**INFORME DEL CONSEJO FISCAL SOBRE EL** **PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DE SUSTITUCIONES Y MEDIDAS DE APOYO O REFUERZO EN EL MINISTERIO FISCAL**

**I. ANTECEDENTES**

El día 20 de octubre de 2021 se ha recibido en la Fiscalía General del Estado el texto del Proyecto del Real Decreto por el que se regula el Régimen de Sustituciones y Medidas de Apoyo o Refuerzo en el Ministerio Fiscal.

A tenor de las previsiones del artículo 14.4.j) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, corresponde al Consejo Fiscal emitir informe acerca de los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones propias del Ministerio Fiscal.

Tratándose de un Proyecto de Real Decreto sobre el régimen de sustituciones y medidas de apoyo y refuerzo en el Ministerio Fiscal la emisión del presente informe entra dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el proyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Público.

**II. CONSIDERACIONES PREVIAS. ORDEN EXPOSITIVO Y MATERIAS OBJETO DE INFORME**

El Proyecto de Real Decreto se estructura en 42 artículos distribuidos en un título preliminar y otros dos títulos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El texto regula de forma sistemática y pormenorizada el régimen de las sustituciones profesionales y externas del Ministerio Fiscal. Asimismo, trata de adecuar la nueva normativa a la jurisprudencia derivada de la resolución de los recursos a los que ha dado lugar la aplicación del RD 634/2014 que se pretende derogar, además de satisfacer algunas de las reivindicaciones de los abogados fiscales sustitutos.

**III. PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DE SUSTITUCIONES Y MEDIDAS DE APOYO O REFUERZO EN EL MINISTERIO FISCAL**

Según su Exposición de Motivos, el nuevo Real Decreto, cuya entrada en vigor llevará aparejada la derogación del Real Decreto 634/2014, *de 25 de julio,* *por el que se regula el régimen de sustituciones del Ministerio Fiscal,* persigue incrementar la eficacia del sistema de sustituciones y medidas de apoyo o refuerzo, así como clarificar y actualizar su regulación, adecuándola también en algunos aspectos a la experiencia derivada de la aplicación de la normativa anterior y las previsiones de la Instrucción 3/2013 FGE sobre régimen de sustituciones en la carrera fiscal.

Como ya ocurriera en el Real Decreto 634/2014, se sigue dando prioridad a que la sustitución o el desempeño de la medida de apoyo o refuerzo se lleve a cabo por fiscales de carrera, de conformidad con la Disposición adicional cuarta de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Se trata así de elevar los niveles de profesionalización en las sustituciones, de modo que el despacho de los asuntos y la asistencia a los juicios, vistas o comparecencias se realice mayoritariamente por fiscales de carrera, ya sea mediante su traslado temporal con relevación de funciones -cuando la ausencia a cubrir sea superior a seis meses- o sin necesidad de esa relevación de funciones si la ausencia del titular es inferior al referido periodo.

El Proyecto establece los principios generales que han de regir las diferentes modalidades de sustitución, sin perjuicio de prever su desarrollo a través de las oportunas instrucciones de la Fiscalía General del Estado en el ejercicio del marco de autonomía reguladora y organizativa de que es titular el Ministerio Público.

Como forma de potenciar la mejora del servicio, el nuevo texto da preferencia en la confección de las listas anuales a aquellos abogados fiscales sustitutos que hayan ejercido esa labor con anterioridad, otorgando mayor puntuación por año o periodo trabajado en la Fiscalía respecto de la que se asigna a quien ha ejercido funciones de juez o letrado de la administración de justicia.

Se introduce como novedad que aquellos sustitutos que no hayan desempeñado anteriormente la función realicen un curso de formación inicial antes del llamamiento, ello sin perjuicio de que puedan continuar formándose a través de los recursos *online* y/o de los cursos impartidos por el Centro de Estudios Jurídicos.

Asimismo, e incidiendo de nuevo en la necesidad de fomentar la profesionalización en las sustituciones, se exige la concurrencia de determinados requisitos a los que se hará referencia más adelante y de una justificación motivada en caso de intervención de los sustitutos ante las audiencias provinciales o en el despacho de asuntos de especial complejidad o propios de las especialidades, además de excluírseles del llamamiento para desempeñar funciones en fiscalías, cargos o puestos que se cubran por nombramiento directo o discrecional.

Por último, en cumplimiento de lo establecido en la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de diciembre del 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, incorporada al derecho español en la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre Empleo Público de Discapacitados y en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, así como a lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, Resolución 61/16 de la ONU, ratificada por España mediante el Instrumento de Ratificación publicado en el BOE el 21 de abril de 2008, el Proyecto regula la reserva de plazas para para ser cubiertas por personas con discapacidad en grado igual o superior al 33 %.

**TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1** *Objeto*

El precepto introduce la novedad de precisar en qué supuestos no resulta de aplicación el nuevo Real Decreto, bien por la situación en la que se produce la *vacante* de que se trate -vacaciones anuales retribuidas o ausencias inferiores a diez días, salvo enfermedad justificada del titular-, o porque la sustitución se encuentra regulada en el propio Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, como sucede en el caso de la ausencia del fiscal superior o el fiscal jefe. Sobre este punto, el concepto enfermedad justificada del titular, resulta demasiado abstracto. Sería necesario determinar qué se entiende por enfermedad justificada, si se refiere a enfermedad profesional, o una enfermedad por contingencia común.

Se valora muy positivamente la previsión expresa de cuál es el periodo que puede dar lugar a una sustitución -ausencias no inferiores a los diez días, salvo enfermedad justificada- lo que aporta seguridad jurídica y evita las anteriores interpretaciones derivadas de una norma no escrita que había fijado ese periodo en un mes.

**Artículo 2.** *Supuestos de aplicación*

Se regulan más exhaustivamente que en la norma anterior, al introducirse el supuesto de ausencia por reducción de jornada por causas justificadas. Además, se prevé la posibilidad de sustitución por refuerzo de forma más amplia a la contemplada en el artículo 216 bis LOPJ, lo que también se valora positivamente.

Ahora bien, entiende el Consejo Fiscal que debiera contemplarse expresamente como supuesto habilitante del mecanismo de sustitución las denominadas “adaptaciones del puesto de trabajo” mediante la adición de un apartado e)

**Artículo 3.** *Criterios de preferencia*

Como ya se ha anticipado, en cumplimiento de la Disposición adicional cuarta de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se continúa dando prioridad a que la sustitución o el desempeño de la medida de apoyo o refuerzo se realice por profesionales de la carrera fiscal, y sólo cuando esta no sea posible se acuda a abogados fiscales sustitutos. La anterior previsión garantiza la formación técnico-jurídica de alto nivel, la experiencia y la profesionalidad de quienes realicen dichas funciones, si bien es cierto que resultaría necesario acompañar la presente reforma con una revisión de los criterios retributivos previstos en el Real Decreto 431/2004, de 12 de marzo, por el que se regulan las retribuciones previstas en la Disposición transitoria tercera de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, con las modificaciones introducidas por el Real Decreto 700/2013, de 20 de septiembre.

**Artículos 4 y 5.** *Sustituciones y desempeño de las medidas de apoyo o refuerzo*

El artículo 4 prevé los criterios de diferenciación de la sustitución profesional, con o sin relevación de funciones. La previsión normativa de las sustituciones con relevación de funciones -que implican el traslado de un fiscal o abogado fiscal a una plaza en régimen de comisión de servicios- se valora positivamente en la medida en que contribuye a mejorar la eficiencia de los recursos personales del Ministerio Fiscal y puede potenciar una cierta mayor movilidad en el seno de la carrera. Se mantiene en este ámbito la autonomía organizativa del Ministerio Público, en tanto en cuanto faculta al/a la Fiscal General del Estado a determinar los diferentes supuestos -con o sin relevación de funciones- a través de la correspondiente instrucción.

El artículo 5 reitera la preferencia de la sustitución por fiscales de carrera y como novedad excluye a los abogados fiscales sustitutos de las funciones, cargos o puestos que hayan de cubrirse por nombramiento directo o discrecional. La anterior previsión pone fin a la posibilidad de designar abogados fiscales sustitutos para actuar ante el Tribunal Supremo. Desaparece asimismo de la nueva norma reglamentaria el artículo 30 del Real Decreto 634/2014 relativo a los fiscales de sala eméritos del Tribunal Supremo, en consonancia con la regulación que sobre magistrados eméritos se contenía en el artículo 200 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

**Artículo 6.** *Medidas de control presupuestario*

El precepto hace referencia al contenido de los anteriores artículos 3 y 4 del Real Decreto 634/2014, e incide en la necesidad de que los fiscales superiores y fiscales jefes velen la correcta ejecución de las sustituciones y medidas de apoyo y refuerzo dentro de su fiscalía (Instrucción 3/2013 FGE). Esa referencia es particularmente acertada, por cuanto asegura un mecanismo de control próximo al desempeño que, por ello, puede ser particularmente eficaz.

**Artículo 7 y 8.** *Procedimiento para solicitud de las sustituciones y medidas de apoyo o refuerzo*

Se regula de forma completa y ordenada la forma en que debe realizarse por los fiscales superiores o fiscales jefes la solicitud de llamamiento del/de la fiscal de carrera o abogado/a fiscal sustituto/a. No se hace referencia expresa a que dicha solicitud se efectúe por escrito, si bien se entiende que debe ser así dado que el artículo 8 hace referencia a la emisión de *informe* por parte del fiscal superior.

Asimismo, debe destacarse muy positivamente la posibilidad de que los/as fiscales superiores y los/as fiscales jefes puedan proceder al nombramiento inmediato de sustituto/a profesional en caso de ausencia del titular por enfermedad cuya duración, previsiblemente, vaya a ser inferior a 10 días, convalidándose a posteriori el nombramiento por la Fiscalía General de Estado, lo que posibilitará dar respuesta puntual a situaciones perentorias.

**TÍTULO I. DEL RÉGIMEN DE SUSTITUCIONES Y MEDIDAS DE APOYO O REFUERZO ENTRE LOS MIEMBROS DE LA CARRERA FISCAL**

**Capítulo I**

**Del traslado temporal en régimen de comisión de servicios con relevación de funciones**

**Artículos 9 y 10.** *Supuestos y régimen de traslado temporal*

Contemplan los preceptos los supuestos de ausencias legales o reglamentarias cuya duración estimada no sea inferior a los seis meses, cuando se deriven de las comisiones de servicio del artículo 350 LOPJ o del supuesto previsto en artículo 216 bis de la de la citada ley. También se refiere a las denominadas comisiones internas en los casos en que la plaza sea de segunda categoría a cubrir por el fiscal de mayor antigüedad que ocupe plaza de tercera categoría en la misma fiscalía.

Ambos artículos dibujan los principios generales dado que, tratándose de sustituciones profesionales, el texto prevé que sea la Fiscalía General del Estado la que, en el ejercicio de su autonomía normativa y organizativa, prevea la regulación pormenorizada y el procedimiento de convocatoria y designación a través de la correspondiente instrucción.

En el apartado 3 del artículo 9 existe una errata “… se podrá **el** acordar el traslado.”

Con respecto al régimen de traslado temporal, además de lo manifestado ya en el primer punto del artículo 10, en el punto 5 el texto prevé lo siguiente: “siendo necesario que las personas solicitantes se encuentren en servicio activo de forma efectiva”. En las anteriores interpretaciones que se han realizado de este concepto jurídico “servicio activo de forma efectiva” se limitaba la posibilidad de concursar a este tipo de plazas a aquellas personas que se encuentran de baja por maternidad o paternidad. Se considera que dicha circunstancia es limitativa de los derechos de los fiscales y de los derechos reconocidos en el plan de igualdad y de conciliación familiar y laboral. Se considera pues que, en el caso de que una persona se encuentre de baja laboral por enfermedad o disfrutando del permiso o licencia por baja por maternidad o paternidad, debe también tener todos los derechos para poder concursar a las plazas en régimen de traslado temporal dado que, si no, ello supondría un perjuicio concreto y claro para estos fiscales.

En el punto 7 del citado artículo número 10 se manifiesta que la plaza de fiscal trasladado temporalmente no podrá ser cubierta mediante un nuevo traslado temporal; nada se indica de cómo será cubierta esa plaza entendiendo que debería preverse específicamente que podrá ser cubierta o bien por una sustitución profesional o bien por una situación externa mediante un fiscal sustituto

**Capítulo II**

**De la sustituciones y medidas de apoyo sin relevación de funciones**

**Artículo 11.** *Principio general*

Se establece que la sustitución sin relevación de funciones tendrá “ámbito provincial”. Ahora bien, si bien dicha previsión tiene toda su lógica respecto de las sustituciones en las fiscalías territoriales, no así en relación a aquellas otras fiscalías de ámbito nacional (verbi gratia, Fiscalía de la Audiencia Nacional, Anticorrupción, etc.) que debieran tener una regulación específica en el sentido de entender que las sustituciones sin relevación de funciones deberán ser proveídas con miembros de dichas fiscalías.

Al igual que en la regulación anterior del artículo 4.1 del RD 634/2014, estas sustituciones son de carácter voluntario y tendrán ámbito provincial, no obstante lo cual se prevén excepciones por razones de distancia entre las sedes de las fiscalías. Excepcionalmente y cuando lo exijan las necesidades del servicio, se puede acudir al llamamiento forzoso, que como se ha dicho, no podrá ser superior a los diez días. En ambos casos deberá motivarse expresamente en la solicitud de autorización y recabarse el parecer de la fiscalía afectada. Tanto la regla general como las excepciones pueden favorecer la eficiencia de los recursos personales de la carrera fiscal.

**Artículo 12.** *Desempeño de la sustitución o medida de apoyo o refuerzo*

A fin de posibilitar la participación en el régimen de sustituciones de todos aquellos miembros de la carrera fiscal que lo soliciten, se establece un límite temporal en el precepto en cuanto se refiere a que “se procurará que cada llamamiento para realizar tareas de sustitución, de apoyo o refuerzo no exceda de ciento ochenta días al año”.

Debería no obstante preverse expresamente la posibilidad de prórroga de este plazo, dado que, en la práctica, pueden existir fiscalías en las que solo exista un fiscal dispuesto a realizar sustituciones profesionales. En estos supuestos, el texto del Proyecto permite interpretar la posibilidad de realizar un nuevo llamamiento y atribuir una nueva sustitución, apoyo o refuerzo por otros 180 días al mismo fiscal, dentro del mismo año, no obstante lo cual y en aras a simplificar el trámite y evitar problemas interpretativos, se consideraría más correcto prever esa posibilidad expresamente, de modo que sea el/la fiscal jefe de la fiscalía de que se trate quien que con la suficiente antelación, -de al menos un mes- solicite a la Fiscalía General del Estado la autorización para, excepcionalmente y de forma motivada, prorrogar la referida situación sin necesidad de efectuar un nuevo llamamiento.

Como novedad el artículo señala las retribuciones que corresponden a la sustitución realizada, con remisión a lo dispuesto en la Ley reguladora del régimen retributivo de la carrera fiscal y a las disposiciones que la desarrollen, a cuya deseable actualización se ha hecho referencia con anterioridad.

Aprovechando el presente Real Decreto de sustituciones en la Carrera Fiscal, solicitamos la modificación del Real Decreto 431/2004, de 12 de marzo, por el que se regulan las retribuciones previstas en la disposición transitoria tercera de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, concretamente en del artículo 2 bis, debiendo modificarse la cuantía de la retribución por sustitución profesional, que conforme a dicho artículo está limitada , manifestando el citado artículo “no podrá ser superior al 80% del complemento de destino del puesto que se sustituya”. Esta limitación al 80% es claramente injustificada y perjudicial para los miembros de la carrera fiscal, ya que la sustitución es completa de todo el trabajo del fiscal sustituido. Por tanto, se considera que la retribución tiene que ser del 100% del complemento de destino del puesto que se sustituya, debiendo modificarse en tal sentido el citado Real Decreto

**Artículo 13**. *Plan anual de sustituciones y desempeño de medidas de refuerzo.*

El nuevo precepto tiene una redacción análoga a la del artículo 5 del RD 634/2014. Se especifica que para poder ser llamado a una sustitución los fiscales deben de estar al corriente del despacho de los asuntos encomendados. Igualmente, y dada la posibilidad de traslado que prevé el propio texto, se requiere que indiquen expresamente si están dispuestos a desempeñar sus funciones en otra fiscalía.

Como novedad se prevé que en ningún caso podrán realizar funciones de sustitución los/as fiscales superiores y los/as fiscales jefes, norma que se valora muy positivamente, por cuanto un adecuado desempeño de las atribuciones de las jefaturas -entre las que se encuentra el reparto de las cargas de trabajo entre los fiscales- resultan incompatibles con la asunción por sustitución de las tareas propias de los miembros de las plantillas bajo su dirección.

**Artículo 14.** *Reglas para el llamamiento de candidatos incluidos en las listas de sustitución o medidas de refuerzo*

Prevé el Proyecto de Real Decreto una regulación más completa de las reglas para el llamamiento, regulando cómo debe realizarse y la posibilidad de acudir al llamamiento de fiscales integrados en la lista de otra provincia o, en su caso, de la fiscalía de la comunidad autónoma, siempre que hayan manifestado estar de acuerdo con este tipo de sustitución. De nuevo el texto prevé un espacio de autonomía organizativa del Ministerio Fiscal a través de las instrucciones en el apartado 5 del precepto, en referencia a la forma en que deba producirse el desempeño de la sustitución o medida de apoyo o refuerzo de aquellos fiscales incluidos en el plan anual.

**Artículo 15.** *Reglas para el llamamiento forzoso*

El llamamiento forzoso se regula de manera similar a la prevista en el artículo 7 RD 634/2014, si bien se introduce una importante novedad. La anterior regulación limitaba el llamamiento forzoso a los 180 días al año, tiempo a todas luces excesivo para una sustitución forzosa. Como se ha anticipado, el Proyecto prevé que el llamamiento forzoso no pueda tener una duración continuada superior a los 10 días, siendo precisa la autorización previa de la Fiscalía General del Estado, regulación que se considera muy acertada.

Por lo demás, entiende el Consejo Fiscal que sería deseable una mención expresa a que el llamamiento forzoso nunca podrá implicar una merma de los derechos laborales de las y los fiscales.

**TÍTULO II**

**Abogados fiscales sustitutos**

**CAPÍTULO I**

**Funciones de los abogados fiscales sustitutos**

**Artículo 16.** *Funciones*

Los apartados 1 y 2 del artículo son idénticos a los del artículo 8 del Real Decreto que se pretende derogar. Se introduce de forma expresa un límite a las funciones que los abogados sustitutos pueden desempeñar, limite que, no obstante, ya era tenido en cuenta en la práctica con anterioridad. Entre los servicios que, con carácter general, no podrán prestar los abogados fiscales sustitutos se incluye la actuación ante las audiencias provinciales, el despacho de asuntos de especial complejidad y los asuntos propios de las especialidades. En circunstancias excepcionales que habrán de ser debidamente motivadas -partiendo de lo que la Fiscalía General del Estado disponga en la consiguiente instrucción-, podrán admitirse excepciones a la regla general anterior. La anterior regulación merece una valoración positiva.

**CAPÍTULO II**

**Del procedimiento de selección**

**Artículo 17.** *Convocatoria pública*

El precepto aúna las previsiones del punto 1 del art. 10 y el artículo 11 de RD 634/2014. Como novedad regula el porcentaje de plazas reservadas para ser ocupadas por personas con discapacidad en grado igual o superior al 33%, estableciendo que, si las mismas no se cubren, acrecen a las del turno general de manera similar a lo previsto en la Orden JUS/280/2019, de 11 de marzo, por la que se convocaron plazas de abogados fiscales sustitutos, correspondiente al año judicial 2019-2020.

**Artículo 18***. Requisitos para concursar*

El artículo señala de forma más clara y ordenada los requisitos que deben reunir los participantes en la convocatoria, añadiendo en el apartado 2 los extremos que deben acreditar los interesados que opten por acceder a través del cupo de reserva para personas con discapacidad.

**Artículo 19.** *La Comisión de Valoración*

Se regula de manera similar a la establecida en el artículo 12 del Real Decreto 634/2014, lo que se considera adecuado. No obstante, se añade una norma final aleatoria de desempate que se valora positivamente pues da solución a una posibilidad práctica que no estaba resuelta en la normativa anterior.

**Artículo 20.** *Criterios de selección*

El artículo introduce una importante novedad al otorgar una puntuación superior al desempeño de la función de abogado fiscal sustituto por año o por cada seis meses trabajados, que pasa de 0,30 y 0,15 a 0,60 y 0,30 respectivamente, lo que favorece la profesionalización de los candidatos.

Se mantiene el tope máximo de puntos a obtener mediante acreditación del ejercicio efectivo de funciones de sustitución, si bien se aumenta de 4,30 puntos a 9.

**Artículo 21.** *Causas de exclusión*

Se valora positivamente el tenor del precepto en la medida en que regula los supuestos de exclusión de forma más clara y ordenada que la normativa anterior.

Ahora bien, debiera la norma recoger, junto a la sanción cancelada, la previsión de que la misma fuera susceptible de cancelación.

**Artículo 22*.*** *Publicación de las listas provisionales*

El artículo 13 del Real Decreto 634/2014, bajo el título *criterios de selección,* regulaba aspectos de muy diversa naturaleza, incluyendo desde el orden de preferencia en el proceso de selección hasta la elaboración de la lista definitiva de admitidos y su puntuación.

El precepto del nuevo texto reitera el contenido y redacción de los apartados 4, 5 y 6 del artículo 13 del Real Decreto 634/2014, de 25 de julio. No obstante, se valora positivamente que se haya optado por regular en artículos independientes las cuestiones relacionadas con la inclusión y exclusión de las listas provisionales, lo que simplifica y aclara la materia, constituyendo una mejora notable de la regulación.

**Artículo 23.** *Propuesta de la comisión de valoración*

Al igual que el artículo anterior, la actual regulación relativa a la propuesta de la comisión de valoración es casi una reproducción del apartado 7 del artículo 13 del Real Decreto 634/2014, de 15 de julio, debiendo hacerse las mismas consideraciones de valoración positiva derivada de su exposición más ordenada y sistemática.

Contiene el precepto tres novedades respecto de la regulación anterior:

La primera es la supresión -en la elaboración del orden de la lista definitiva de aspirantes seleccionados- de la previsión de asignar plaza teniendo en cuenta no solo la puntuación y el orden de preferencia manifestado por el interesado, sino también *las* *necesidades del servicio,* concepto difícilmente aplicable al proceso de selección de los abogados fiscales sustitutos que constituía en la práctica un elemento de distorsión.

La segunda novedad consiste en excluir la intervención de la persona titular de la Fiscalía General en esta fase previa, no siendo preciso ahora que apruebe la lista definitiva de admitidos y excluidos del proceso de selección, que queda así como una competencia exclusiva de la comisión de valoración. Esta opción no aparece explicada en el Preámbulo de la nueva norma y quizá debiera ser objeto de revisión, recuperando la intervención del/de la Fiscal General del Estado conforme estaba prevista en la regulación vigente.

La tercera se refiere a la notificación de la resolución motivada de exclusión definitiva del proceso de selección al interesado. La previsión contenida en el artículo 13 apartado 7 del Real Decreto 634/2014 exigía la notificación personal e individual. La regulación actual suprime tal exigencia previendo exclusivamente la notificación al interesado, en consonancia con las previsiones contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo que se valora positivamente en tanto en cuanto homogeniza el régimen de notificaciones a la normativa administrativa vigente y contribuye a agilizar el proceso.

**Artículo 24***. Propuesta del Fiscal General del Estado*

Sería conveniente modificar el título del precepto por *propuesta de la persona titular de la Fiscalía General del Estado,* de la misma manera que el texto se refiere a *la persona titular del Ministerio de Justicia.* Ya se opte por la expresión *persona titular de la Fiscalía General del Estado* o por *el/la Fiscal General del Estado,* debería utilizarse una única denominación a lo largo de todo el articulado, potenciando el uso del lenguaje inclusivo, también cuando se hace referencia a los/as fiscales jefes y a los/as abogados/as fiscales sustitutos/as.

El precepto reitera, con mejor sistemática, la regulación contenida en el artículo 15 del Real Decreto 634/2014, si bien refiriéndose en exclusiva a la propuesta del/de la Fiscal General del Estado, manteniendo el requisito de la previa audiencia del Consejo Fiscal y la exposición motivada de la propuesta de nombramiento.

**CAPÍTULO III**

**Del nombramiento**

**Artículo 25**. *Aprobación de la lista de abogados fiscales sustitutos*

El apartado primero reproduce la previsión contenida en el artículo 15.1 del Real Decreto 634/2014 con exclusión, por reiterativo, del orden de nombramiento, que será el mismo que haya propuesto la persona titular de la Fiscalía General del Estado de conformidad con el artículo 24.

El apartado segundo prevé la publicación de los nombramientos en el Boletín Oficial del Estado con la expresa previsión de la necesidad de especificar los recursos procedentes. Se suprime en la nueva redacción -es de suponer que por considerar suficiente la publicación en el BOE- la comunicación a la persona titular de la Fiscalía General del Estado y a los/as fiscales jefes, que sí contemplaba la legislación anterior.

Contiene asimismo el precepto una novedad respecto de la legislación anterior: la previsión en el apartado tercero de la necesidad de superar un curso de formación en formato electrónico en aquellos supuestos en los que los/as nombrados/as no hayan desempeñado anteriormente funciones de sustitución. Exigencia formativa que ha de valorarse muy positivamente para asegurar un conocimiento previo -siquiera sucinto- de las actividades a desarrollar por los/as nuevos/as abogados/as fiscales sustitutos en los órganos del Ministerio Público.

Se considera que la norma debería especificar qué curso de formación y quién debe impartirlo.

**Artículo 26.** *Lista general de reserva*

Regula el nuevo precepto con mayor precisión la previsión del apartado 3 del artículo 15 del Real Decreto 634/2014 relativa a la posibilidad de efectuar llamamiento de abogados/as fiscales sustitutos/as a aquellas personas que, habiendo participado en el proceso de selección, no hayan podido ser nombrados por superar el número máximo asignado a cada órgano fiscal.

Contiene como novedad la previsión normativa de gestión de la lista de reserva por la Fiscalía General del Estado, la necesidad de dar publicidad a la misma y la exigencia de superación de un curso de formación en los términos previstos en el artículo 25.3, con carácter previo al nombramiento y toma de posesión.

**Artículo 27**. *Prórroga del nombramiento*

El precepto mantiene la estructura del artículo 16 del Real Decreto 634/2014 que pretende derogar, si bien también incluye alguna novedad.

Así, en el apartado primero se suprime la previa audiencia al Consejo Fiscal por parte de la Fiscal General del Estado para proponer a la persona titular del Ministerio de Justicia la prórroga de los nombramientos de abogados fiscales sustitutos y adecúa la exclusión de la prórroga a quienes hayan sido cesados de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VI del Título II, superando la confusa redacción del artículo 16.1 del Real Decreto 634/2014.

Respecto de este punto, no se aprecia razón alguna para la supresión de la intervención del Consejo Fiscal que, a nuestro juicio, debiera mantenerse dada la condición de máximo órgano de representación de la carrera

Se suprime en el apartado segundo la comunicación personal al/a la Fiscal General del Estado del acuerdo de prórroga o denegación de esta, de nuevo se supone que como consecuencia de su publicación en el BOE. No obstante, dado que no se explicitan las razones por las que se suprimen las anteriores comunicaciones al/a la máximo/a representante del Ministerio Fiscal, se considera la pertinencia de valorar su recuperación, dado que constituyen un reconocimiento a la trascendencia que para la institución tiene toda materia regulada en el Proyecto y, muy particularmente, el proceso de selección de fiscales sustitutos/as externos/as.

Se regula en el apartado tercero con mayor claridad la previsión de prórroga respecto de los/as abogados fiscales sustitutos/as de la lista de reserva general y de aquellos/as que, por haber sido llamados/as durante el año judicial, estén adscritos/as a una fiscalía.

**CAPÍTULO IV**

**Del llamamiento y la toma de posesión**

**Artículo 28.** *Llamamiento y efectos de la renuncia al mismo*

Este precepto incluye importantes novedades respecto a la legislación precedente.

Así, incluye en el apartado segundo la necesidad de hacer constar en el llamamiento para desempeñar funciones fiscales que la sustitución puede terminar de manera anticipada, aunque no haya desaparecido la causa que motivó el mismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 38 b). Previsión que ha de valorarse positivamente por cuanto ofrece seguridad jurídica a los/as abogados/as fiscales sustitutos/as respecto del llamamiento y la duración de su nombramiento.

El apartado tercero clarifica el orden de integración en la lista de las fiscalías en caso de renuncia al llamamiento, precisando que en todo caso se sitúan por delante de las personas que integran la lista de reserva. También plasma normativamente la no consideración como segunda renuncia aquella que obedezca a la misma causa de otra anterior.

De este apartado merece destacarse la regulación de la renuncia cuando obedezca a enfermedad *justificada* -quizá sería preferible la expresión *enfermedad acreditada*-, riesgo por embarazo o situaciones de nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo, o lactancia en los plazos a los que se refieren los correspondientes permisos para tales situaciones, estableciendo una excepción a los efectos generales de la renuncia y no relegando a quienes se encuentren en las situaciones descritas al final de la lista.

El apartado quinto, también de forma novedosa, establece el modo de efectuar nuevo llamamiento por el/la fiscal jefe/a en caso de renuncia justificada. Prevé la necesidad de comunicar, por quien haya renunciado, la desaparición de la causa y su disponibilidad para ser nuevamente llamado. Para evitar solicitudes reiteradas de incorporación, el/la fiscal jefe/a no hará llamamiento en el periodo de dos meses, de no haber notificado el/la abogado/a fiscal sustituto/a la posibilidad de incorporación.

El apartado sexto regula el llamamiento de abogados/as fiscales sustitutos/as de la lista de reserva y la adscripción a la fiscalía para la que hayan sido llamados/as, con independencia de que acepten o renuncien el cargo.

**Artículo 29.** *Toma de posesión y juramento o promesa*

Recoge en parte este precepto la regulación contenida en el artículo 18 del Real Decreto 634/2014. Incluye, como especial deber del/de la fiscal jefe/a, la comprobación de la no concurrencia en los/as abogados/as fiscales sustitutos/as de las situaciones previstas en los artículos 57 a 59 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, la actuación, en caso contrario, como prevé el artículo 39 del Proyecto y el deber de los/as abogados/as fiscales sustitutos/as de manifestar verazmente que no están incursos/as en causas de incompatibilidad.

**Artículo 30**. *Incompatibilidades y prohibiciones*

El precepto reproduce prácticamente el artículo 20 del Real Decreto 634/2014, lo que se valora positivamente.

**Artículo 31**. *Deberes en el desempeño de sus funciones*

Reproduce el contenido de los artículos 21 y 22 del Real Decreto 634/2014, incluyendo el deber de los/as sustitutos/as externos/as de asistencia a las juntas de fiscalía si fueran convocados con voz, pero sin voto.

**Artículo 32**. *Permisos y licencias*

El precepto adecúa los permisos y licencias a las previsiones de la legislación general, incluyendo el derecho a la reducción de jornada de una hora por lactancia para los abogados fiscales hasta ahora solo previsto para las abogadas fiscales.

**Artículo 33**. *Formación*

Mantiene la previsión contenida en el artículo 25.10 del Real Decreto 634/2014 relativa a la posibilidad de participar en programas o cursos formativos en su modalidad a distancia u *online,* además de realizar la formación del art. 25.3 del Proyecto, previsiones que resultan imprescindibles para garantizar la aptitud de los/as abogados/as fiscales sustitutos/as a través de los referidos recursos de formación inicial y continuada.

**Artículo 34.** *Régimen de Seguridad Social*

El precepto mantiene la regulación contenida en el artículo 24 del Real Decreto 634/2014.

**Artículo 35**. *Afiliación en asociaciones para la defensa de sus intereses*

Mantiene la previsión del artículo 26 del Real Decreto 634/2014.

**Artículo 36.** *Régimen general de retribuciones*

El precepto remite al desarrollo reglamentario de las retribuciones de los/as abogados/as fiscales sustitutos/as.

Expresamente reconoce el derecho a percibir las retribuciones variables por objetivos previstas en el artículo 13.2 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, siempre que se hubieran desempeñado las funciones durante el semestre completo.

**Artículo 37.** *Inspección y evaluación*

El precepto ordena y simplifica la regulación anterior contenida en el artículo 19 del Real Decreto 634/2014.

El apartado primero atribuye también a los/as fiscales superiores, junto a los/as fiscales jefes/as, las competencias de inspección y dirección previstas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para asegurar el debido cumplimiento de los deberes del cargo de abogado/a fiscal sustituto/a.

El apartado segundo prevé la remisión a la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado -en cualquier momento del ejercicio de las funciones de los/as abogados/as fiscales sustitutos/as-, de la información relativa a la concurrencia de causas de incapacidad, incompatibilidad o prohibición, condena de inhabilitación para cargos públicos tras su firmeza -ya sea como pena principal o accesoria- o cuando se observe falta de aptitud o idoneidad.

El apartado tercero contempla la remisión también a la Inspección Fiscal, por el/la fiscal superior o por el/la fiscal jefe/a, de la información relativa a la posible comisión de infracciones disciplinarias. Como ya se anticipó, el artículo 18.1 j) configura como nueva causa que impide participar en el procedimiento de selección, el haber sido objeto de sanción en expediente disciplinario en el ejercicio previo como abogado/a fiscal sustituto/a, siempre que la anotación de la sanción no esté cancelada.

El apartado cuarto mantiene la remisión anual a la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado de los informes detallados y precisos de la actividad desarrollada por los/as abogados/as fiscales sustitutos/as.

**CAPÍTULO VI**

**Cese de los abogados fiscales sustitutos**

**Artículo 38.** *Motivos del cese*

El precepto reproduce casi en su integridad el artículo 28 del Real Decreto 634/2014. No obstante, introduce en el aparto b) una importante novedad.

Establece que los abogados fiscales sustitutos cesarán por alguna de las siguientes causas:

*b) Por desaparición de las necesidades que motivaron su nombramiento. Se entenderá como tal desaparición de necesidades su cobertura mediante una sustitución profesional, siempre que no se hubiera podido desempeñar en el momento del llamamiento del abogado fiscal sustituto.*

Con la inclusión de esta causa de cese se posibilita la asunción de una sustitución profesional por fiscales titulares que no pudieron desempeñar la misma en el momento inicial. Además, esta causa de cese anticipado permite conciliar la atención inmediata de la necesidad que surja en un órgano fiscal y la atención posterior de la misma por fiscal titular en los supuestos del artículo 9 del Proyecto.

**Artículo 39**. *Tramitación del cese*

El precepto aporta seguridad a la tramitación administrativa del cese de los abogados fiscales sustitutos, inexistente hasta este momento.

Si el cese se produce por cualquiera de las causas previstas en el apartado a), b), c) o g) del artículo 38, la tramitación es competencia del fiscal jefe del órgano fiscal respectivo, que tramitará, a tal efecto, el oportuno expediente gubernativo del que dará traslado a la Inspección Fiscal.

Si el cese está motivado por cualquiera de las causas contenidas en los apartados d), e) o f) del artículo 38, la tramitación corresponde a la Inspección Fiscal mediante la incoación de la oportuna información sumaria, con audiencia del Consejo Fiscal y propuesta de la persona titular de la Fiscalía General del Estado para su resolución por la persona titular del Ministerio de Justicia, sin que el plazo pueda superar los seis meses.

**CAPÍTULO VII**

**De la responsabilidad de los abogados fiscales sustitutos**

**Artículo 40.** *Responsabilidades de los abogados fiscales sustitutos*

El precepto contiene una cláusula general, declarando la sujeción de los/as abogados/as fiscales sustitutos/as a las mismas responsabilidades penales, patrimoniales (esta no incluida en el Real Decreto 634/2014) y disciplinarias que los miembros del Ministerio Fiscal.

**Artículo 41**. *Responsabilidad disciplinaria*

El precepto se ha incluido en el Proyecto supliendo la omisión del Real Decreto 634/2014.

Establece el principio de sumisión al mismo régimen disciplinario que los/as fiscales titulares en cuanto a infracciones y sanciones, con la particularidad de que la sanción de separación comportará la revocación del nombramiento por la persona titular del Ministerio de Justicia previa propuesta de la persona titular de la Fiscalía General del Estado.

Establece el plazo máximo de tramitación del expediente disciplinario, un año, con aplicación del mismo procedimiento y garantías que a los fiscales titulares.

**Artículo 42.** *De la suspensión cautelar*

Incluye el Proyecto de Real Decreto la regulación de la suspensión cautelar de funciones aplicable a los/as abogados/as fiscales sustitutos/as. La competencia está atribuida a la persona titular de la Fiscalía General del Estado, previa propuesta de quien instruya, y es aplicable a los supuestos de incoación de información sumaria por los motivos previstos en el artículo 38 apartados d), e) y f) o incoación de expediente disciplinario. La resolución que ha de ser notificada al Ministerio de Justicia.

Completan el presente Proyecto de Real Decreto las siguientes disposiciones:

**Disposición adicional única**. *Instrucciones del Fiscal General del Estado*

Contempla la posibilidad de dictar instrucciones generales de conformidad con lo previsto en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en relación con la organización y gestión de las sustituciones, los criterios de actuación de las fiscalías, así como con el contenido de las propuestas de adopción de medidas de apoyo.

**Disposición transitoria única**. *Nombramientos vigentes*

Establece la validez de las listas de abogados fiscales sustitutos vigentes a la entrada en vigor del nuevo texto hasta la finalización del año judicial al que se refiera su vigencia, si bien los llamamientos, funciones y estatuto de los abogados fiscales sustitutos tras la entrada en vigor de la nueva regulación se regirán por la misma.

**Disposición derogatoria única.** *Derogación normativa*

Deroga el Real Decreto 634/2014, de 25 de julio, por el que se regula el régimen de sustituciones de la carrera fiscal.

**Disposición final primera.** *Título competencial*

El real decreto se dicta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1 5ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre Administración de Justicia.

**Disposición final segunda.** *Facultades de desarrollo y ejecución*

Faculta a la persona titular del Ministerio de Justicia para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del real decreto.

**Disposición final tercera.** *Normativa de aplicación supletoria*

Establece la supletoriedad, en lo no previsto en el real decreto y en lo que resulte procedente, de la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**Disposición final cuarta.** *Entrada en vigor*

La entrada en vigor se producirá al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial del Estado.

**IV. CONCLUSIONES**

**PRIMERA.** El Proyecto de Real Decreto mejora la regulación prevista en el Real Decreto 634/2014, de 25 de julio en la medida en que incorpora algunas previsiones resueltas con anterioridad por la práctica y la jurisprudencia, además de buena parte de las sugerencias efectuadas por el Ministerio Fiscal en el proceso de elaboración de la norma, debiendo dejarse expresa constancia de la conveniencia de mantener ese ámbito de cooperación inter-institucional.

Los preceptos de la normativa anterior que se transcriben de forma casi literal en el Proyecto no son muchos, pero están bien elegidos, dado que se trata de artículos que resuelven adecuadamente las cuestiones que regulan, ello sin perjuicio de considerar que está plenamente justificada la opción por la redacción íntegra de un nuevo Real Decreto que sustituya la, en ocasiones, desordenada regulación anterior y dé respuesta a los importantes vacíos normativos pre-existentes.

**SEGUNDA.** Se valora positivamente la prevalencia de las sustituciones profesionales sobre las externas, debiendo no obstante acompañarse la entrada en vigor del nuevo Real Decreto con la revisión de los criterios retributivos que para las sustituciones profesionales prevé el Real Decreto 431/2004, de 12 de marzo, por el que se regulan las retribuciones previstas en la Disposición transitoria tercera de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, con las modificaciones introducidas por el Real Decreto 700/2013, de 20 de septiembre.

**TERCERA.** Se valora positivamente la redacción precisa y sistemática del Proyecto, reveladora de una mejor técnica legislativa que sin duda puede minimizar las dudas interpretativas.

**CUARTA.** Debiera introducirse en el texto, con carácter general, que la retribución de las sustituciones debe incluir el 100% del complemente de destino, sea cual fuere el tipo de sustitución de que se trata y la duración de la misma, ya sea inferior o superior a los diez días.

**QUINTA.** Se interesa que, en la medida de lo posible, se dé trámite preferente a la entrada en vigor del Proyecto, a fin de poder cumplimentar adecuadamente los trámites previstos para las sustituciones externas en el ejercicio de 2022.

Madrid, a \_\_ de \_\_\_ 2021

LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO

PRESIDENTA DEL CONSEJO FISCAL

Fdo. Dolores Delgado García