



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

CORTES GENERALES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.
COMISIONES. Año 2012 X Legislatura.

JUSTICIA

Presidencia del Excmo. Sr. D. ALFREDO PRADA PRESA
Sesión nº 15 celebrada el martes 4 de diciembre de 2012.

Comparecencia del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, para la presentación de la memoria correspondiente al año 2011 (número de expediente 285/000001) a petición de los grupos parlamentarios Socialista (número de expediente 212/000480) y Popular en el Congreso (número de expediente 212/000736)



COMPARECENCIA DEL EXCMO. SR. FISCAL GENERAL DEL ESTADO ANTE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS PARA PRESENTAR LA MEMORIA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DEL AÑO 2011.

Congreso de los Diputados.
09:30h. 4-diciembre-2012

Saludo inicial

Excmo. Sr. Presidente de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, Excmos. Sres. Diputados y Sras. Diputadas de esta Comisión, tengo el honor de comparecer hoy ante sus Señorías para dar cumplimiento al mandato estatutario del art. 9.1 Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), que prescribe al Fiscal General del Estado el deber de presentar a las Cortes Generales la Memoria anual que recoge la actividad del Ministerio Fiscal, la evolución de la criminalidad, la prevención del delito y las reformas convenientes para una mayor eficacia de la Justicia. Se trata del acto que, más allá de un mero concepto protocolario de las relaciones institucionales, reviste una notable significación simbólica, en la medida en que contribuye a escenificar y hacer patente la estrecha vinculación que el Ministerio Público, defensor de la legalidad, mantiene con el órgano depositario de la soberanía nacional y titular de la potestad legislativa.

La ocasión me resulta especialmente grata, pues no hace tanto tiempo, a comienzos de este mismo año, comparecía ante esta Comisión, ilusionado y expectante, a rendir cuenta, conforme demanda el artículo 29.2 EOMF, de mis condiciones personales y profesionales de mérito e idoneidad en orden a asumir el cargo de Fiscal General del Estado, para el que había sido propuesto por un Gobierno de la Nación en buena sintonía con mis aspiraciones personales hacia un Ministerio Fiscal autónomo en su ordenación institucional y objetivo en su desempeño profesional. Fue aquella una ocasión de inapreciable valor para dar cabal expresión al núcleo básico de tales aspiraciones, a cuya materialización dedico hoy lo mejor de mis desvelos.



Entonces les expuse la importancia que para mí alcanza el principio de imparcialidad como elemento definitorio del Ministerio Fiscal, inscrito en el código genético de nuestra institución desde su remodelación constitucional. El art. 124 CE nos ha permitido a los Fiscales evolucionar de un modelo de Ministerio Público concebido como órgano de comunicación o representación del Gobierno ante los tribunales, hacia una institución autónoma con órganos propios, consagrada a la promoción de la acción de la justicia en defensa de la legalidad y del interés público tutelado por la ley.

Hice entonces una somera referencia a un nuevo desarrollo estatutario que recogiendo las buenas aportaciones de las reformas del 2003 y 2007, profundizase en el desarrollo de nuestra autonomía funcional, reforzando el papel de la Fiscalía General del Estado como órgano de dirección del Ministerio Fiscal, y del Consejo Fiscal como órgano representativo con facultades decisorias creíbles; también me referí a la necesidad de lograr una singularización presupuestaria que nos permitiese un control suficiente de las partidas que más directamente afectan al desenvolvimiento de nuestras funciones; a la elaboración de un libro blanco que nos facilitase una imagen fiel de nuestra situación presente y de nuestra proyección futura; y finalmente, consciente de que el auténtico valor de la Institución que dirijo está en las personas que la integran, a un control de la formación inicial y continuada de los Fiscales, adecuadamente servido desde la Fiscalía General del Estado.

El compromiso del Gobierno y del Ministerio de Justicia para hacer real y efectiva la autonomía del Ministerio Fiscal comienza a dar sus frutos. En estas fechas puedo constatar que la elaboración del Libro Blanco del Ministerio Fiscal entra ya, en el seno del Consejo Fiscal, en la recta final de su elaboración; espero presentarlo ante sus Señorías antes de que finalice el próximo periodo de sesiones parlamentarias.

De igual forma, por parte del Ministerio de Justicia se han transferido de facto a la Fiscalía General del Estado la formación inicial y continuada de los Fiscales.

Finalmente se han dado por parte del Ministerio de Justicia pasos decisivos, como tendré ocasión de detallar más adelante, en el orden la imprescindible individualización y singularización de las partidas presupuestarias destinadas al Ministerio Fiscal, otra de las reclamaciones históricas y que tiene presencia normativa desde la reforma estatutaria del año 2007.



Paso ahora a cumplimentar la finalidad propia de la presente comparecencia, que no es otra que la de informar de la evolución de la criminalidad y rendir cuenta de la actividad desplegada por el Fiscal, mediante la exposición y comentario de los datos, análisis y propuestas encerrados en la última Memoria de la Fiscalía General del Estado.

Además de rendir cuentas de la actividad desplegada por el Ministerio Público durante el año 2011 y, por tanto, bajo la competente dirección de mi predecesor en el cargo, el Excmo. Sr. D. Cándido Conde-Pumpido Tourón, celebrado jurista, miembro de la Carrera Judicial, que en el desempeño de su cargo dejó indeleble impronta, y a cuya energía innovadora y capacidad de organización hemos de tributar un justo reconocimiento, además de ello, digo, expondré ante sus Señorías los grandes retos a los que se enfrenta la Institución que dirijo; los medios con los que cuenta para hacer frente a los mismos; y los cambios que deben acometerse para que la misma pueda hacerlo en condiciones que garanticen un adecuado nivel de servicio al ciudadano.



Memoria

Introducción

La Memoria de la Fiscalía General del Estado es un instrumento de comunicación institucional del Ministerio Público con los Poderes del Estado, pero también es un documento que contiene relevante información estadística y sociológica de la que debe beneficiarse toda la sociedad sin demora. Considero que es necesario salvar en años venideros la distancia temporal que media entre al año objeto de análisis y el momento de presentación de los datos, que no debiera retrasarse hasta el mes de octubre del siguiente año como sucede ahora. Mi compromiso es hacer posible que al finalizar el primer trimestre del año siguiente puedan hacerse públicos al menos los datos estadísticos recabados por los órganos del Ministerio Fiscal y que sean más representativos de la evolución de la criminalidad.

También me propongo introducir un formato nuevo de Memoria. La consolidación de la presencia institucional del Ministerio Fiscal en el ámbito autonómico, que tiene su reflejo en la presentación de la Memoria de cada Fiscalía Superior ante los correspondientes Parlamentos, debe llevar necesaria a una nueva formulación de la Memoria de la Fiscalía General del Estado. Del mismo modo, la estadística ha de ser contemplada desde otra dimensión, más global y centrada en la propia actividad del Fiscal.

En cualquier caso, el interés sociológico y criminológico que naturalmente suscita el valioso caudal de información que manejamos, en ningún caso debe hacernos olvidar que la realidad cuantificada en nuestros asientos estadísticos no es la delincuencia en sí misma considerada, sino la actividad desplegada por los órganos judiciales y fiscales para su esclarecimiento y persecución.

La existencia en nuestra sociedad de una masa crítica de delincuencia oculta, no denunciada o descubierta por motivos diversos, es un desafortunado hecho que debemos considerar a la hora de aquilatar el acercamiento de estos datos a la entidad real del delito en nuestra sociedad. Debe evitarse particularmente el establecimiento de una simplista equivalencia matemática entre número de causas y delitos: el crecimiento o decrecimiento del conjunto de procedimientos judiciales o intervenciones fiscales, en su



comparación con ejercicios anteriores, no guarda necesariamente proporción con el crecimiento o decrecimiento del índice real de la delincuencia.

Hechas estas salvedades, siguiendo la tradición al uso y el mandato estatutario les expongo a continuación la evolución que ha tenido en el orden cuantitativo la criminalidad en España conforme a su reflejo en los procedimientos judiciales penales, así como en las diligencias de investigación del Fiscal, incoados y sustanciados a lo largo del año 2011.

Dada la variedad de cuestiones abordadas en la Memoria, me permitirán que sea particularmente breve en la reseña de los datos. Me limitaré tan sólo a destacar algunos detalles de esa fotografía panorámica, cuya imagen completa, de la que sus Señorías. ya disponen en el propio texto de la Memoria, me resultaría imposible reflejar aquí.

Principales indicadores de la actividad del Ministerio Fiscal.

La información que se brinda en la Memoria no debe limitarse al estricto ámbito penal en que es claro el protagonismo del Ministerio Fiscal sino que debe referirse también al resto de los órdenes jurisdiccionales donde nuestra presencia va cobrando cada vez mayor relevancia.

Para romper la creencia general de que es la jurisdicción penal la que ocupa la mayor parte de la actividad del Ministerio Fiscal, sirva como ejemplo que la asistencia a **vistas civiles** alcanza ya más de la mitad de las **penales por delito (83.602 frente a 150.887)**, aunque aún todas estas se ven abrumadoramente superadas por los más de **300.000 juicios de faltas** que se celebran con intervención del fiscal. (diapositiva 3)

Hemos de subrayar el esfuerzo que el Ministerio Fiscal y los órganos judiciales del orden penal, de primera y segunda instancia, dedican a este tipo de infracciones penales de naturaleza leve resulta a todas luces desproporcionado por excesivo. El grado de alarma y la trascendencia social que la mayoría de estas infracciones genera en la sociedad es de tan escasa entidad que la consagración de instancias tan caracterizadas en el desenvolvimiento diario de la Justicia criminal como son los juzgados de instrucción para su enjuiciamiento y resolución, dispersa y debilita de manera innecesaria unas energías que convenientemente aplicadas al impulso y



resolución de procedimientos de mayor enjundia contribuirían poderosamente a la descongestión de la justicia penal sin merma alguna del erario público.

Solicité del Gobierno una completa desjudicialización de las partes tipificadas en el Libro III del Código Penal, conservándose sólo aquellas que posean verdadera trascendencia de infracción penal. El Anteproyecto del Código Penal que debe informar próximamente el Consejo Fiscal inicia, aunque con excesiva timidez, esa propuesta de desjudicialización.

Aun con menor importancia cuantitativa, pero creciente, como consecuencia de las reformas procesales, la intervención del Fiscal en los órdenes social y contencioso no hacen sino incrementar la necesidad de asistencia del Fiscal a los mismos, hasta el punto de tener que reconocer que en algunas ocasiones nos encontramos con la imposibilidad de cumplir con la previsión legal por falta de recursos humanos y de una adecuada coordinación entre la organización judicial y fiscal.

A la hora de analizar la evolución de la criminalidad, no es mi intención volver a poner sobre el tapete la espectacular cifra de casi **5.300.000** procedimientos incoados en el orden penal. Pero, si hay que utilizarla, sólo debe ser para resaltar cómo esta cifra distorsiona cualquier cálculo, y puede llevar al error cualquier decisión, porque cerca del **90% de las Diligencias Previas se archiva casi en el mismo momento** en que se incoan, dando lugar sin embargo a una actividad en los órganos judiciales y en las fiscalías absolutamente **improductiva**. (diapositiva 4)

Sin abordar ahora el futuro de la reforma procesal, esta disfunción podría resolverse si, con el debido control judicial o fiscal, la policía sólo remitiera los atestados que requirieran de actividad investigadora.

Frente a la ineficacia procesal de las Diligencias Previas, en el caso de las **diligencias urgentes** en las que se producen la mitad de las acusaciones del Ministerio Fiscal, el **70%** de los procedimientos que se incoan generan una **acusación** que en el **79%** de los casos produce una **sentencia de conformidad**, lo que debe conducir a una valoración muy positiva de esta modalidad procesal que evita la celebración de juicios y, por tanto, descarga de trabajo a los órganos de enjuiciamiento. (diapositiva 5)

Resumiendo, de los **5.500.000 procesos penales que se incoan** en el año, el fiscal viene a formular unas **300.000 acusaciones**, aunque estas



pueden ser referidas a procedimientos incoados y por hechos acaecidos en años anteriores. Sin embargo, el que esta relación se ofrezca año tras año, le otorga un cierto valor al carácter absoluto de las cifras. De estas 300.000 acusaciones **150.000 se producen en diligencias urgentes**, otras tantas en el denominado procedimiento abreviado y apenas un **1%** se tramitan en **sumarios o jurados que es el cauce procesal previsto para los delitos de mayor gravedad** (como homicidios, violaciones...). Solo en el caso de las diligencias urgentes se produce una cualificada relación de coincidencia temporal durante el ejercicio estadístico entre hecho mismo, la incoación del procedimiento, la acusación y la sentencia. (diapositiva 6)

Entrando más en detalle, las **diligencias urgentes** –repito, aquellas donde la regla general es la cercanía entre el hecho y la acusación- están monopolizadas por los **delitos contra la seguridad vial (43%) y conductas relativas a la violencia de género y doméstica (24%)**. (diapositiva 7)

Por el contrario en el caso de los **procedimientos abreviados**, los **delitos contra el patrimonio representan el 54%** y los **delitos contra la integridad física el 19%**. (diapositiva 8)

Las más graves formas de delincuencia se tramitan como Sumario; ocupan un mínimo porcentaje de apenas el **1% de las calificaciones**, que dictamina el Ministerio Fiscal y contemplan la presencia predominante –prácticamente en tercios repartidos- de **las conductas atentatorias contra la libertad sexual y las más graves formas de atentado contra la vida y la integridad física**, algo más rezagado el delito de tráfico de drogas. (diapositiva 9)

Estas grandes cifras representan un panorama en el que la justicia penal en general y el Ministerio Fiscal en particular están comprometiendo una parte trascendental de sus recursos en la tramitación y enjuiciamiento de conductas con un impacto social considerable pero que cada vez con mayor urgencia requieren un tratamiento procesal radicalmente distinto. Y ello, no cabe olvidar, puede ir en detrimento de la persecución de otros delitos de tanta o mayor gravedad.

Mención aparte merece la actividad de la Fiscalía contra la Corrupción y el Crimen Organizado que está asumiendo la investigación de las más complejas formas de delincuencia económica. Creo que existe un amplio consenso social en el sentido de asegurar un nivel de tolerancia cero frente a la corrupción. No podemos permitir que este fenómeno siga envenenando el



funcionamiento de la economía de nuestro país, su imagen internacional, la integridad de las arcas públicas, la probidad en las relaciones comerciales y el cabal desempeño de las prerrogativas y funciones públicas. Junto a la furiosa agresión del terrorismo, no hay forma más devastadora de ataque a la democracia y sus valores que la devaluación de las instituciones por la venalidad de sus responsables. Vuelvo a repetir aquí en el Congreso de los Diputados mi beligerante compromiso de lucha contra esta lacra, con la conciencia clara de que en esta partida nos jugamos mucho más que un mero interés económico. En esta lucha la Fiscalía contra la Corrupción constituye una pieza clave, que debe ser reforzada tanto en sus propios medios personales y materiales como en los de las unidades adscritas a la misma, así como la plena colaboración de cuantos órganos de la Administración sean requeridos a tales fines.

Otro órgano judicial de especial importancia es la Audiencia Nacional.

En la Audiencia Nacional, a través de sus Juzgados Centrales de Instrucción, se ha experimentado una importante reducción en el número de incoaciones de Diligencias Previas, 1151, de las que 994 corresponden a la Fiscalía de la Audiencia Nacional, 39 a la Fiscalía Anticorrupción y Crimen Organizado y 118 a la Fiscalía Antidroga, lo que se debe fundamentalmente a dos factores: la disminución de la actividad terrorista relacionada con ETA y su entorno, que sin embargo se ha mantenido con 82 detenciones en 2011, frente a las 143 detenciones en 2010, 5 actos de terrorismo callejero en 2011 frente a los 37 en el 2010, y 173 Diligencias de Investigación por enaltecimiento del terrorismo, y la limitación de la competencia de la Audiencia Nacional en los delitos de falsificación de moneda, tarjetas de crédito, débito y cheques de viaje en los casos en que sean cometidos por organizaciones o grupos criminales.

Las limitadas competencias que el Fiscal tiene como investigador de asuntos penales se materializa en las denominadas **Diligencias de investigación penal**.

Tomando como referencia la cifra de incoación, se produjo una judicialización a través de la presentación de denuncia o querrela que supone el 44% de dicha cifra.

Sumadas todas las **diligencias de investigación penal** que han sido incoadas en el año 2011 tanto por órganos territoriales como centrales del



Ministerio Fiscal, la cifra asciende a **14.439** lo que implica un aumento de en **torno a 5% respecto al año anterior**. De ellas un 44% han derivado en denuncia o querrela ante los órganos judiciales. (diapositiva 11)

Evolución cualitativa de la delincuencia

A la hora de abordar la evolución cualitativa de la delincuencia, en pro de la claridad y evitando la oscuridad que un excesivo desglose de cifras podría producir en sus Señorías, que, no obstante, pueden hallar toda la información transparente en la memoria documental y electrónica de la Fiscalía General del Estado, permítanme que les haga una exposición de grandes líneas a modo de titulares, aclarándoles que el dato va referido a asuntos reflejados en las conocidas como diligencias previas, cuantitativamente importantes, centradas en el ejercicio estadístico, pero en las que, por su propia naturaleza, la calidad del dato es baja y pendiente de la depuración que la propia tramitación del proceso supone. Así pues, con tale salvedades: (diapositiva 10)

- Los delitos de homicidio y sus formas presentan un discreto incremento de menos de dos décimas que nos permite concluir una relativa estabilización de este sector de la criminalidad.

- La figura cualificada de asesinato repunta un 16% y el homicidio imprudente un 10%. Del primer dato cabe inferir una preocupante intensificación cualitativa en la gravedad de los medios comisivos empleados para atentar contra la vida humana.

- Los delitos de lesiones presentan en su cómputo global un poco apreciable incremento que apenas supera el 1%, aunque en lo concreto se produce un repunte algo superior al 15% en las lesiones relacionadas con asuntos de violencia de género y doméstica de carácter no habitual.

- Los delitos contra la libertad experimentaron un descenso del 9% que parece consolidar la línea descendente que ya se observó el año anterior. Por contrapartida, el dato concreto de la modalidad más grave de delito contra la libertad personal, la detención ilegal, experimenta un sensible incremento del 18%.

- En relación con los delitos contra la libertad y la indemnidad sexuales se observa un incremento cercano al 7%, lo que rompe la tendencia a la baja en este sector de la criminalidad que se había detectado el año anterior.



Especialmente significativo resulta el incremento del 28% observado en las causas por delito de violación.

- El aparente salto desproporcionado de las agresiones sexuales a menores, abuso sexual a menores y acoso a menores mediante telecomunicaciones no obedece sino a la importante reforma operada en esta materia en el Código Penal a partir de diciembre de 2010, en virtud de la cual las agresiones y abusos sexuales a menores de 13 años se tipifican a partir de entonces separadamente mediante las figuras agravadas introducidas en el artículo 183 CP, creándose asimismo el tipo penal nuevo de acoso telemático de menores, o child grooming. Esta nueva figura permitirá en años sucesivos hacer un seguimiento específico de la evolución de la delincuencia en un ámbito tan sensible como es el de la protección de los niños frente a intromisiones tecnológicas en su esfera de indemnidad sexual.

- En el apartado de los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico el incremento no es significativo, levemente superior al 2%, lo que rompe la tendencia a la baja observada el año anterior. Estos delitos supusieron el 10% de las incoaciones de diligencias urgentes y el 9% de las calificaciones evacuadas por el Ministerio Fiscal en dicho tipo de procedimiento.

Más preocupante es el crecimiento que experimentan las causas abiertas por delitos cuyo medio comisivo atenta no sólo contra el patrimonio sino también contra bienes jurídicos eminentemente personales como la integridad física, la libertad o la seguridad, en concreto los delitos de robo con violencia e intimidación, que suben algo más del 14%. La inviolabilidad del domicilio se ve afectada igualmente por los robos con fuerza en casa habitada, que sufren un incremento del 19%.

También se produce un incremento significativo del delito de usurpación de bienes inmuebles figura penal que comprende entre sus supuestos los casos de ocupación no autorizada de edificios y pisos vacíos que no constituyan morada, que se incrementa en un 50% o los concursos de acreedores y suspensiones de pagos fraudulentas, que suben un 5%.

- En materia de delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social se ha producido un descenso de casi el 20% en la cifra de incoaciones.

- En lo que se refiere a las causas incoadas por tráfico de drogas, los procedimientos referidos a las denominadas drogas que no causan grave daño a la salud sufren un incremento del 13%, mientras que los relativos a las



sustancias que ocasionan grave daño a la salud experimentan un descenso del 17%.

- Los delitos contra la Administración Pública experimentan en su conjunto un ligero descenso algo superior al 2%, aunque con incrementos en modalidades delictivas de gran trascendencia como la prevaricación administrativa que experimenta un aumento cercano al 3%, el cohecho que crece en un 45%, el tráfico de influencias en un 44% y la malversación de caudales públicos en un 24%.

En definitiva, tras el descenso de la criminalidad que se pudo observar en el año 2010, y del que se hizo eco la anterior Memoria, el año 2011 se caracteriza por una estabilización de las cifras totales aparentemente representativa de un mantenimiento de las tasas delictivas generales.

Un análisis cualitativo y discriminado de los diferentes tipos penales englobados en las cifras generales proporciona sin embargo una imagen menos halagüeña de nuestra situación, pues se observa una evolución al alza de tipologías y medios comisivos caracterizados por la lesión o puesta en riesgo de bienes jurídicos eminentemente personales como la integridad física y moral, o la libertad, seguridad e intimidad de las personas, particularmente visible en el incremento de las modalidades del asesinato, robos con violencia e intimidación, en casa habitada, extorsiones e incluso actos coactivos ejecutados sobre denunciante, partes e intervinientes en procesos judiciales.

También es reseñable el incremento de causas contra la administración pública en tipologías clave, como la prevaricación, el cohecho, el tráfico de influencias y la malversación de caudales públicos; quizá el aumento proceda de una mayor eficacia investigadora, sin que ello sirva de lenitivo a la preocupación que esta progresión suscita, pues estas cifras acreditan la persistencia de un fenómeno sintomáticamente representativo de un deficiente tono ético en el desempeño de ciertos cargos sobre el que hemos de reflexionar como sociedad. La honradez en el ejercicio de las funciones públicas es presupuesto necesario de una democracia de calidad.

También es preocupante el panorama reflejado por algunas de las nuevas tipologías introducidas en la reforma penal operada en el año 2010, que al individualizar determinados comportamientos antijurídicos determinan el afloramiento estadístico de patologías sociales de extraordinario impacto criminológico, que hasta la fecha permanecían agazapadas en epígrafes más



genéricos y de las que quizá no éramos suficientemente conscientes: es el caso de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y laboral, auténtica prolongación de la esclavitud en la era contemporánea, con frecuentes ramificaciones transnacionales, que sume a colectivos desvalidos, principalmente mujeres e inmigrantes, menores de edad incluidos, en condiciones de vida infrahumanas, o los atentados contra la indemnidad sexual de los niños y preadolescentes, en ocasiones mediante el empleo insidioso y abusivo de las nuevas tecnologías de comunicación, que comprometen un valor determinante de nuestro futuro como es la infancia, del que no podemos desentendernos.

Diagnóstico de la situación actual del Ministerio Fiscal. Gestión de la complejidad-Modelo de gestión

Como decía al principio de mi intervención, me gustaría realizar un diagnóstico de la situación de la Institución que dirijo en relación a los medios con los que cuenta para hacer frente a los retos actuales y a los que en un futuro próximo se le plantearán.

Los recursos humanos (RRHH) son sin duda el principal activo con el que cuenta el Ministerio Fiscal: 2333 Fiscales y 1910 funcionarios que consiguen engranar una maquinaria que debe garantizar el principio de unidad de actuación en un complejo mapa competencial.

La gestión de la complejidad es una cuestión de la máxima actualidad en todas las organizaciones y a la que no se sustrae el Ministerio Fiscal.

Esta complejidad natural en cualquier organización de su dimensión se ve incrementada, en primer lugar, porque aunque se integra con autonomía funcional dentro del Poder Judicial, carece de medios propios de gestión, correspondiendo a otro Poder del Estado, el Ejecutivo, la misión de proporcionarle el adecuado soporte administrativo para que pueda cumplir sus funciones; misión esta que el Poder Ejecutivo debe realizar sin menoscabar su autonomía, respetando su capacidad autoorganizativa y sus planteamientos estratégicos. Las peculiaridades derivadas de esta fórmula de gestión no se presentan en ningún otro ámbito de la Administración Pública.



En segundo lugar, la actual distribución de competencias en materia de Justicia entre el Estado y las Comunidades Autónomas hace que el proveedor de servicios administrativos y de gestión del Ministerio Fiscal no sea único. En la actualidad son 13 los proveedores de esta clase de servicios con los que cuenta la Institución y cada uno de ellos con estrategias propias en materia presupuestaria, organizativa y tecnológica. (diapositiva 12)

La gestión de los RRHH en el Ministerio Fiscal

La gestión de los Recursos Humanos dentro del Ministerio Público padece la complejidad derivada del modelo de gestión existente en el conjunto de la Administración de Justicia y conduce a una estructura de personal asimétrica y multiforme.

Asimétrica porque provoca la existencia de dos grupos claramente diferenciados: Fiscales por un lado y personal funcionario por otro. Mientras que las competencias de gestión de personal de los primeros son compartidas entre el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado, las de los segundos corresponden al Ministerio de Justicia en su territorio (5 Comunidades Autónomas a las que se añaden Ceuta y Melilla) y a los Gobiernos Autonómicos en el suyo, conservando el primero una serie de competencias de coordinación, homogeneización y armonización.

Multiforme, porque la política de Recursos Humanos es diversa en cada territorio y distinta según se refiera a Fiscales o personal funcionario.

Cuando ya no de gestión propiamente dicha se habla, sino de cifras concretas, éstas, en el Ministerio Fiscal, tampoco ayudan a encontrar soluciones a la complejidad. La Carrera Fiscal ha experimentado en los últimos 10 años un aumento que no ha venido acompañado de incrementos de personal en la oficina.

Necesidades de carácter estructural 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 funcional.



Hoy existe un Ministerio Fiscal con un despliegue territorial adaptado a la realidad socioeconómica de nuestro siglo y que ha apostado por la especialización como modo de enfrentarse a esa realidad compleja y cambiante.

Por el contrario, la oficina fiscal ha permanecido ajena a esta transformación que ha experimentado la Institución a la que debe servir y de la que debe formar parte.

Del total de funcionarios de justicia (41.526) sólo un 4,4% (1.910) presta sus servicios en las Fiscalías. Si consideramos el ratio de funcionarios por Fiscal, vemos que alcanza de media los 0,81 funcionarios por Fiscal, lo que sugiere una ineficiente gestión de recursos, dado que, como no puede ser de otra manera, atendiendo al reducido tamaño de la oficina, los Fiscales asumen tareas administrativas de bajo valor añadido. (diapositiva 13)

Además, el reducido tamaño de la oficina ha aumentado la brecha existente entre los dos grupos que conforman las Fiscalías: Fiscales y funcionarios; dado que estos últimos han quedado relegados a tareas repetitivas y poco creativas, desvinculándose del trabajo de los Fiscales y perdiendo en gran parte la implicación en el trabajo de estos.

Pero como mi compromiso exige aportar soluciones, como herramienta para solventar estos problemas y conscientes de que la situación económica no permite crecimientos de personal, la Fiscalía General del Estado ha diseñado un proyecto de Nueva Oficina Fiscal (NOF), que, asumido por el Ministerio y las CCAA con competencias transferidas, supone una reorganización del personal existente y una reingeniería de los procesos que tiene como objetivo presentar un modelo de base reconocible y único para todo el territorio, de manera que todas las Fiscalías trabajen de la misma forma con independencia de quien sea el proveedor de sus medios personales. En la actualidad, este modelo sólo está implantado en el País Vasco, siendo de vital importancia para la Institución que el Ministerio de Justicia y el resto de CCAA con competencias en materia de Justicia, que han dado los primeros pasos, aborden de manera decidida e inaplazable su implantación.

La dimensión del proyecto, que puede ser concluido a corto plazo, su mínimo coste económico y su rentabilidad, hacen que merezca la pena cualquier esfuerzo y que los pretextos formales con que nos estamos encontrando deban desaparecer.



Mapa tecnológico del Ministerio Fiscal

La complejidad del modelo de gestión (M.J. CCAA) 0 (12+1) también ha tenido su expresión en el ámbito de la tecnología. Los sistemas de información fueron considerados, a mi entender erróneamente, medios materiales, siendo transferidos de este modo a las CCAA a medida que el proceso de transferencias se iba materializando, dando lugar a un inextricable mapa tecnológico en el que conviven una pluralidad de estrategias, múltiples redes de comunicaciones y hasta 10 aplicaciones judiciales y fiscales. (diapositiva 14)

La necesidad de alinear esta diversidad de estrategias con las exigencias constitucionales derivadas del principio de unidad de actuación hace de la gestión de la complejidad una cuestión clave dentro de los retos organizativos a los que se enfrenta el Ministerio Fiscal.

Por eso para el Ministerio Fiscal alcanzar la solución de los problemas de la incompatibilidad de los sistemas de gestión y de las comunicaciones dentro de la Administración de Justicia, va más allá de la modernización o mejora de los métodos de trabajo, en los órganos judiciales o en las fiscalías.

Porque en el caso de la Fiscalía esta diversidad representa además un serio obstáculo para el ejercicio de las funciones que le encomienda la Constitución, procurar que la ley se aplique y se aplique por igual a todos los ciudadanos.

Si ahora es ya difícil concebir que nos estemos moviendo en el terreno de la diversidad y la incompatibilidad, más difícil es pensar en un futuro, donde la responsabilidad en la investigación de los delitos se encomiende al fiscal sin los instrumentos necesarios para facilitar la dirección y coordinación inherentes a la organización de los Fiscales.

La reforzada autonomía funcional que al Ministerio Fiscal que le reconoce el Estatuto reformado en 2007, su creciente complejidad organizativa, el despliegue territorial emprendido, el incremento de sus funciones y su apuesta por la especialización necesitan el soporte de las nuevas tecnologías de la información y comunicación sin más demora.



Desde la óptica del Ministerio Fiscal hemos procurado contribuir a la realización de esos objetivos, con la comprensión y el apoyo del resto de instituciones implicadas. El Parlamento ya en el año 2003 introdujo en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal una modificación precisamente en la línea apuntada, creando un sistema de información y una red de comunicaciones propios para asegurar la unidad de actuación, con el soporte administrativo y tecnológico del Ministerio de Justicia y de las CCAA.

Esta misma línea se ha consolidado con la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de octubre de 2007, con el reforzamiento de la autonomía del Fiscal y la individualización presupuestaria, al servicio de las reconocidas competencias para la definición y gestión del sistema de información por los órganos competentes de la Fiscalía General del Estado.

Ahora que la crítica situación de la economía, nos empuja como nunca al máximo aprovechamiento de los recursos, y a abandonar las posturas individualistas que no han tenido ningún impacto en el conjunto de la Administración de Justicia, se debe afinar en la fijación de prioridades y el Ministerio Fiscal las ha tenido claras desde hace tiempo, en la convicción de que la escasez de recursos impone prudencia.

Presupuestos

En materia presupuestaria el art. 72.3 EOMF tras su modificación por la Ley 24/2007, de 9 de octubre realiza dos previsiones de distinta naturaleza que desde perspectivas diferentes tienen por objeto reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal:

- La primera de ellas, la singularización presupuestaria, va dirigida a conseguir que tanto los Presupuestos Generales del Estado como los de las CCAA con competencias transferidas en materia de Justicia identifiquen aquellas partidas presupuestarias destinadas a financiar el funcionamiento del Ministerio Fiscal en su conjunto, de manera que sea posible conocer los recursos que el erario público destina a la Institución y por tanto cumplir con el principio de transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, así como realizar los oportunos análisis de eficiencia en la gestión.

- La segunda garantiza la existencia de una partida presupuestaria gestionada por la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado y



destinada a atender los gastos de funcionamiento del órgano directivo del Ministerio Fiscal que en la práctica se ha traducido exclusivamente en una cantidad asignada para hacer frente a los gastos corrientes.

La previsión contenida en el art. 72.3 EOMF relativa a la singularización presupuestaria está siendo objeto de un cumplimiento desigual por parte de las Administraciones responsables.

Sólo algunas CCAA (Navarra, Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía y Cantabria) han iniciado tímidamente la senda de la singularización, identificando exclusivamente algunas de las partidas correspondientes a gastos de personal (capítulo 1) y gastos corrientes (capítulo 2).

No obstante, todas las CCAA, a excepción de Asturias y la Comunidad Valenciana, han proporcionado información del gasto ejecutado durante el año 2011 para sufragar el funcionamiento del Ministerio Fiscal. Sorprende que las que proporcionan el dato correspondiente al gasto ejecutado en tecnología para el Ministerio Fiscal, reconozcan que el mismo en ningún caso supera el 7% del gasto total en nuevas tecnologías en la Administración de Justicia, lo cual no parece equilibrado si tenemos en cuenta que existen 2300 Fiscales frente a 4800 Jueces y que atendiendo a esta proporción el gasto en tecnología para el Ministerio Fiscal debería rondar, al menos, el 30% del total. (diapositiva 15)

Centrándonos ahora en los Presupuestos Generales del Estado, hemos de reconocer que el esfuerzo realizado ha sido mayor pero, en cualquier caso, dista mucho del que sería necesario para dar un adecuado cumplimiento a la previsión estatutaria.

Dentro de los Presupuestos Generales del Estado el Ministerio Fiscal cuenta con un programa presupuestario propio en materia de formación y dos servicios presupuestarios: uno para el Ministerio Fiscal y otro para la Fiscalía General del Estado en que se individualizan gastos de personal y gastos corrientes pero no el gasto en tecnología, tan importante para la Institución que dirijo.

Me habría gustado poder realizar ante SS.SS un ejercicio de transparencia presupuestaria y de responsabilidad en la gestión pudiendo ofrecerles números reales de la cantidad de recursos que el Estado invierte en



financiar la actividad del Ministerio Fiscal. La fragmentación de los Presupuestos en tantos como CCAA tienen competencias en materia de Justicia y la falta de singularización de las partidas destinadas a financiar la Institución que dirijo, me impiden tal ejercicio. Nuevamente me gustaría que los obstáculos formales que están poniendo freno al cumplimiento del mandato legal hubieran desaparecido en mi próxima comparecencia en el Congreso. En este sentido, el protocolo de ejecución presupuestaria que anualmente firman el Fiscal General del Estado y el Ministro de Justicia y que ha sido bien acogido por las CCAA es un instrumento que logrará romper la inercia existente y ayudará, sin duda, a cuantificar las necesidades del Ministerio Fiscal.

Extrapolando las cifras del Estado y omisión hecha del gasto en tecnología, podemos decir que del total del gasto que el Ejecutivo realiza en sus labores de soporte al Poder Judicial, el 85% corresponde a los órganos judiciales (1.179.990.370 €) y sólo el 15% al Ministerio Fiscal (210.691.860 €). (diapositiva 16)

Si el análisis lo realizamos exclusivamente sobre el sueldo del personal funcionario el desequilibrio es aún mayor, dado que la cantidad destinada a sufragar las necesidades de personal de las Fiscalías no alcanza al 5% del total.

Del análisis de estas cifras resulta clara la rentabilidad de las inversiones realizadas en la Fiscalía dado que comprometiendo una mínima cantidad de recursos, el impacto que los mismos producen en un presupuesto tan reducido como el descrito es muy alto.

Fortalecimiento de la FGE como órgano directivo del Ministerio Fiscal.

Comenzaba mi intervención hablando de la gestión de la complejidad como gran reto al que el Ministerio Fiscal debe enfrentarse. SS.SS han podido observar como el Ministerio Fiscal se mueve en un mapa organizativo, de gestión de recursos, tecnológico y presupuestario complejo.

Para que el Ministerio Fiscal pueda hacer frente a sus responsabilidades y pueda hacerlo garantizando el principio de unidad de actuación cualquiera que sea el punto del territorio en el que actúe, es



necesario dotarle de mecanismos de coordinación efectivos. Y esta responsabilidad recae necesariamente en la Fiscalía General del Estado, vértice de la Institución, única que puede realizar adecuadamente las tareas de planificación, organización, dirección y control, y que con pleno respeto a nuestra posición constitucional dentro de los Poderes del Estado, no pueden estar residenciadas en otros ámbitos de poder.

Sólo cuando la FGE pueda controlar la gestión del presupuesto, diseñar, en coherencia con el resto de los actores implicados, su estrategia en materia de nuevas tecnologías y articular políticas de RRHH uniformes en todo el territorio será posible gestionar la extraordinaria complejidad en la que se mueve la Institución y garantizar la pervivencia de la unidad como nota distintiva del Ministerio Fiscal que ha diseñado la Constitución.

Finalizo aquí mi exposición relativa a la Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año de 2011, agradeciendo a sus Señorías la atención e interés que me han prestado y quedando a su disposición para cuantas cuestiones haya suscitado mi exposición.

Muchas gracias por su atención.
