministerio Fiscal en el territorio de la Comunidad, (sin perjuicio de las atribuciones del Fiscal General del Estado) o de los arts. 11.1, 2 y 3 y 18.3 en los que se establece su relación con las Asambleas Legislativas y Órganos de Gobierno de las comunidades



autónomas. Y, en el segundo, en materias tales como su intervención en la creación de secciones territoriales de la Fiscalía Superior, (art.21.2); en la de nuevas secciones territoriales provinciales o Fiscalías de Área (art.18.4); en la propuesta de destacamento temporal de Fiscales (art.21.5) o en las de nombramiento o remoción de determinados fiscales de su territorio (arts.36.1 y 41,3).

Y es, precisamente, esta nueva imagen de los Fiscales Superiores, la que permite afirmar que la atribución a estos de las funciones de inspección ordinaria sobre las Fiscalías de su territorio, no solo halla perfecto acomodo en aquella, sino que viene a constituir el medio instrumental mas adecuado para facilitarles el mejor cumplimiento del conjunto de las que el Estatuto Orgánico les asigna. Podría incluso afirmarse, que será el ejercicio de las funciones inspectoras, a través del conocimiento directo de la realidad material y personal del Ministerio Fiscal en su territorio, el que permita su mas sólido posicionamiento ante al interlocutor correspondiente, ya sea el Gobierno autonómico a través de la memoria anual de la que le debe dar traslado o ante el que debe demandar, en el caso de competencias transferidas, la cobertura de las necesidades fiscales, ya sea el Fiscal General del Estado o el Consejo Fiscal, en aquellos supuestos en que su informe debe preceder a la decisión a adoptar.

La reforma del art. 13. 2 del E.O.M.F, se halla, además, en perfecta sintonía con la interpretación del principio de unidad del Ministerio Fiscal plasmado en la circular 2/2005 de la Fiscalía General del Estado. Como en ella se establece, tanto por razones de crecimiento de la Institución como por el aumento de materias específicas que, en el ámbito procesal, demandan la presencia del Fiscal, como por la necesidad de ofrecer una respuesta en todo caso acorde con la sensibilidad social especialmente exigida por determinadas problemáticas, se hace necesario, tanto acentuar el uso de las facultades de Delegación del Fiscal General del Estado en materias concretas, como potenciar la especialización en algunas de aquellas, lo que, no solo no ha de afectar al principio de unidad de actuación, si no que contribuirá, en suma, a su aseguramiento, al reforzar, desde su base, la estructura piramidal del Ministerio Fiscal sobre la que aquel descansa.



Recientemente, algunos hechos han llevado al primer plano de la actualidad las deficiencias apreciadas en el ámbito de la Administración de Justicia en materias tales como el control y despacho de las ejecutorias y la ausencia o ineficacia de sistemas informáticos que facilitan aquellas labores de control o en la obtención de datos estadísticos fiables. Ello podría constituir un ejemplo práctico demostrativo de que, una mayor proximidad y disponibilidad del Ministerio Fiscal, podría permitir la detección de situaciones generales de riesgo o corregir otras puntualmente advertidas. Labor que incardinándose plenamente en la actuación inspectora del Ministerio Fiscal, solo podrá hacerse con mínimas garantías de eficacia, con la colaboración de quienes desde la mayor cercanía a los posibles puntos de conflicto y a sus protagonistas, se hallan en mejor condición para actuar. Y en este, como en otros tantos supuestos, es donde la sustitución del principio de reserva de toda función inspectora en la Inspección Fiscal, por el de intervención de los Fiscales Superiores en aquella función, como estamento de autoridad intermedio, se revela con un instrumento útil para la mejora de la labor inspectora y de su reflejo sobre la Administración de Justicia.

Los principios de complementariedad y coordinación como base de las relaciones entre los Fiscales Superiores y la Inspección Fiscal.

Sentada la anterior premisa y al encomendarse ahora a los Fiscales Superiores unas funciones de Inspección de las Fiscalías, mucho mas amplias que las anteriormente previstas para los Fiscales jefes en relación con la actuación profesional de los miembros de sus plantillas, se hace necesario precisar el modelo de relación entre la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado y los Fiscales Superiores en torno al ejercicio por estos de la ordinaria labor de inspección sobre las fiscalías (provinciales, de área o secciones territoriales) de su territorio.

En cuanto con contenido y alcance de la inspección ordinaria, reiteramos aquí su concreción en aquellas actuaciones tendentes al control de la eficacia, eficiencia y



calidad del trabajo desarrollado por las fiscalías y sus miembros y en particular, la distribución de trabajo y organización de servicios; el mantenimiento de los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y el seguimiento de los criterios interpretativos de las normativa jurídica impartidos por la Fiscalía General del Estado a través de sus circulares, instrucciones y consultas.

Como ya anticipamos en la comunicación de 27 de marzo y anteriormente hemos reiterado, la específica encomienda de esta labor a los Fiscales Superiores, no supone merma alguna en las facultades de la Inspección Fiscal, ni tal conclusión debe extraerse de la expresión “ en todo caso “ utilizada por el art 13.2.

La función inspectora corresponde al Fiscal General del Estado y es ejercida con carácter permanente por la inspección Fiscal. No cabe imaginar su fragmentación ni la consecuente exclusión del ámbito de actuación de aquella de las funciones de inspección ordinaria ahora atribuidas a los Fiscales Superiores. Del igual modo que, con anterioridad, el hecho de que se atribuyese a los fiscales jefes la función inspectora sobre los funcionarios dependientes del mismo no llevo a cuestionar el ejercicio de la acción inspectora sobre aquellos por la Inspección Fiscal, no puede ahora plantearse tal alternativa en relación con la nueva encomienda hecha a los Fiscales superiores. La Inspección Fiscal podrá, por tanto y como hasta ahora, cuando las circunstancias lo demanden, efectuar visitas de inspección ordinaria a cualquier Fiscalía, si bien, con el conocimiento y concurso del Fiscal Superior del Territorio al que aquella pertenezca.

Es, sin embargo, la concurrencia de una misma función en dos órganos distintos, lo que obliga a sentar ciertos principios que, evitando actuaciones reiterativas o dispersión de esfuerzos, conduzcan a la unión de estos en la mejora de la labor inspectora en su alcance, eficacia e intensidad, con la consiguiente y positiva repercusión en el servicio a la Administración de Justicia. Y es aquí donde el principio de complementariedad cobra toda su importancia por cuanto permitirá conciliar la idea



de unidad de las funciones inspectoras, con la atribución hecha a los Fiscales Superiores por el art 13.2º del Estatuto.

El ejercicio de la inspección ordinaria por los Fiscales Superiores, debe, desde luego, considerarse como el principio general. Así lo vienen ya considerando estos, tal como anteriormente indicábamos, y así se manifiesta en la organización y planificación del trabajo de sus Fiscalías y en la labor ya realizada, de acuerdo con las orientaciones que en su momento les fueron facilitadas desde la Inspección Fiscal. Merced a ello y como primera consecuencia, habrá de conseguirse un acortamiento en la secuencia temporal de las visitas de inspección a las diferentes fiscalías, con los efectos positivos que en el plano funcional de aquellas comporta, a los que habrán de sumarse los derivados de la actualización e intensificación del conocimiento de aquellas y de sus componentes por los Fiscales Superiores, necesario para la formación de criterios sólidos en orden a emisión de informes o formulación de propuestas en el ámbito de sus competencias.

En cuanto a la Inspección Fiscal, y como norma general, ejercerá las funciones de Inspección ordinaria, en primer lugar, sobre las Fiscalías especiales o de ámbito Nacional, las Fiscalías Superiores de las Comunidades autónomas, y las provinciales cuyas funciones hayan sido asumidas por las Superiores en los casos de Comunidades uniprovinciales.

En segundo término, desarrollará tal actividad sobre las Fiscalías Provinciales con sede en la Capitalidad de una comunidad autónoma, cuando determinadas circunstancias, como el volumen de trabajo o la especial vinculación de los Fiscales Superiores con aquellas, lo hiciera aconsejable. Y, de igual modo, cuando, por el elevado número de fiscalías existentes en el territorio de una Fiscalía Superior o el importante volumen de algunas de estas, puntualmente se determine, por razones de posible sobrecarga del trabajo de inspección, de acuerdo con el correspondiente Fiscal Superior o en todo caso en que éste lo solicite respecto a alguna de las Fiscalías de su territorio, por la concurrencia de circunstancias especiales que así lo justifiquen.



Esta nueva esta nueva distribución de funciones emanada del art. 13.2 en materia de inspección ordinaria, sobre las ventajas anteriormente señaladas, permitirá a la Inspección Fiscal programar actuaciones inspectoras de naturaleza temática, extensivas a todo el territorio nacional, cuando, no obstante participar de aquella naturaleza, resulte conveniente para obtener una visión general de determinados aspectos de la actuación Fiscal, tales como, los relativos al control de ejecutorias, funcionamiento de las secciones de menores, problemática de las aplicaciones informáticas, etc.....

Como consecuencia de esta concurrente actuación de la Inspección Fiscal y los Fiscales Superiores en una misma materia, un segundo principio, el de coordinación, ha de presidir necesariamente el esquema de actuación de una y otras a fin de poder alcanzar los frutos de mejora apetecidos, sumando en la misma dirección el esfuerzo de todos.

La primera exigencia derivada de tal principio, se traduce en la necesidad de una comunicación fluida entre aquella y estos en materia de planificación de actuaciones. La elaboración consensuada de calendarios de inspección por periodos temporales determinados (cuatrimestres o semestres), se hace necesaria, por ejemplo, para evitar interferencias o duplicidades de actuación. En tal sentido ya se dieron algunos criterios en la comunicación anteriormente aludida, que, sin duda deberán perfeccionarse en el futuro.

De igual modo, habrá de continuar avanzándose en el diseño de las líneas de actuación que aseguren la homogeneidad en las intervenciones de la Inspección Fiscal y los Fiscales Superiores, en lo que concierne a la forma de realizar las inspecciones, documentación de las visitas o sistemas de control de la actividad desarrollada en este campo por las Fiscalías Superiores. Materias estas, sobre las que, sin duda, serán bien recibidas las valiosas aportaciones de aquellos encaminadas a la mejora del sistema.



Tal actuación coordinada, deberá alcanzar su máximo exponente, en la memoria Anual de la Inspección Fiscal, que, en un todo único y haciendo patente la vigencia en esta materia del principio de Unidad, recogerá la actividad llevada a cabo en materia de inspección ordinaria tanto por aquella como por los Fiscales Superiores. A tal fin y sin perjuicio del reflejo de la actuación de aquellos en sus respectivas memorias, deberán remitir, finalizado el año, a la Inspección Fiscal un informe que de cuenta, en forma pormenorizada, de la actividad desarrollada.

Finalmente e insertándose en los principios de complementariedad y coordinación que han de regir la relación entre la Inspección Fiscal y los Fiscales Superiores, debe resaltarse el papel de dirección y permanente colaboración que aquella está llamada a desempeñar en esta actividad conjunta.

En el ámbito directivo, mediante la transmisión de objetivos que cuantitativa o cualitativamente sea necesario alcanzar o a través de instrucciones o resolución de consultas que aseguren la homogeneidad de actuación en la acción inspectora. En el de colaboración, a través del contacto abierto y permanente con los Fiscales Superiores y la plena disponibilidad de los inspectores fiscales asignados a cada territorio, para la resolución de cuestiones puntuales o obtención de información que pudiera resultar necesaria para el desarrollo de su función, así como para facilitar a aquellos, protocolos de actuación adaptados a las diversas áreas de intervención de las Fiscalías, que faciliten su labor.

Así las cosas y a punto de concluir las importantes modificaciones introducidas por la reforma del E.O.M.F en el despliegue territorial del Ministerio Fiscal con la creación de las Fiscalías Superiores, el desdoblamiento de las Fiscalías Provinciales y la creación de las Fiscalías de Área, es propósito de la Inspección Fiscal, a partir de ahora, centrar su atención en el desarrollo material y efectivo de los nuevos órganos fiscales y, en forma muy especial, en la normalización del nuevo modelo inspector derivado de la atribución de la inspección ordinaria a los Fiscales Superiores.



**FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO**

FISCAL INSPECTOR

En tal sentido y como desarrollo de las orientaciones básicas contenidas en la comunicación del pasado 27 de marzo, la Inspección Fiscal esta preparando un resumen compilado de los protocolos utilizados por aquella en la actuación inspectora, que facilite la labor de los Fiscales, siendo también su propósito girar visita a las Fiscalías Superiores, para conocer directamente tanto su situación y organización como Fiscalías independientes de las Provinciales, como para el desarrollo de su función inspectora bajo los señalados principios de complementariedad, coordinación y mutua colaboración.

Madrid a dos de Diciembre de 2008

El Fiscal Inspector