

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA
EL SISTEMA DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA
DE APOYO A LA ACTIVIDAD JUDICIAL.**

I.- INTRODUCCIÓN

1.- Antecedentes.

Por medio de comunicación del Sr. Secretario de Estado del Ministerio de Justicia, de fecha 30 de septiembre de 2008, se remitió a esta Fiscalía General del Estado, para informe, el texto del Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Sistema de Registros Administrativos del Ministerio de Justicia de apoyo a la actividad judicial, con objeto de que sea emitido el informe preceptivo del Consejo Fiscal.

A tenor del 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, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal. A estos efectos corresponde emitir el informe correspondiente en el plazo de treinta días hábiles. Cuando en la orden de remisión se haga constar la urgencia del informe, el plazo será de quince días hábiles.

El Proyecto no afecta a la organización y estructura del Ministerio Fiscal pero incide sin duda en sus funciones y por ello el presente informe entra dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal y da cumplimiento al preceptivo trámite previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2.- Referencias básicas a la estructura y fundamentos del Proyecto de Real Decreto.

El Proyecto se estructura en 25 artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Junto al texto del Proyecto, se remiten unos anexos en los que constan los datos que deberán anotarse en relación con los procedimientos de violencia doméstica, así como unas instrucciones para cumplimentación del modelo sentenciado, un informe sobre el impacto por razón de género, una memoria justificativa y una memoria económica del Real Decreto.

El fundamento del Proyecto de Real Decreto, objeto de estudio, se enmarca en el Plan de Transparencia Judicial, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de octubre de 2005, entre cuyos fines se encuentra la mejora del sistema de Registros Judiciales, como instrumento eficaz para el ejercicio de las funciones tanto en materia penal como civil que las leyes atribuyen a la Administración de la Justicia. Se pretende en definitiva que desde un sistema único se regulen los diferentes Registros, de forma que sirvan de apoyo a la actividad de los órganos judiciales a la vez que coadyuve a impulsar su modernización.

En este sentido, el objeto del Proyecto, conforme establece el artículo 1 del mismo es *regular la organización y funcionamiento del Sistema de Registros Administrativos de apoyo a la Actividad Judicial del Ministerio de Justicia.*

El artículo 2 contiene consideraciones generales sobre la naturaleza del sistema de Registros de apoyo a la actividad judicial, cuyo ámbito se extiende a todo el territorio nacional y que estará integrado por los Registros siguientes:

a) El Registro Central de Penados y Rebeldes, en el que se inscriben las sentencias firmes condenatorias por la comisión de un delito y los autos de declaración de rebeldía dictados por los órganos jurisdiccionales penales.

b) El Registro Central de Medidas Cautelares, de nueva creación, en el que se inscribirán las penas y medidas de seguridad impuestas en sentencia por delito, medidas cautelares y requisitorias adoptadas en el curso de un procedimiento penal.

c) El Registro Central para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica, en el que se inscriben las penas y medidas de seguridad impuestas en sentencia por delito o falta, medidas cautelares y órdenes de protección acordadas en procedimientos penales en tramitación contra alguna de las personas a las que se refiere el artículo 173.2 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

d) El Registro Central de Rebeldes Civiles, en el que se inscriben los demandados en cualquier procedimiento civil cuyo domicilio se desconozca, siempre que no hayan tenido resultado positivo las averiguaciones de domicilio contenidas en el artículo 156 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

e) El Registro Central de Sentencias de Responsabilidad Penal de los Menores, en el que se inscriben las sentencias condenatorias firmes dictadas por los Juzgados y Tribunales en aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

Además de lo expuesto, se regula en el artículo 3 el acceso al Registro Central de Penados y Rebeldes de las sentencias firmes dictadas por órganos jurisdiccionales extranjeros, que sin duda alguna constituye un instrumento de gran valor en la adopción de la respuesta penal adecuada en la lucha contra la criminalidad transfronteriza.

El artículo 4 contiene las líneas generales de la organización del Sistema de Registros que se traza en tres ejes. En primer lugar, se establece que la gestión de la base de datos corresponde al Ministerio de Justicia; en segundo lugar se dispone que en cada Registro existirá un Encargado, cuya función será velar por la veracidad y confidencialidad de las inscripciones e impulsar la cancelación de las mismas cuando proceda y finalmente se determina que se aplicarán las medidas de seguridad oportunas conforme a la legislación de Protección de datos de carácter personal a los datos de carácter general que se contengan en el sistema.

Los artículos 5 a 8 establecen distintos niveles de acceso de la información atendiendo al usuario y la naturaleza de cada Registro. El acceso, en todo caso, será autorizado por el Ministerio de Justicia.

Así, el primer nivel supone el acceso directo a la información integrada en el Sistema de Registros y será autorizado a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal en el ejercicio, en su caso, de sus respectivas funciones.

En el segundo nivel se regula el acceso a la información contenida en el Registro de Medidas Cautelares y en el Registro Central de Protección a la Víctimas de Violencia doméstica, estableciendo que el Ministerio de Justicia podrá autorizar el acceso directo a la policía judicial y a las unidades de Intervención de Armas y Explosivos de la Guardia Civil y también, respecto de la información del Registro Central de Protección a la Víctimas de Violencia Doméstica, a las Comunidades Autónomas y las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y las Unidades de Policía especialmente encargadas del control y seguimiento de la violencia doméstica, en consonancia con el apartado 8 del artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en redacción dada por la Ley 27/2003, de 31 de julio, y la disposición adicional única del Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, por el que se regula el Registro Central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica.

Los artículos 9, 10,11, 12 y 13 detallan los datos que deberán constar en el Sistema en función de cada Registro y por ello se distingue pormenorizadamente entre la información de sentencias firmes, de medidas cautelares o sentencias no firmes impuestas a mayores de edad, sentencias firmes de menores y Registro Central de Rebeldes Civiles.

Se prevé que la información de los Registros se refleje en soportes informáticos y tanto la transmisión de datos como el acceso a la información contenida será realizada por el secretario judicial bajo su exclusiva responsabilidad, fijando unos plazos en los que deberá remitirse la información conforme al artículo 14 del Proyecto.

Los derechos de acceso, cancelación y rectificación de datos, están regulados con carácter general en el artículo 8 y de forma concreta en el artículo 15, relativo este último a la solicitud de certificaciones. Los artículos 16 a 23 recogen disposiciones relativas a las cancelaciones y rectificaciones de las inscripciones, así como sus efectos.

Con objeto de que la valiosa información que contendrá el sistema de Registros sea a su vez útil para elaborar estadísticas de calidad, se establece en el artículo 25 que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas con competencia en materia de justicia podrán elaborar estadísticas de los datos contenidos en los Registros Centrales, eludiendo toda referencia personal en la información y siguiendo los criterios que establezca la Comisión Nacional de Estadística Judicial.

En la disposición transitoria segunda se establece que las medidas cautelares de carácter personal y las requisitorias acordadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto deberán ser inscritas en el plazo de un mes desde la entrada en vigor del mismo.

3.- Consideraciones sobre el Proyecto de Real Decreto.

El Proyecto objeto de informe no puede tener sino una acogida favorable desde el Ministerio Fiscal por cuanto unifica la regulación del sistema de funcionamiento de diversos Registros esenciales para un adecuado desarrollo de las funciones de los órganos judiciales y del Ministerio Fiscal, con un método común de transmisión de datos y acceso.

En efecto, el Proyecto, por un lado, refunde la regulación de las competencias, organización y ámbito de actuación de los diferentes registros hasta ahora existentes para el ejercicio de las funciones que las leyes atribuyen en materia penal y civil a la Administración de Justicia y por otro, crea el Registro de Medidas Cautelares.

El Registro de Medidas Cautelares, novedad destacable, tiene por objeto las inscripciones de penas y medidas de seguridad impuestas en sentencia por delito, así como las medidas cautelares y requisitorias adoptadas en el curso de un procedimiento penal por los Juzgados o Tribunales del orden jurisdiccional penal.

Este Registro se fundamenta en la necesidad de que los órganos de la jurisdicción penal dispongan de otros elementos de juicio para la adopción de la resolución judicial más adecuada en las distintas fases del proceso, a la vez que ofrecerá información sobre la existencia de órdenes en vigor de busca y captura o de detención y puesta a disposición, de forma que el Juez tendrá otros elementos para valorar la existencia de riesgo de fuga o para decidir sobre la situación personal del imputado.

Los datos que recogerá este Registro serán útiles para la individualización de la pena, por cuanto la información contenida en el mismo permitirá conocer las circunstancias personales del culpable. También los datos

que ofrezca serán útiles para determinar la procedencia de la concesión del beneficio de suspensión de la condena de conformidad con el artículo 80. 1 del Código Penal, con las precisiones que más adelante se indicarán.

Como se indica en el texto remitido por el Ministerio de Justicia, si bien este Registro no está concebido como un registro específico de agresores sexuales, contribuirá a prevenir la especial reincidencia que se produce en estos tipos delictivos a la par que persigue la protección de los menores de edad víctimas de delitos contra la libertad e indemnidad sexual. Precisamente el control de la ejecución de las penas por estos delitos está siendo objeto de una especial atención por el Ministerio Fiscal, como más adelante se indicará.

Esta valoración muy positiva debe ir acompañada de una serie de observaciones muy puntuales que a continuación se exponen y que son las siguientes:

a) El artículo 1 dice *Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Actividad Judicial del Ministerio de Justicia*, cuando debería decir *Sistema de Registros Administrativos del Ministerio de Justicia de apoyo a la actividad judicial*, expresión que es la que se contiene en el título del Proyecto del Real Decreto y que se entiende más precisa y correcta que la utilizada en el artículo citado.

b) Como acertadamente se recoge en la Exposición de Motivos del Proyecto, el conocimiento de la existencia de otros procedimientos penales contra el penado puede tener relevancia en resoluciones que afecten a la ejecución de sentencias penales, como puede ser la procedencia o no de la suspensión de ejecución de pena privativa de libertad de conformidad con el artículo 80.1 del Código Penal , artículo que dispone que *en la resolución que al respecto se dicte se atenderá fundamentalmente a la peligrosidad del sujeto, así como a la existencia de otros procedimientos penales contra este.*

Sin embargo, el citado artículo 1 del Proyecto no incluye un registro que tenga por objeto recopilar y ordenar la información sobre la existencia de procedimientos penales contra persona concreta, de tal forma que la utilización de dicha información a los efectos del artículo 80.1 del Código Penal únicamente sería factible en aquellos casos en los que el penado tuviera pendiente otro procedimiento en el que hubiera recaído una medida cautelar, por cuanto esta sí es objeto de anotación en el registro.

No obstante es preciso señalar que el cauce más adecuado para dotar a los órganos judiciales de una herramienta que les permita tener conocimiento de la existencia de otros procesos penales contra una persona determinada, sería la unificación de las aplicaciones informáticas utilizadas por las oficinas judiciales.

Por los motivos expuestos se considera que, o bien debieran incluirse tales datos en el Proyecto objeto de análisis, o bien sería aconsejable unificar las aplicaciones informáticas utilizadas por las oficinas judiciales.

c) El artículo 2.3 e) dice *Registro Central de de Sentencias*, debiendo suprimirse una de la preposiciones *de*, duplicada por error.

d) Se entiende que la referencia que se contiene en el artículo 3 relativa a la inscripción de sentencias firmes dictadas por tribunales extranjeros debiera tener un carácter abierto y no restringido, tal y como figura en la actual redacción del Proyecto.

Y ello porque la fórmula de una cláusula abierta permitirá la inscripción de condenas dictadas por los tribunales de cualquier país del mundo que pudieran tener efectos penológicos conforme a nuestro Código Penal.

En este sentido conviene resaltar que existen varios preceptos del Código Penal, en relación a determinadas figuras delictivas, que equiparan la condena de un juez o tribunal extranjero a las dictadas por los jueces o tribunales españoles a los efectos de la aplicación de la circunstancia agravante de reincidencia como por ejemplo en los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales, artículo 190 del Código Penal; en los delitos contra la salud pública, artículo 375; en los delitos de falsificación de moneda y efectos timbrados, artículo 388 del Código Penal y finalmente en los delitos relacionados con la actividad de bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas, artículo 580 del Código Penal.

e) La regulación del acceso del Ministerio Fiscal al Sistema de Registros contenida en el artículo 5 b) del proyecto es muy escueta, por cuanto no se contempla la forma en la que los Fiscales vayan a tener acceso al mismo.

Es esta una materia de gran importancia para el buen desarrollo de los servicios que prestan las Fiscalías, fundamentalmente en funciones de guardia y si bien este acceso se podrá regular detalladamente en el desarrollo de la norma que prevé la Disposición final primera, en virtud de la cual se autoriza al Ministro de Justicia a dictar cuantas disposiciones sean necesarias a tal efecto, es deseable en que en este desarrollo normativo el Ministerio de Justicia recabe la opinión del Ministerio Fiscal, para aportar desde la práctica diaria, los datos que contribuyan a un desarrollo más eficaz de las funciones que tiene encomendadas el Ministerio Fiscal.

f) Con relación al artículo 9 a) es preciso resaltar que la redacción que presenta el Proyecto condiciona la inscripción en el Registro del domicilio del condenado, rebelde, sometido a medida de seguridad o medida cautelar a que esta mención resulte necesaria, previéndolo en todo caso, en los procedimientos de violencia doméstica o de género.

Se entiende que sería más oportuno suprimir esa referencia a la necesidad de la mención indicada, toda vez que la indicación del domicilio del condenado, rebelde, sometido a medida de seguridad o medida cautelar, siempre va a resultar relevante. Además este dato será preciso para un control postpenitenciario del penado, de forma que, con la supresión de la citada expresión en los términos que se propone, se podrá atender a futuras reformas legales en este sentido ya anunciadas.

g) Es preciso resaltar que existe una contradicción entre el artículo 10, en el que se detalla la información de sentencias firmes, refiriéndose en todo caso a delitos, nunca a faltas, y el artículo 11, relativo a la información contenida en la inscripción de medidas cautelares o sentencias no firmes impuestas a mayores de edad, por cuanto en la letra b) del artículo 11 se refiere a *sentencias no firmes en faltas declaradas*.

La solución debe ser, o bien incluir la mención de las condenas por faltas declaradas en la inscripción de sentencias firmes condenatorias impuestas a mayores de edad en el artículo 10, o bien suprimirla en el artículo 11 b).

h) El artículo 14.2 se refiere al *Secretario Judicial que corresponda* como la única persona facultada para “la transmisión de datos a los Registros Centrales y el acceso a la información contenida en los mismos”.

Ello resulta contradictorio con la previsión contenida en los artículos 5 b) y 6 del mismo Proyecto de Real Decreto, que prevé el acceso a la información contenida en el Sistema de Registros, del Ministerio Fiscal y de ciertas unidades policiales, organismos donde no existe la figura del Secretario Judicial.

Toda vez que, en realidad, el apartado 2 del artículo 14, se está refiriendo en su integridad únicamente a la transmisión de los datos a los Registros, bastaría con suprimir del precepto la parte que señala “...y el acceso a la información contenida en los mismos”.

i) El artículo 17.5 se refiere únicamente a los *Juzgados y Tribunales españoles* como órganos con acceso a la sección especial y separada del Registro donde se conservará la información relativa a las inscripciones canceladas.

Esta previsión debe extenderse también a los miembros del Ministerio Fiscal, pues serán exactamente los mismos supuestos, aquellos en los que tanto los Juzgados y Tribunales como el Ministerio Fiscal necesiten esta información.

j) El artículo 18 reproduce textualmente parte del artículo 136.3 del Código Penal, sin llegar a aportar ninguna aclaración o innovación sobre el mismo, por lo que puede entenderse superflua su inclusión en el presente Real Decreto.

k) Se observa que existe una falta de uniformidad en el uso de mayúsculas y minúsculas. Así, por ejemplo en el artículo 14 2, se dice *secretario judicial* y por el contrario en el artículo 15 1. a) se dice *Secretarios Judiciales*.

En base a lo expuesto, se entiende que es conveniente adoptar un criterio de estilo al respecto.

4.- Incidencia del Proyecto de Real Decreto en las funciones del Ministerio Fiscal.

El artículo 4.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en redacción dada por la ley 24/2007, de 9 de octubre, establece que el Ministerio Fiscal para el ejercicio de las funciones encomendadas en el artículo 3 *también podrá acceder directamente a la información de los Registros oficiales cuyo acceso no quede restringido a control judicial.*

El artículo 5 del Proyecto de Real Decreto establece que el Ministro de Justicia autorizará el acceso directo a la información contenida en los Registros Centrales integrados en el Sistema al Ministerio Fiscal cuando ello resulte necesario para el cumplimiento de las funciones atribuidas al mismo por la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

La información que el Ministerio Fiscal pueda tener con las bases de datos contenidas en el Sistema de Registro constituirá una herramienta de gran utilidad para el ejercicio de sus funciones en las distintas fases del proceso. En efecto, el conocimiento de las circunstancias concretas de los imputados contribuirá a adecuar la solicitud de medidas cautelares o privación de libertad por parte del Ministerio Fiscal y en su caso, la respuesta punitiva.

Como ya se indicó anteriormente, la necesidad de una mayor eficacia en el control de las personas imputadas o condenadas por delitos contra la libertad sexual, a los que se refiere el informe del Ministerio de Justicia, fue puesta de relieve por el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado mediante el Decreto de fecha 31 de marzo de 2008 por el que se ordenó la creación de una Comisión de Estudio en el seno de la Fiscalía General del Estado para la formulación de propuestas a tal fin.

El informe de esta Comisión señala que *la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado corresponde al Poder Judicial, de acuerdo con los artículos 117.3 de la Constitución y artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Constituye, pues, el poder de ejecutar lo juzgado una función unida al concepto de Jurisdicción, y ese poder reviste una especial importancia en el ámbito del procedimiento penal.*

Si los pronunciamientos que el órgano jurisdiccional dicta durante el proceso y sobre todo, una vez celebrado el oportuno juicio oral, no se llevan a efecto mediante su correcta ejecución, no sólo se incumple la propia función jurisdiccional tal y como la Constitución la define, sino que también se resiente el derecho de los ciudadanos a obtener una tutela judicial efectiva.

Como acertadamente señala la Comisión, *todas las reformas procesales llevadas a cabo en los últimos tiempos han estado orientadas exclusivamente a tratar de agilizar el procedimiento hasta la sentencia, buscando una respuesta lo más rápida posible. Pero se ha relegado la fase de ejecución, que ha sido la gran olvidada.*

La Comisión de Estudio contó con la colaboración de la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo y la Inspección Fiscal que facilitaron una útil información acerca de la situación real en que se hallan las Fiscalías

Desde la Fiscalía se ha venido haciendo ya un esfuerzo para evitar que las distintas vicisitudes de un procedimiento penal, que durante su vigencia puede pasar por distintos órganos judiciales (instrucción, enjuiciamiento, apelación o casación y ejecución) sean un obstáculo para el deseable control de la causa, tratando de desarrollar las previsiones legales contenidas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

En este sentido, la Disposición adicional segunda del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal establece:

1. El Ministerio Fiscal contará con un sistema de información y una red de comunicaciones electrónicas plenamente integrados, a través de los cuales se asegurará eficazmente su unidad de actuación de conformidad con lo establecido en el artículo 124 de la Constitución.

2. El sistema de información y la red integrada de comunicaciones electrónicas del Ministerio Fiscal serán definidos y gestionados por los órganos competentes de la Fiscalía General del Estado. A estos efectos contarán con el soporte administrativo y tecnológico del Ministerio de Justicia.

Y la Disposición adicional segunda 3. b y c) recoge que la red integrada de comunicaciones del Ministerio Fiscal garantizará.

b) La obtención inmediata, actualizada y rigurosa de información estadística. A estos efectos, existirá una base de datos centralizada de los procedimientos de que conozca el Ministerio Fiscal.

c) El acceso telemático de todas las fiscalías a los registros, bases de datos, sistema de información y aplicaciones informáticas de ámbito nacional gestionados por el Ministerio de Justicia.

El sistema informático Fortuny desarrollado por la Fiscalía General y el Ministerio de Justicia recoge una base de datos que ha sido objeto de mejoras técnicas tras su inicial rodaje y se extiende a una plataforma común de gestión procesal de Fiscalías. Este sistema se pretende ampliar a las Comunidades de Canarias, Cataluña, Madrid, Navarra y País Vasco, con competencias en la materia para lo tengan en cuenta en su desarrollo y de esta forma lograr la uniformidad en el tratamiento de la información.

El Ministerio Fiscal se congratula por la creación del sistema de Registros administrativos del Ministerio de Justicia de apoyo a la actividad judicial por cuanto por un lado, la utilización de estos datos para las funciones propias del Fiscal será un instrumento de integración de la información propia de las Fiscalías y por otro, el sistema extiende su ámbito a todo el territorio nacional.

En definitiva, la existencia de este doble canal de información al que el Ministerio Fiscal podrá tener acceso, uno generado y gestionado en el ámbito interno de la Fiscalía y otro nutrido por los datos suministrados desde los órganos judiciales, permitirá complementar los datos obtenidos a través de uno y otro de tal forma que el Fiscal podrá valorarlos con objeto de que su posición en el proceso sea la más adecuada en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley.

Con la formulación de estas observaciones el Consejo Fiscal da cumplimiento al preceptivo trámite de audiencia previsto en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Madrid, 30 de octubre de 2008

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO,
PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL

Cándido Conde Pumpido-Tourón