FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

INFORME DEL CONSEJO FISCAL SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA POR LA QUE SE APRUEBAN LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO DE LAS OFICINAS FISCALES INCLUIDAS EN LA SEGUNDA FASE DEL PLAN DE DICHO MINISTERIO PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA NUEVA OFICINA FISCAL

1. INTRODUCCIÓN. 2. PROCEDENCIA DE LA EMISIÓN DE INFORME POR PARTE DEL CONSEJO FISCAL. 3. ESTRUCTURA. 4. CONSIDERACIONES GENERALES. 5. COMENTARIOS AL ARTICULADO Y A LA DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.

1.- INTRODUCCIÓN

Por medio de comunicación de la Subdirectora General de Programación de la Modernización del Ministerio de Justicia de fecha 3 de octubre de 2017, con entrada en el registro de la Fiscalía General del Estado el 6 siguiente, se remite al Consejo Fiscal el *Proyecto de Orden JUS por la que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo de las Oficinas Fiscales incluidas en la segunda fase del plan del Ministerio de Justicia para la implantación de la Nueva Oficina Fiscal.*

2.- PROCEDENCIA DE LA EMISIÓN DE INFORME POR PARTE DEL CONSEJO FISCAL

Corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal, a lo que se da cumplimiento mediante el presente informe. Ello trae causa de lo dispuesto en el artículo 14.4.j) de 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.

3. ESTRUCTURA

El Proyecto de Orden contiene un preámbulo, seguido del texto articulado que se integra por seis artículos, una disposición adicional primera, una disposición transitoria única, dos Disposiciones finales y dos anexos, el Anexo I, relativo a las *Relaciones de Puesto de Trabajo* y el Anexo II, que contiene el *Catálogo de Méritos.*

4. CONSIDERACIONES GENERALES

El Ministerio de Justicia, las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia y la Fiscalía General del Estado establecieron el 26 de octubre de 2011 un modelo de referencia de la Oficina Fiscal imprescindible para impulsar el diseño de un adecuado soporte administrativo que diera respuesta al profundo cambio estatutario del Ministerio Fiscal, tanto en el ámbito territorial como en el funcional.

El modelo de referencia tiene su base en el documento de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado remitido al Ministerio de Justicia en el año 2010, en que se pone de manifiesto la necesidad de dotar de una nueva Oficina Fiscal por cuanto las Fiscalías, órganos en los que se estructura territorial y funcionalmente el Ministerio Fiscal, exigen un diseño de oficina con arreglo a los criterios de agilidad, eficacia, eficiencia, racionalización del trabajo, responsabilidad por la gestión, coordinación y cooperación entre Administraciones enumerados en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que garanticen la unidad de actuación del Ministerio Público.

Con objeto de situar en el adecuado contexto alguna de las observaciones que se exponen más adelante, es preciso recordar que son tres los ejes en los que asienta la Nueva Oficina Fiscal. En primer lugar, el carácter de centro de destino único de las Oficinas Fiscales; en segundo lugar, la estructura organizativa se compone de tres grandes áreas (apoyo a la Jefatura, soporte y servicios comunes y apoyo directo a la investigación); en tercer lugar, es precisa la dotación de una relación de puestos de trabajo que contenga los siguientes tres puestos singularizados: el Director o Coordinador de la Oficina Fiscal, el Responsable del Registro y calidad y el Secretario particular. El adecuado desarrollo de sus funciones requiere que estos puestos estén dotados económicamente de forma apropiada, de forma que se vea compensada tanto la no disponibilidad para hacer

guardias como la mayor responsabilidad asumida. En efecto, estos son puestos que requieren que los funcionarios que los ocupen asistan directa y diariamente a la Jefatura, asistencia diaria que es incompatible con la realización de guardias y el posterior de día libranza, por cuanto es obvio que su ausencia perturbaría el normal desarrollo de la organización de las Fiscalías.

En este sentido, baste señalar someramente que las funciones del Director de Oficina Fiscal son, entre otras muchas, aquellas propias de la planificación, supervisión y coordinación del trabajo de la Oficina Fiscal, ejerciendo las labores propias de jefatura del personal de la misma. El Responsable de Registro y Calidad tiene por función supervisar la calidad en la grabación de datos en las aplicaciones de gestión procesal, funciones que en caso de Fiscalías pequeñas pueden ser asumidas por el Director o Coordinador de la Oficina Fiscal. Y finalmente, la Secretaría Personal del Fiscal Superior o Jefe que, entre otras funciones, debe atender diariamente el teléfono, correo, agenda y fax que de dirijan a la Jefatura.

De ahí que para compensar la pérdida adquisitiva de por la no realización de las guardias y el efecto indeseable de que ningún funcionario de las Fiscalías opte por tal circunstancia a estos puestos, la Fiscalía General siempre ha insistido, tanto ante el Ministerio de Justicia y como ante el resto de Administraciones con competencias en la materia, en la necesidad de dotar adecuadamente estos complementos retributivos.

Aceptado aquel compromiso de impulsar el modelo de Oficina Fiscal por las trece Administraciones que deben prestar soporte al Ministerio Fiscal, dado el tiempo transcurrido desde el mismo, conviene recordar que en la definición del modelo de la Oficina Fiscal se tuvieron en consideración muchas y valiosas aportaciones. A tal efecto se programaron y realizaron por el Ministerio de Justicia junto con la Fiscalía General del Estado una serie de entrevistas y mesas de trabajo con Fiscales de Sala, Superiores, Jefes, Fiscales y funcionarios de las siguientes Fiscalías: Tribunal Supremo, Anticorrupción, Audiencia Nacional, Fiscalía de Comunidad Autónoma de Madrid, Fiscalía de Comunidad Autónoma de Baleares, Fiscalías Provinciales de Madrid, Sevilla, Ciudad Real, Fiscalías de Área de Móstoles y Dos Hermanas y Sección Territorial de Majadahonda. También se realizaron entrevistas a los Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales de

Gipuzkoa y Girona con objeto de conocer la organización de dos Fiscalías radicadas en territorios de Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia y que cuentan con sistemas de gestión procesal distintos a Fortuny.

El estudio y análisis de la información recabada permitió identificar una serie de puntos críticos de alto impacto sobre el funcionamiento general de la organización para lograr una organización más eficiente. Así se constató que la estructura y método de trabajo de las Fiscalías están condicionados por la organización judicial. Se proponía que el modelo de Oficina Fiscal, sin ser totalmente ajeno a la organización judicial, debía tener sustantividad propia y definirse desde el trabajo de los Fiscales, puesto que en definitiva es el soporte administrativo a su actividad.

Del mismo modo se comprobó que las estructuras organizativas de las Fiscalías son heterogéneas. Por ello se define en el modelo una organización que sea reconocible en todas las Fiscalías y se adapte a las características propias de cada una. Como elemento central organizativo se destaca que cada Fiscalía es un centro de destino único y que debe tener tres áreas: apoyo a la Jefatura, soporte general y apoyo procesal y a la investigación.

La necesidad de una modernización tecnológica, eficiente y eficaz, también está presente en el modelo. Para propiciar su implantación se realizaron por el Ministerio de Justicia unos manuales de procedimientos, de puestos de trabajo y de optimización.

Desde 2011 hasta la actualidad algunas Comunidades Autónomas con competencias transferidas y el Ministerio de Justicia (circunscrito en este último caso a cinco Fiscalías) regularon e implantaron la Oficina Fiscal. Dada la prolongación en el tiempo de las distintas publicaciones, es oportuno recapitular en el presente informe la regulación existente sobre Oficina Fiscal. Así, en la actualidad, la Oficina Fiscal está implantada en las siguientes Fiscalías:

- Fiscalías con sede en el País Vasco. Mediante la Orden de 6 de febrero de 2012, de la Consejera de Justicia y de Administración Pública

del Gobierno del País Vasco por la que se determina la estructura y organización de la Nueva Oficina Fiscal en Euskadi. Por Decreto 18/2012, de 14 de febrero, se aprueban las relaciones de puestos de trabajo de la Oficina Fiscal en la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- Fiscalías con sede en Cáceres, Ceuta, Cuenca, Melilla y Murcia junto con sus respectivas Secciones Territoriales (Cieza y Lorca en Murcia y Plasencia en Cáceres). El Ministerio de Justicia publicó en el BOE de 28 de julio de 2014 la Orden JUS/1357/2014, de 16 de julio, por la que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo de las Oficinas Fiscales incluidas en la primera fase de su plan para la implantación de la Nueva Oficina Fiscal. Por Orden de 2 de septiembre de 2014 del Ministerio de Justicia se convocaron los concursos específicos para la provisión de puestos de trabajo para el cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa de la Administración de Justicia. Resuelto el concurso, comenzó la implantación de las oficinas, la primera de ellas en la Ciudad Autónoma de Ceuta, seguidas por la de la ciudad Autónoma de Melilla, Cuenca, Cáceres y Murcia.
- Fiscalías con sede en Galicia. La Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia publicó el Decreto 124/2014, de 11 de septiembre, por el que se determina la estructura y la organización de la Oficina Fiscal en Galicia y la Unidad de Apoyo a la Fiscalía Superior. Por Resolución de 26 de marzo de 2015, de la Dirección General de Justicia de Galicia, se publicó la relación de puestos de trabajo de las Oficinas Fiscales de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Las Comunidades Autónomas que tienen regulada la Oficina Fiscal pero no implantada son las siguientes:

- Andalucía: La Junta de Andalucía, en virtud de Decreto 1/2014, de 14 de enero, reguló la organización y estructura de las Oficinas Judicial y Fiscal en Andalucía. El 16 de junio de 2017 se publicó en el BOE la Orden JUS/554/2017, de 8 de junio, por la que se aprueban con carácter definitivo las relaciones de puestos de trabajo de los Cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial de la Administración de Justicia de las Oficinas Fiscales, en la Comunidad de Andalucía, que la Junta de Andalucía había aprobado inicialmente por

Resolución del Director de Oficina Judicial y Fiscal de 28 de octubre de 2106.

- Navarra: La Comunidad Foral de Navarra publicó igualmente la regulación de la Oficina Fiscal en virtud de la Orden Foral 74/ 2014, de 5 de marzo, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se determina la estructura y organización de la Nueva Oficina Fiscal de la Comunidad Foral de Navarra. En la misma fecha se dictó el Decreto Foral 29/2014, de 5 de marzo, de aprobación inicial de la relación de puestos de trabajo de la Nueva Oficina Fiscal de la Comunidad Foral. Dado que en dicho Decreto se observó la existencia de un error en cuanto al complemento específico del puesto de la Secretaría personal del Fiscal Superior, se corrigió a través del Decreto Foral 104/2014, de 5 de noviembre.
- Madrid: La estructura y organización de las oficinas de las Fiscalías de la Comunidad de Madrid fue aprobada por Decreto 51/2015, de 21 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se determina la estructura y organización de la Oficina de Fiscalía en la Comunidad de Madrid y de la Unidad de Apoyo al Fiscal Superior.
- Canarias: La Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias dictó el Decreto 40/2015, de 15 de mayo, por el que se regulan determinados aspectos relacionados con la modernización de la Administración de Justicia en Canarias.
- Valencia: La Consellería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas dictó la Resolución de 15 de setiembre de 2017, por la que se aprueba inicialmente la relación de puestos de trabajo con las dotaciones de la Oficina Fiscal en la Comunitat Valenciana y de la Unidad de Apoyo al Fiscal Superior.

El Consejo Fiscal valora en este momento positivamente el borrador de Proyecto de Orden del Ministerio de Justicia para la aprobación de relaciones de puestos de trabajo de las oficinas incluidas en la segunda fase por dos motivos.

En primer lugar porque el ámbito de aplicación de esta Orden abarca en su totalidad al resto de las Fiscalías cuyas sedes radican en el territorio que administra el Ministerio, como se detallará en el epígrafe siguiente, evitando que se dicte de nuevo una Orden con un ámbito de aplicación muy limitado, como fue el caso de la Orden JUS/1357/2014 del Ministerio para la primera fase.

En segundo lugar, porque este esperado impulso del Ministerio de Justicia es sin duda un acicate importante para aquellas Comunidades Autónomas con competencias transferidas que tienen pendiente la regulación de la Oficina Fiscal o, en su caso, su implantación.

Sin embargo el Consejo Fiscal lamenta profundamente que el Ministerio de Justicia no aproveche esta oportunidad para una auténtica modernización de la estructura organizativa de la Oficina Fiscal y no dé la adecuada respuesta a las necesidades de las Fiscalías, negándose a contemplar una retribución económica adecuada a los tres o dos puestos de trabajo singularizados (según el tamaño de las Fiscalías) por los motivos expuestos al principio de este informe. La aceptación por la Fiscalía General del Estado de que las guardias puedan ser realizadas por los funcionarios que ocupan puestos singularizados únicamente responde a estas circunstancias y a la realidad de que sin una adecuada compensación económica, ningún funcionario optará a puestos si suponen pérdida del poder adquisitivo. Pero ello no implica en ningún caso que el Consejo Fiscal y la Fiscalía General del Estado renuncie al modelo inicial de Oficina Fiscal por entender que es el más eficiente y eficaz.

5. COMENTARIOS AL ARTICULADO Y A LAS DISPOSICIONES FINALES.

Conforme establece el Art. 1, el objeto del Proyecto de Orden es ordenar y aprobar las relaciones de puestos de trabajo de las Oficinas Fiscales de las Fiscalías de su ámbito de aplicación (recogido en el Art.2).

El Proyecto de Orden es de aplicación a las Fiscalías de las Comunidades Autónomas de Castilla y León (con sede en Burgos y la Sección Territorial de Valladolid) Castilla-La Mancha (con sede en Albacete), Extremadura (con sede en Cáceres) e Illes Balears (con sede en Palma, Fiscalía de Área en Eivissa y Secciones Territoriales en Inca, Manacor y Maó), Fiscalías Provinciales de Ávila, Burgos, León (más la Fiscalía de Área de Ponferrada), Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Zamora, Albacete, Ciudad Real (más la Sección Territorial en Manzanares), Guadalajara, Toledo (con Secciones Territoriales en Ocaña y Talavera de la Reina), Badajoz (con Fiscalía de Área en Mérida y Secciones Territoriales en Villanueva de la Serena y Zafra) y la Fiscalía de Área de Cartagena.

Este Proyecto de Orden completa la regulación de los puestos de trabajo de las Fiscalías con sede en el territorio gestionado por el Ministerio, a las que debe dotar de recursos humanos, materiales y tecnológicos, regulación que fue iniciada con la Orden JUS 1357/2014.

Por tanto, esta nueva configuración de la Oficina Fiscal será de aplicación en todas las Fiscalías que radican en las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En total tendrán la misma configuración las Oficinas Fiscales de cuatro Fiscalías de Comunidades Autónomas, dieciséis Fiscalías Provinciales, siete Fiscalías de Área y nueve Secciones Territoriales. En este aspecto, es preciso resaltar que la uniformidad en la organización del soporte administrativo a la actividad de los Fiscales tiene una gran importancia para una Institución que se rige, entre otros, por el principio de unidad de actuación. Por ello se valora como muy positivo el ámbito de aplicación previsto en el Proyecto de Orden.

El Art. 3 del Proyecto de Orden establece que la Oficina Fiscal está integrada por puestos de trabajo reservados a funcionarios de los Cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial y el Art. 4 establece que las Oficinas Fiscales se constituyen estructuralmente en una única unidad.

No obstante se considera imprescindible que este texto normativo también recogiera el concepto de Oficina Fiscal en los términos del Art.3 de la Orden JUS/ 1357/2014, esto es que “la oficina fiscal es la organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad del Ministerio Fiscal.”
En cuanto a la tipología de puestos y funciones de la Oficina Fiscal, el Proyecto de Orden se remite en su Art. 5 a los Art. 6 a 12 de la Orden JUS/ 1357/2014, de 16 de julio, cuyo borrador fue informado por el Consejo Fiscal el 5 de marzo de 2014 . La particularidad de la Oficina Fiscal consiste, por un lado, en la definición de tres puestos singularizados: Gestor Coordinador (como Director de la Oficina Fiscal), el Responsable de registro, estadística y calidad (funciones que en Fiscalías de menor tamaño realiza también el Gestor Responsable) y la Secretaría particular de apoyo al Fiscal Jefe. Por otro lado, en la organización de la Fiscalía en las tres áreas anteriormente mencionadas, esto es, apoyo a la Jefatura, soporte general y apoyo procesal y a la investigación.

La experiencia de las Fiscalías que fueron objeto de la aplicación de la Orden JUS/1357/2014 de la primera fase se condesa en cuatro puntos que se exponen a continuación:

• En primer lugar, el acierto en mantener la definición de cada Fiscalía como centro de destino único, de forma que, a diferencia de lo que sucede en la oficina judicial, las tres áreas no son departamentos estancos y el Fiscal Jefe puede asignar las funciones de una u otra a los funcionarios destinados en la Fiscalía atendiendo a las necesidades organizativas.

• En segundo lugar, la buena valoración de los Gestores Coordinadores de las Oficinas Fiscales, según han informado a la Fiscalía General del Estado los Fiscales Jefes de las Fiscalías de la primera fase. Se entiende que el trabajo que realizan supone una descarga para la Jefatura de tareas administrativas y de personal, a lo que se suma la concreta valoración positiva sobre la calidad y profesionalidad de los funcionarios que ocupan tales puestos.

• En tercer lugar, como elemento negativo y perturbador del modelo inicialmente propuesto, la ausencia de un reconocimiento económico al Tramitador de Apoyo al Fiscal Jefe o Secretario personal, por cuanto ello supuso que los funcionarios que ocuparon ese puesto dejaran de cobrar el importe de las guardias sin que estuviera compensada económicamente esa pérdida, en contra del compromiso verbal de los responsables del Ministerio de Justicia en aquella época.

• En cuarto lugar, la escasez de funcionarios de la Administración de Justicia destinados en la Fiscalías (que representan a nivel nacional únicamente el 4% del total de funcionarios) ha puesto de relieve en la práctica dos aspectos: por un lado, la extrema precariedad de que se parte si se quiere implantar en las Fiscalías un nuevo modelo funcional, de trabajo y de relación entre funcionarios y Fiscales; por otro lado, la necesidad de que puedan realizar las guardias la totalidad de la plantilla de funcionarios de las Fiscalías (también el Gestor Coordinador y en su caso el Responsable de registro, estadística y calidad), lo que se justifica por la necesidad de que puedan atenderse todas las necesidades organizativas de las Fiscalías, en particular las pequeñas y de tamaño medio, que se corresponden, por otra parte, con casi todas las que radican en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia.

Esta necesidad fue traslada al Ministerio de Justicia por la Fiscalía General del Estado. La observación sólo ha sido recogida parcialmente al reconocer en el Anexo I, Relaciones de Puestos de Trabajo, las guardias a los Tramitadores en funciones de Secretario Personal, extendiendo este reconocimiento a los

Tramitadores de esta clase de las Fiscalías de la primera fase. Así se establece en la Disposición final primera del Proyecto de Orden. Sin embargo, y se valora que hubiese sido más adecuado su extensión a la totalidad de los funcionarios de las Fiscalías, tal y como se recoge en la regulación de la Junta de Andalucía y la Conselleria de Justicia de la Generalitat Valenciana.

Como se dijo anteriormente, esta solución no supone la renuncia al modelo organizativo que fue aprobado en el 2011, esto es, que los puestos singularizados no realicen guardias. Para ello es preciso que junto a un adecuado complemento retributivo de esos puestos, se dote de un aumento de los funcionarios de la Administración de Justicia destinados en las Fiscalías.

El Libro Blanco del Ministerio Fiscal del año 2013 puso de manifiesto esta situación al indicar "La Carrera Fiscal ha experimentado en los últimos 10 años un aumento de Fiscales que no ha venido acompañado de incrementos en la Oficina. Necesidades de carácter permanente se han ido cubriendo con personal de refuerzo y los importantes cambios que ha experimentado el Ministerio Fiscal, especialmente los derivados de la reforma del Estatuto Orgánico operada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, no han tenido reflejo en la plantilla funcionarial. La Oficina Fiscal ha permanecido ajena a esta transformación sufrida por la Institución a la que debe servir y de la que debe formar parte." Y se señalaba que del total de funcionarios de Justicia (41.526) solo un 4,4% (1.910) presta sus servicios en las Fiscalía, situación que sigue igual en el año 2017.

Finalmente, se considera que también hubiera sido oportuno hacer una referencia en la presente Orden a la Unidad de Apoyo que debe existir en las Fiscalías de Comunidad Autónoma. Si bien esta Unidad no tiene encomendadas funciones de tramitación, es necesaria para ayudar en el desempeño de las funciones de los Fiscales Superiores. El primera Comunidad Autónoma que creó esta Unidad de Apoyo fue Aragón, existiendo una jefatura de la UA, desempeñada en la actualidad por una funcionaria perteneciente al cuerpo de Administradores Superiores, funcionaria del grupo A. Estas Unidades de apoyo sí que son objeto de referencia en las regulaciones de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Galicia, Madrid, Valencia. Tal se justifica por el hecho de que la organización de las Fiscalías tiene sus singularidades propias, sin que sea ni deseable ni acertado reproducir la organización de los Juzgados o Tribunales, por cuanto su configuración y funciones son distintas. En particular, los Fiscales Superiores tienen también asignadas funciones de representación y dirección del

Ministerio Fiscal en el ámbito de su Comunidad Autónoma, lo que requiere un soporte a esta actividad, de contenido diferente a la estrictamente jurisdiccional. En este sentido, si bien se reconoce la creación de estas Unidades en los convenios suscritos entre el Ministerio y la Fiscalía General en relación a las Fiscalías radicadas en el territorio de su competencia administrativa, se considera que enunciarlo en este Proyecto de Orden sería útil y garante para su posterior implantación.

Por último, se señala la necesidad de revisar en su totalidad los Manuales de Puestos y Procedimientos del año 2014 para adecuarlos a la actual legislación y cambios tecnológicos.

Madrid de 25 octubre de 2017

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo.: José Manuel Maza Martín