

COMPARECENCIA DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO ANTE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Madrid, 19 de noviembre de 2013

Excmo. Sr. Presidente de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados,
Excmos. Sres. Diputados y Sras. Diputadas:

Nuevamente me cabe el honor de comparecer ante ustedes para presentar la Memoria de la Fiscalía General del Estado en cumplimiento de lo establecido en el art. 9.1 EOMF. Antes de introducirme en su contenido, sin embargo, deseo explicarles los cambios que se han efectuado en el formato de este importante documento para hacerlo más comprensible y fiel a la realidad.

LA MEMORIA

El año 2012, al que se refiere el contenido de la Memoria, primero de mi mandato como Fiscal General del Estado, ha puesto a prueba una vez más la capacidad del Ministerio Público español para hacer frente a las múltiples atribuciones que el ordenamiento jurídico le confiere y para adaptarse, si es el caso, a los cambios orgánicos y procesales que el Legislativo estime oportuno impulsar como medio de progreso institucional y social.

El año pasado les anuncié mi propósito de dotar a la Memoria de un formato nuevo, más moderno en su presentación y accesible en su contenido, y centrado en los actos específicos del Fiscal: calificaciones, vistas y recursos; también les anuncié la preparación de un Libro Blanco que proporcionaría una imagen verídica de nuestra institución, de su estado presente y de sus aspiraciones futuras. Puedo afirmar que ambos trabajos se han culminado satisfactoriamente y que el resultado obtenido

excede el ámbito meramente corporativo para adquirir un genuino interés social, por lo que en breve se procederá a la presentación pública del Libro Blanco.

La publicación que acompaña al CD de la Memoria destaca alguno de los rasgos sociológicos que caracterizan a la Carrera Fiscal en el momento presente: su acusada feminización, especialmente en la base de la pirámide de edad, que todavía no ha alcanzado la misma proporción en los órganos directivos, pero que sin duda lo hará en un futuro no lejano; la insuficiente ratio de Fiscales en relación con la población, que oscila entre el 5,66 por cien mil habitantes en Canarias y el 3,26 de Navarra; la exigua cuota de funcionarios asignados a las Fiscalías, que representa un 4,4 % del total de los funcionarios de la Administración de Justicia, lo que supone una ratio funcionario/Fiscal de apenas un 0,8. Quiero llamar su atención sobre estos últimos datos, pues son de especial interés para aquilatar la profunda reforma estructural que demandará la atribución al Fiscal de la investigación de los delitos.

Las diligencias judiciales –y especialmente las diligencias previas del procedimiento abreviado, como cauce más frecuente- han constituido hasta la fecha el parámetro básico de medición del esfuerzo procesal de los órganos judiciales, y por extensión del Ministerio Fiscal. La presente Memoria cambia definitivamente de perspectiva, pues hemos comprobado que las diligencias previas no nos proporcionan un reflejo verídico de la evolución de la criminalidad, debido al elevado porcentaje de archivos de plano, inhibiciones y acumulaciones que experimentan, así como a una deficiente determinación del *nomen iuris* o tipo penal que motivó su incoación.

La alternativa más razonable es valorar el esfuerzo desplegado por los órganos y unidades del Ministerio Fiscal en consideración a las cifras de sus actos más representativos dentro y fuera del proceso, particularmente las diligencias de investigación penal, los escritos de calificación provisional, la participación en comparecencias, vistas y juicios orales, los recursos interpuestos contra las resoluciones judiciales, y los demás escritos y actos orales deducidos o practicados ante las restantes jurisdicciones –civil, social, contencioso-administrativa-; evaluamos igualmente la respuesta judicial a las pretensiones del Fiscal –su conformidad o disconformidad con el criterio de éste- como marcador del grado de eficacia de su actuación.

Me propongo consolidar esta nueva forma de entender y elaborar la Memoria anual mediante una Instrucción que ya está en fase de elaboración y que ofrecerá a las

Fiscalías criterios precisos para homogeneizar sus aportaciones y dotar al conjunto de un sentido unitario, claro y coherente.

También hemos avanzado en adaptar la Memoria a la configuración territorial del Ministerio Fiscal, otorgando el relieve que merecen las Memorias de los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, donde se contiene una exposición de la actuación de la Fiscalía de su dirección y la síntesis de las aportaciones de cada una de las Fiscalías territoriales radicadas en su territorio.

En esta exposición deseo abordar de forma sintética los aspectos que considero más representativos del contenido de la Memoria y que son (Diapositiva 2): la evolución de los procedimientos penales, las calificaciones, juicios y sentencias, las diligencias de investigación y la evolución cualitativa de algunos delitos. También me referiré a algunos temas de especial tratamiento como son la corrupción y el problema de la emisión y comercialización de productos financieros complejos; analizaré los retos a los que se enfrenta la Institución y concluiré formulando diversas propuestas de reforma legislativa que se incluyen en la Memoria.

EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PENALES

Resulta imprescindible efectuar una somera exposición de los datos generales relativos a la actividad desplegada por el Fiscal en el ámbito procesal penal, para lo cual debo indicarles que a lo largo del año 2012 se han incoado un total de 5.132.101 procedimientos penales, un 3 % menos de los que se incoaron en el año 2011 (Diapositiva 3).

Aunque el número parece muy alto, lo cierto es que del tipo procesal más frecuente, las diligencias previas, que generó 4.124.861 incoaciones, el 17 % fueron inhibidas o acumuladas a otras, y de las restantes, el 83 % fueron archivadas el mismo día de su incoación o en un plazo no superior a dos meses, de modo que sólo un 10 % de las incoaciones generaron un procedimiento completo, como pueden apreciar en la imagen (Diapositiva nº 4).

La futura reforma de la ley procesal debe acabar con estas ineficiencias en la gestión de los procedimientos, impidiendo que este 90% de diligencias carentes de contenido

entre en la maquinaria judicial.

Es igualmente significativo que el 57 % de las Diligencias Previas incoadas **(Diapositiva 5)** responda a delitos contra el patrimonio y el 18 % a delitos contra la vida y la integridad de las personas.

La actividad procesal del Ministerio Fiscal presenta dos vectores de singular importancia para su valoración global: la evacuación de la calificación provisional de los hechos, o escrito de acusación, y la intervención en el acto del juicio. A estos vectores se atiende la Memoria.

No me resisto a mostrarles gráficamente **(Diapositiva 6)** la importancia cuantitativa de la actividad del Fiscal en estas dos áreas cruciales y, por contraste, la desproporcionada importancia que ha llegado a tener el juicio de faltas, desproporción a la que me he referido en varias ocasiones en intervenciones públicas y oficiales y que espero sea debidamente atendida en futuras iniciativas legislativas de reforma procesal. Entiendo que no es de recibo la energía y el coste económico que dedicamos actualmente a la persecución de infracciones de mera bagatela.

CALIFICACIONES EVACUADAS POR EL MINISTERIO FISCAL

En lo que concierne a calificaciones, las Fiscalías territoriales han evacuado **(Diapositiva 7)** un total de 301.452, el 51 % de ellas en procedimiento abreviado, el 48 % en diligencias urgentes y el 1 % restante en sumarios ordinarios y procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

En términos absolutos, el Fiscal ha presentado a lo largo del año 2012 un total de 301.452 calificaciones por delito, lo que representa un discreto descenso del 1 % respecto de las formuladas en el año 2011 y del 2 % si nos retrotraemos al año 2009. Este descenso obedece principalmente a la disminución de las calificaciones en diligencias urgentes.

Ello no obstante, las diligencias urgentes siguen representando una parte muy significativa del trabajo del Fiscal (Diapositiva 8), pues en su seno se han realizado 145.501 escritos de calificación, lo que significa que el 71 % del total de las diligencias urgentes incoadas alcanzan la fase intermedia y permiten formalizar una acusación contra persona o personas determinadas, lográndose un elevado grado de conformidad del 78 %, siendo de asidua invocación en el orden cualitativo (Diapositiva 9) los delitos contra la seguridad vial (55 %), violencia de género y doméstica (13 %) y contra el patrimonio (11 %).

Estos datos admiten una doble lectura: la del éxito de esta forma procedimental en términos cuantitativos, pues permite encauzar y dirimir en un plazo de tiempo razonable un porcentaje elevado de asuntos penales; pero también el relativo fracaso que supone que este cauce se haya especializado en delitos contra la seguridad vial y de violencia doméstica y de género, lo que implica que no está sirviendo para descongestionar la justicia penal en otras modalidades delictivas de nivel menos grave que deberían encontrar salida por medio de un enjuiciamiento directo.

En procedimientos abreviados el Fiscal presentó 153.690 calificaciones, lo que representa el 51 % del total. Los delitos más significativos numéricamente (Diapositiva 10) han sido contra el patrimonio (32 % de las calificaciones), contra la seguridad vial (12 %) y contra la vida e integridad física (11 %).

En sumarios ordinarios el Fiscal formuló 1.895 escritos de calificación; siendo habituales de esta modalidad procesal (Diapositiva 11) los delitos contra la libertad sexual (35 %), contra la vida y la integridad (28 %) y contra la salud pública (8 %).

En el procedimiento ante el Tribunal del Jurado el Fiscal presentó 366 calificaciones, prevaleciendo cualitativamente (Diapositiva 12) la imputación de delitos contra la vida y la integridad física (58 %).

JUICIOS ORALES

En lo que concierne a la intervención en actos de juicio oral, cabe destacar que en el año 2012 los Fiscales asistieron a 325.067 juicios de faltas, 162.929 actos de juicio oral en Juzgados de lo Penal, y 9.510 en Audiencias Provinciales. Un análisis de la evolución experimentada desde el año 2009 (Diapositiva 13) revela que se ha

producido un incremento del 6 % en juicios de faltas y del 14 % en juicios por delito. En comparación con el año 2011 se produce un incremento de juicios en Juzgados de lo Penal y un descenso en los juicios competencia de las Audiencias Provinciales. El dato más preocupante es el del índice de suspensiones, que alcanzaron el 25 % de los señalamientos en Juzgados de lo Penal y el 20 % en las Audiencias.

SENTENCIAS

En lo que concierne al éxito relativo de las pretensiones del Fiscal ante los órganos judiciales la Memoria destaca que en el año 2012 se han dictado 274.972 sentencias en procesos penales por delito, de las que un 84 % fueron condenatorias y un 16 % absolutorias; el grado de conformidad con la posición del Fiscal (no se debe olvidar que en ocasiones el Fiscal, vinculado por el principio superior de imparcialidad, solicita la absolución del acusado) es del 73 %. Las sentencias de conformidad representan, por su parte, el 69 % del total de las sentencias condenatorias.

En el orden cualitativo conviene destacar (Diapositiva 14) que un 38 % de las sentencias dictadas en el año 2012 tuvieron por objeto delitos contra la seguridad vial, un 18 % delitos contra el patrimonio y un 9 % delitos de violencia de género y violencia doméstica.

LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

La Memoria atiende igualmente a la actividad preprocesal del Fiscal y en esta área destaca que en el año 2012 el Ministerio Fiscal ha incoado un total de 12.901 diligencias de investigación penal (Diapositiva 15), de las cuales el 49 % lo fueron en virtud de traslado o comunicación de autoridades y administraciones públicas. Se confirma de este modo que el Ministerio Público es el receptor habitual de la *notitia criminis* cuando se detectan en el seno de la administración, o con ocasión del ejercicio de sus atribuciones, comportamientos públicos o privados de posible relevancia penal.

En cuanto a su resultado, el 40 % de las diligencias de investigación han conducido a la interposición de denuncia o querrela ante la autoridad judicial; buena parte de estas investigaciones se han centrado en delitos de cierta complejidad relacionados con ámbitos especializados, como la ordenación del territorio, el medio ambiente, o cierta clase de delitos económicos o contra la Administración Pública.

EVOLUCIÓN CUALITATIVA DE LOS DELITOS

Con todas las prevenciones que implica utilizar los datos de las diligencias previas por las razones tantas veces expuestas, en el orden cualitativo cabe reseñar que en el año 2012 los delitos contra la vida han experimentado, en cuanto a incoación de diligencias previas y en relación con el año anterior, un retroceso general del 10 %, si bien la figura del homicidio doloso ha incrementado su presencia en un 3 %, frente al descenso del asesinato (-17 %) y del homicidio imprudente (-27 %). Los delitos de lesiones también experimentan una rebaja del 13 % de incoaciones. Ha aumentado, sin embargo, el número de calificaciones evacuadas por delito de homicidio doloso y asesinato, un descenso de las calificaciones por homicidio y lesiones imprudentes y una estabilización del número de calificaciones por lesiones dolosas.

En delitos contra la libertad (detención ilegal, amenazas y coacciones) las calificaciones se han incrementado en un 14 %, y en delitos contra la libertad e indemnidad sexual el incremento ha sido del 5 %. También experimentan un importante incremento las calificaciones por delitos de abandono de familia y niños (9 %) e impago de pensiones en el ámbito familiar (13 %).

En el ámbito de los delitos contra el patrimonio se mantiene estable el número de acusaciones por hurto y robo con fuerza, con un discreto incremento del 1 % en hurtos, y del 6 % en robos con fuerza. Se ha detectado asimismo la existencia de grupos de delincuentes organizados, dotados de gran movilidad, que perpetran los hechos en zonas geográficas diversas. Se incrementan los robos de material eléctrico, sanitario, puertas y otros elementos ya instalados en viviendas cuya construcción o venta se paralizó a consecuencia de la crisis económica, así como las sustracciones en fincas agrícolas, normalmente en pequeñas explotaciones y casas de campo, con escasas medidas de seguridad o situadas en las proximidades de vías de comunicación que favorecen la huida de los autores.

Más preocupante, si cabe, es el incremento de los robos con fuerza en casa habitada o local abierto al público, que ha implicado un 24 % más de incoaciones y un 6 % más de calificaciones, lo que evidencia que nos encontramos ante un fenómeno delictivo en alza en una modalidad que ocasiona gran alarma social, por afectar a la intimidad doméstica y por llevar, en ocasiones, aparejado el ejercicio de la violencia sobre los moradores.

El delito de robo con violencia o intimidación en las personas experimenta un incremento del 8 % en incoaciones y del 6 % en calificaciones. Como fenómeno probablemente asociado a la crisis, también se incrementa la presencia del delito de usurpación de bienes inmuebles (ocupación de viviendas vacías) de un 20 % de incoaciones y de un 52 % de calificaciones. En este ámbito no se detecta la intervención de grupos criminales, tratándose de personas o familias que actuaron por propia iniciativa y que no opusieron resistencia al desalojo judicial. También parece asociado al fenómeno de la crisis el incremento de los delitos de defraudación de fluido eléctrico y análogos de un 25 % en las incoaciones y de un 73 % en las calificaciones.

FISCALÍAS DE ÁMBITO NACIONAL.

Quiero destacar en este punto la aportación a la Memoria de las Fiscalías de ámbito nacional: la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, Fiscalía de la Audiencia Nacional y la Fiscalía Antidroga.

A lo largo del año 2012 se han incoado y tramitado numerosas causas penales por delitos relacionados con la corrupción. Es inevitable referirse a este fenómeno, de escurridiza definición jurídica, pues abarca tipos penales de variada configuración, pero que aparece dibujado con trazo fuerte en la percepción social.

No se ha acuñado todavía un concepto unívoco de corrupción, ni en el ordenamiento español ni en instrumentos internacionales tan cualificados como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003 o el Convenio Penal sobre la Corrupción, número 173 del Consejo de Europa, hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999, que se limitan a describir, bajo distintas denominaciones, las diversas conductas que han de ser perseguidas.

Además, junto a la corrupción pública, se alza la corrupción privada, cuyos sujetos activos son los directivos y administradores de sociedades que se prevalen de su condición para obtener un lucro o cualquier clase de beneficio en perjuicio de la entidad a la que pertenecen o gestionan y de las personas que tienen intereses en ella. Los tipos penales abarcan desde el artículo 286 bis CP, que regula la corrupción entre particulares, hasta los delitos societarios, pasando por las insolvencias punibles, y los relativos al mercado y los consumidores.

Lo que resulta evidente es que la corrupción constituye una de las cuestiones que más debilitan la fortaleza moral de nuestra sociedad: el barómetro del pasado mes de junio del Centro de Investigaciones Sociológicas la sigue situando en el segundo puesto del ranking de preocupaciones de la ciudadanía, inmediatamente después del paro. El Ministerio Fiscal comparte esa preocupación y desde su atalaya procesal trata de combatirlo con los medios a su disposición. Nos inquieta particularmente su impacto en el funcionamiento y prestigio de la Administración de Justicia, que queda en evidencia cuando no es capaz de dar una respuesta solvente y tempestiva a cada una de sus manifestaciones.

Examinadas las causas que se han tramitado en el año 2012, parece confirmarse la preponderante vinculación de los hechos investigados con la denominada “burbuja inmobiliaria”, en auge hasta el año 2008 y en el que la sociedad en general y las administraciones públicas en particular, se involucraron en una intensa actividad de contratación y gasto en la que se inmiscuyeron operadores que, con desgraciada frecuencia, supeditaron a su lucro personal cualquier otra consideración moral o de respeto a la ley.

Se ha constatado igualmente una creciente concienciación ciudadana que ha motivado el incremento de las denuncias de irregularidades, lo que constituye un prometedor síntoma de reacción social. Me temo, sin embargo, que estas expectativas ciudadanas se hayan podido ver defraudadas por resultados parcos. El problema es espinoso, una manifestación más del desencuentro entre sociedad y justicia, que requeriría una extensa explicación de las importantes limitaciones que presenta el proceso penal como medio de control de la acción administrativa.

Se ha de considerar que parte de las denuncias presentadas se refieren a hechos que carecen de trascendencia penal, aunque reflejen actuaciones incompatibles con la legalidad administrativa y susceptibles por ello de revisión y sanción en otras instancias administrativas o judiciales.

La activa intervención del Ministerio Fiscal, a través de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, y su red territorial de Fiscales Delegados, así como a través de las Secciones de Delitos Económicos de las Fiscalías territoriales, ha sido decisiva para el esclarecimiento de gran cantidad de delitos relacionados con el manejo de caudales públicos y con el ejercicio abusivo o desviado de las atribuciones

públicas.

En lo que se refiere a incoaciones, la incoación de causas por delitos de corrupción se ha incrementado un 17% en los 3 últimos años con una clara preponderancia del delito de prevaricación administrativa que supone un 23% del total de los delitos de corrupción en 2012, como muestra el gráfico (Diapositiva 16).

En el año 2011 se alcanzaron máximos históricos en la presentación de escritos de acusación por delitos de corrupción, como puede observarse en el gráfico (Diapositiva 17). Por lo que se refiere a 2012 se han incrementado las calificaciones por delito de prevaricación administrativa en un 23,85 %, y las de fraude cometido por autoridad o funcionario público en un 120,79 %; en tanto que han descendido las calificaciones por malversación de caudales públicos en un 31,23 %, por tráfico de influencias en un 22,37 %.

En cuanto a las sentencias por delitos de corrupción se incrementaron un 151% en los últimos 3 años representando la prevaricación administrativa un 44% del total y la malversación un 39%, como se observa en el gráfico (Diapositiva 18).

En su evolución general, las causas judiciales en trámite por delitos relacionados con la corrupción competencia de la Fiscalía Anticorrupción han pasado de 194 a 290 en un periodo de seis años (Diapositiva 19).

La lucha, sin embargo, no ha concluido. Los medios con los que cuenta la Fiscalía no son suficientes para abordar este fenómeno criminal que pone de relieve la precariedad en la que se mueve la Justicia española y constituye el síntoma de un excesivo deslizamiento de los mecanismos de control de la cosa pública al ámbito judicial, así como de una contraproducente juridificación de conflictos políticos.

Cabe extraer una lección esencial de esta experiencia: es imprescindible asegurar la eficiencia de los órganos de inspección y control de las administraciones, corporaciones y mercados, y que establezcamos filtros que permitan la detección precoz de una posible actuación corrupta para abortarla en sus inicios, con un sistema claro de incompatibilidades que refuerce la garantía de transparencia en el desenvolvimiento de los cargos públicos. Y, finalmente, pero no menos importante, es

preciso dotar de medios suficientes a la jurisdicción contencioso-administrativa y al Tribunal de Cuentas, como instancias claves de control.

LAS PREFERENTES

Mención aparte merecen las participaciones preferentes emitidas por determinadas entidades financieras en riesgo de insolvencia, que han generado un problema social de primer orden frente al que no podemos permanecer impasibles, pues han supuesto la volatilización de los ahorros de muchos ciudadanos de condición modesta. Los casos actualmente sometidos al escrutinio judicial resultan variados y sumamente complejos, por lo que no admiten un tratamiento común. El Ministerio Fiscal considera oportuno discernir aquellos en que la ilicitud se produce en el momento de ideación de la emisión, mediante el empleo artificios contables o de otra índole encaminados a camuflar la deficiente solvencia de la entidad y su incapacidad para cumplir los compromisos de pago, en los que cabe efectuar un juicio *ex ante* de la intención defraudatoria de la cúpula directiva de la entidad, de aquellos otros en los que la ilicitud se concretó en los actos de comercialización de los títulos, mediante su colocación entre grupos de clientes manifiestamente inidóneos, especialmente personas discapacitadas, desvalidas o imposibilitadas para alcanzar una comprensión real de la naturaleza jurídica del negocio, en los que el Fiscal se viene personando caso por caso en los distintos procesos abiertos.

LA AUDIENCIA NACIONAL

La Fiscalía de la Audiencia Nacional confirmó en el año 2012 la tendencia menguante del peso específico del terrorismo en el conjunto de su actividad: a este ámbito dedicó 56 de las 144 acusaciones evacuadas y 116 de las 308 vistas orales celebradas. Destaca particularmente el descenso de causas relacionadas con ETA y la estabilización del terrorismo yihadista. Como contrapunto se observa un incipiente activismo anarquista, así como en la órbita del independentismo gallego, que esperamos no alcance mayores cotas de desarrollo.

La atención al interés de las víctimas y la lucha contra el olvido constituyen incentivos de primer orden en la actuación del Fiscal, que ha promovido la revisión sistemática de los procesos archivados con el fin de apurar toda posibilidad de reapertura de los asuntos no prescritos.

La Fiscalía de la Audiencia Nacional ha incrementado asimismo su intervención en asuntos de criminalidad socioeconómica organizada, interpretados como defraudaciones en sentido amplio, y ha reforzado su actividad contra organizaciones criminales de diversa índole: las que se dedican a falsificación de moneda y tarjetas de crédito, débito y cheques de viaje, que motivaron el 25 % de las acusaciones y el 48 % de las vistas orales; también las que se centran en el tráfico ilícito de personas: trata de seres humanos, redes de prostitución, corrupción, e inmigración ilegal.

LA FISCALÍA ANTIDROGA

La Fiscalía Especial Antidroga, con su Red de Delegados, ha mantenido el pulso contra esta otra manifestación de la criminalidad organizada. Se detecta, no obstante, una disminución de procedimientos por delito de tráfico de drogas a escala nacional del 5,12 % y del blanqueo de capitales procedentes de la droga del 13,22 %; en el ámbito de la Audiencia Nacional, la disminución ha sido del 9,73 % y del 37,5 % respectivamente. Constituyen hitos de la actividad desplegada en esta materia la firma el 3 de octubre de 2012 del Acuerdo Marco de colaboración con el Consejo General del Poder Judicial, y las administraciones públicas competentes, para el establecimiento del protocolo a seguir en la aprehensión, análisis, custodia y destrucción de drogas tóxicas, así como la Instrucción FGE nº 5/2012, sobre destrucción de sustancias incautadas en procedimientos judiciales por delitos de tráfico de drogas.

LOS NIÑOS ROBADOS

Entre los temas de obligado tratamiento destaca por su impacto social el relativo a la sustracción de menores recién nacidos. La Fiscalía General del Estado optó por asumir un control directo de las investigaciones y por mantener un contacto fluido con las Administraciones Públicas implicadas.

En este contexto el Ministerio de Justicia ha tomado iniciativas positivas, como la creación mediante la Orden JUS/2146/2012, de 1 de octubre, de ficheros de datos de carácter personal relacionados con los supuestos de posible sustracción, la posibilidad de incorporación de los perfiles genéticos obtenidos por otros laboratorios a una base de datos única para la detección de compatibilidades genéticas y la puesta en marcha del “Servicio de información y documentación administrativas a personas afectadas de una posible sustracción de recién nacidos.

La Fiscalía General del Estado también ha efectuado un esfuerzo de clarificación doctrinal mediante la Circular nº 2/2012, de 26 de diciembre, *sobre unificación de criterios en los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos*.

En el ámbito de la investigación de campo, la directriz que ha inspirado los esfuerzos de las Fiscalías territoriales ha sido la de agotar todas las líneas posibles de indagación material de los hechos. En general, su actuación se ha atendido a pautas muy semejantes: las denuncias se han sustanciado en diligencias de investigación penal independientes para cada caso, evitando la formación de causas generales o colectivas; la actividad material de investigación se ha desplegado directamente por los Fiscales instructores, o mediante comisión a las unidades de Policía Judicial adscritas a las Fiscalías (Policía Nacional, Guardia Civil, Policías Autonómicas), e incluso a Brigadas de Homicidios o GRUME; se han ordenado exhumaciones cuando ha sido posible su práctica, así como pruebas biológicas de identificación de restos (ADN); los decretos de archivo de las diligencias de investigación, cuando se han dictado, han sido debidamente justificados en la previa comprobación del fallecimiento del niño supuestamente sustraído, o en la ausencia de indicios racionales que permitan sustentar el ejercicio de una acción penal viable ante los tribunales; en ningún caso el archivo se ha sustentado en la prescripción de los delitos investigados, pues se ha considerado pertinente que antes de efectuar un pronunciamiento de tal clase se agoten todas las posibles líneas de investigación, postura que ha sido sostenida igualmente en los procedimientos judiciales concluidos por auto declarativo de la prescripción, mediante la interposición de los recursos procedentes.

Cabe destacar que la mayoría de los archivos acordados por el Fiscal, notificados a los denunciadores, no han sido seguidos de la reiteración de la denuncia ante el Juzgado de Instrucción, lo que constituye un síntoma de que los afectados han sido conscientes de que las investigaciones se han llevado al límite de sus posibilidades, y que si no han rendido frutos más prometedores, ello no se ha debido a incuria o inactividad.

EL FUTURO DEL MINISTERIO FISCAL

El futuro del Ministerio Fiscal avanza en una doble dirección de líneas o proyectos que convergen, la creación de la Fiscalía Europea en el ámbito internacional y la asunción

de la investigación en un nuevo proceso penal en España. La coherencia de ambos modelos se impone.

La Memoria se hace eco de la implicación del Ministerio Fiscal español en el desarrollo de este proyecto común.

LA FISCALÍA EUROPEA

Cabe destacar como hitos en este camino la reunión de la Comisión Europea celebrada el 26 de junio de 2012 en Bruselas, que contó con la asistencia de los 27 Fiscales Generales y Directores de Acción Pública de la Unión Europea, miembros del Foro Consultivo de Fiscales. La reunión fue convocada por Vivian Reding, vicepresidenta de la Comisión y Comisaria de Justicia, y contó asimismo con la presencia de representantes del Parlamento Europeo, del Consejo de la Unión, y de Eurojust.

Otro encuentro relevante tuvo lugar el 13 de noviembre de 2012, en Berlín, donde se celebró la décima Conferencia de Fiscales Antifraude organizada por OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude).

Los antecedentes de la idea de una Fiscalía Europea vienen de tiempo atrás (Corpus Iuris y Libro Verde merecen ser citadas entre las iniciativas precursoras), pero se refuerzan con el Tratado de Lisboa. El art. 86 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE es la base del sistema. Este precepto prevé que el Consejo cree una Fiscalía Europea por unanimidad, si bien la falta de ésta abrirá la opción a una cooperación reforzada de al menos nueve Estados miembros.

La competencia de la Fiscalía Europea se extendería a la persecución de las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, ampliable –en un momento posterior y si hay unanimidad al respecto en el Consejo Europeo- a la persecución de la delincuencia transnacional grave.

A la hora de concretar el modelo existen varias posibilidades.

Se ha presentado una propuesta franco-alemana que gira en torno a una Fiscalía Europea dirigida por un colegio integrado por un miembro nacional por cada país, que alcanzaría sus decisiones por consenso. Cada miembro nacional daría las

correspondientes instrucciones a la Fiscalía de su país. Todo el procedimiento se sustanciaría conforme a las normas de Derecho interno y, eventualmente, de cooperación judicial internacional.

Frente a este modelo, la Comisión propone una Fiscalía Europea con personalidad jurídica, estructura jerarquizada y descentralizada, compuesta por el Fiscal Europeo, cuatro Adjuntos y al menos un Fiscal Delegado en cada Estado, independiente tanto de instituciones y órganos europeos como de las autoridades nacionales, pero responsable. El Derecho nacional del estado miembro en el que se lleve a cabo una investigación sería de aplicación con carácter complementario y subsidiario, en tanto no contradiga lo previsto en el Reglamento. Los Fiscales Delegados estarían bajo el denominado sistema de doble sombrero (double hat), esto es, serían Fiscales nacionales que trabajarían para la Fiscalía Europea cuando fuese necesario.

La Comisión ha optado así por un modelo que nos resulta conocido y por el cual mostramos nuestra predilección: una Fiscalía jerarquizada e independiente del poder político, tanto de las instituciones de la UE como de las autoridades de los Estados miembros.

HACIA LA ASUNCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

El análisis de los datos estadísticos que he expuesto deber ser interpretado desde la óptica de los nuevos retos a los que se tiene que enfrentar el Ministerio Fiscal, siendo el más inminente de ellos la asunción de la investigación de los procedimientos penales.

HACIA UN MINISTERIO FISCAL AUTÓNOMO.

Para que el Ministerio Fiscal pueda asumir con éxito esta nueva misión es preciso reforzar su autonomía.

La autonomía del Ministerio Fiscal es un principio inmanente a su diseño constitucional cuya efectiva realización va a depender en gran medida de que cuente con los recursos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Desafortunadamente, a día de hoy padecemos una carencia de datos exactos

expresivos del impacto económico que para las arcas públicas representa el desenvolvimiento de la actividad del Ministerio Fiscal, pues no se ha culminado el proceso de individualización presupuestaria de las partidas que le afectan. Reitero mi petición de que la asignación presupuestaria del Ministerio Fiscal quede debidamente singularizada tanto en los Presupuestos Generales del Estado como en los de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, pues sin un conocimiento exacto de los recursos que consume la actividad del Fiscal no es posible formular propuestas serias de racionalización de su gestión.

Lo cierto es que en la actualidad y aunque así lo prevea nuestro Estatuto Orgánico, la individualización presupuestaria no es una realidad y así como resulta fácil encontrar en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) los recursos con los que cuentan otros organismos o instituciones como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el CGPJ y la Agencia de Protección de Datos para cumplir su misión, el único rastro del Ministerio Fiscal en los PGE lo constituyen dos servicios presupuestarios que hay que buscar dentro del programa 112A en el interior de la sección dedicada al Ministerio de Justicia y que ni siquiera contienen la mayor parte de las partidas destinadas a cubrir las necesidades de funcionamiento del Ministerio Fiscal. Comprenderán sus Señorías que una Institución que va asumir un reto como es el de dirigir la investigación de los procedimientos penales, necesita conocer los medios con los cuenta. (Diapositiva 20)

Además de conocer los recursos con los que contamos, debemos incrementar nuestra autonomía para gestionarlos. Hoy la falta de autonomía y las cargas burocráticas son de tal entidad que el Ministerio Fiscal tiene serias dificultades para cumplir de forma eficiente las funciones que tiene encomendadas.

Permítanme sus Señorías un ejemplo que ilustra esta afirmación: en la actualidad un Fiscal de Palencia necesita solicitar una comisión de servicios al Ministerio de Justicia para poder desplazarse a celebrar juicios a Cervera de Pisuerga, que se encuentra dentro de la demarcación de su propia Fiscalía. Sus Señorías pueden fácilmente vislumbrar lo difícil que resultaría, en su caso, asumir la investigación de los procedimientos penales bajo el peso paralizante de tal carga burocrática.

Si el Ministerio Fiscal va a asumir la investigación de los procedimientos penales, la

autonomía de gestión y el fortalecimiento de la Fiscalía General del Estado como órgano directivo del Ministerio Fiscal son exigencias irrenunciables.

LOS RRHH ANTE LOS NUEVOS RETOS.

El inminente cambio procesal al que nos enfrentamos debe acompañarse de una necesaria reasignación de recursos humanos y tecnológicos y la Ley que lo ordene de una rigurosa memoria económica que contemple todos los aspectos comprometidos en la reforma. Para ello habrá de considerarse la actual distribución de recursos humanos en una jurisdicción penal (**Diapositiva 21**) a la que sirven 1.652 Jueces y Magistrados de Instrucción, de un lado, y 1.700 Fiscales de otro, pues en un cálculo estimativo general se puede decir que el 80 % de la plantilla fiscal se desenvuelve en el orden penal.

Es igualmente necesaria la revisión de la Ley de Demarcación y de Planta judicial. No es sostenible una situación en la que buena parte de los Jueces y Magistrados están en expectativa de destino o en comisión de servicio en plaza distinta a la propia, o en la que toda una promoción de nuevos Jueces o Fiscales no tengan plaza a la que ser destinados. Se impone la creación de los Tribunales de Instancia y la adecuación de la demarcación judicial a la realidad de la España de hoy. Como también se impone, por lógica, que se incrementen las plazas de las respectivas carreras en función de los Jueces y Fiscales que superen los procesos selectivos.

Debe tenerse en cuenta que la actividad desplegada actualmente por juzgados de instrucción, de primera instancia e instrucción y de violencia de género, con sus respectivas oficinas judiciales, habrá de transferirse a un colectivo de Fiscales provistos de un número muy inferior de funcionarios de apoyo y de medios materiales. En este momento (**Diapositiva 22**) de los 41.526 funcionarios que trabajan en Administración de Justicia, sólo 1.910 lo hace en las Fiscalías, lo que representa una ratio exigua de 0,81 funcionarios por Fiscal que resultará inasumible si definitivamente se transfiere la investigación penal al Ministerio Público. Hay lugares en que la ratio existente en la actualidad apenas permite el control de los expedientes que entran en la Fiscalía. Es el caso de la Fiscalía de Bendidorm/Denia en la que hay 18 Fiscales y 3 funcionarios por lo que la ratio de funcionarios por Fiscal es de 0,16; y en Elche/Orihuela, 21 Fiscales y 4 funcionarios, lo que supone una ratio de 0,19. El déficit de medios personales planea como una sombra ante la asunción de la investigación penal que el borrador de Código Procesal Penal auspicia.

RECURSOS TECNOLÓGICOS.

Este desequilibrio es igualmente patente en la asignación de recursos tecnológicos (Diapositiva 23), pues las Fiscalías absorben un exiguo 7 % del presupuesto tecnológico asignado a Justicia. El peso de la investigación penal obligará a alterar este esquema a favor de la Fiscalía.

Entiendo por lo demás que el presupuesto de Justicia no constituye una rémora grave en el conjunto de los Presupuestos Generales del Estado (Diapositiva 24) pues representa un 0,38 % del PIB.

MAPA TECNOLÓGICO DEL MINISTERIO FISCAL.

Debo igualmente transmitirles mi preocupación, como ya hice el pasado año, por la insuficiente interoperabilidad de los varios sistemas informáticos implantados y desarrollados en las Comunidades Autónomas con competencias transferidas y en territorio del Ministerio de Justicia. El mapa tecnológico de la Administración de Justicia en España es complejo (Diapositiva 25) y hace absolutamente imprescindible que se arbitren las medidas precisas para asegurar la recíproca comunicación de los sistemas y aplicativos puestos a su servicio, pues el Ministerio Fiscal necesita disponer de un acceso directo a los datos que se generen y traten por las administraciones de apoyo a la Justicia en cualquier zona del territorio nacional. Esta necesidad es más imperiosa ante la perspectiva de asumir la investigación penal.

El Comité Técnico Estatal creado para resolver este problema, no puede considerarse una solución válida puesto que carece de presupuesto y de facultades ejecutivas.

Abogo, en consecuencia, por la creación de una Agencia Nacional de las Nuevas Tecnologías para la Administración de Justicia que supere la fragmentación tecnológica y garantice el flujo de información relevante no sólo entre las Comunidades Autónomas, sino también internacionalmente, pues nuestro país también debe estar a la altura de los compromisos asumidos en materia de cooperación judicial.

PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS

Deseo concluir estas palabras haciendo mención expresa de un capítulo de la máxima trascendencia dentro de la Memoria, como es el de las propuestas de reforma legislativa. Debe repararse por un lado en la privilegiada posición en la que el Fiscal, en su rol de promotor de la acción de la Justicia se encuentra para detectar lagunas y disfunciones del ordenamiento y por otro lado en su posición de estricta imparcialidad, que le coloca al margen de intereses –legítimos- particulares y por encima de polémicas partidistas. En efecto, pocas instituciones pueden hacer llegar a los Poderes Ejecutivo –como titular de la iniciativa legislativa- y al Legislativo información solvente y depurada sobre necesidades de reforma no solamente en el ámbito penal, sino en todos aquellos en los que el Fiscal tiene una relevante intervención (civil, social, contencioso, constitucional, militar y jurisdicción contable). La Memoria de la Fiscalía General, desde que me he hecho cargo de la Institución solamente recoge, de entre las propuestas de reforma sugeridas por los Fiscales Jefes Provinciales, Fiscales Superiores y por los Fiscales de Sala Delegados o Coordinadores, las que el Fiscal General del Estado, una vez estudiadas en profundidad, asume como propuestas propias de la Fiscalía General.

Aprovechando mi comparecencia, y sin perjuicio de remitir a sus Señorías a los capítulos de las Memoria de estos dos últimos años, en las que pueden encontrar todas las reformas propuestas y su fundamentación, quería subrayar sintéticamente las propuestas de reforma que considero de especial interés. (Diapositiva 26).

En primer lugar se propone introducir un nuevo artículo en el Código Penal que regule la suspensión de la ejecución de la pena de prisión en los casos de **multirreincidencia por delitos de los arts. 379 y 384**. La cifra de internos en establecimientos penitenciarios cuyo delito principal es contra la seguridad vial se mantiene en un número que oscila en torno a los 800. El grueso de la cifra de internos viene siendo progresivamente el de multirreincidentes en los delitos del art 379.2 CP (conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de drogas) y en el del art 384.1 CP (conducción sin haber obtenido nunca permiso). Se propone acentuar las alternativas reeducadoras del Código Penal en estos supuestos, ampliando las posibilidades de respuesta.

En segundo lugar se propone reformar la Ley Penal del Menor para posibilitar la instrucción y enjuiciamiento conjunto de delitos de máxima gravedad en que concurren

como coimputados mayores y menores de edad. La instrucción y posterior enjuiciamiento por separado de asuntos en los que resultan imputados por los mismos hechos mayores y menores de edad genera graves disfunciones, desde ruptura de la continencia de la causa a efectos de victimización secundaria. Estas disfunciones deben ser corregidas.

En tercer lugar se propone modificar la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General, al haberse detectado, en una causa penal, la existencia de una laguna en la regulación del voto por correo que puede dar lugar a manipulaciones del mismo.

En cuarto lugar quiero destacar una propuesta de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para facilitar las conformidades. Los Juzgados de lo Penal se encuentran en la actualidad saturados. El vigente sistema de conformidades o el de transformación de diligencias previas en urgentes por los cauces del artículo 779.1. 5ª LECrim, resulta absolutamente insuficiente para aminorar la carga de trabajo que pesa sobre los Juzgados de lo Penal. Se trataría de potenciar las conformidades permitiendo a los órganos judiciales convocar señalamientos para celebrar una comparecencia para dar pie a contactos entre acusación y defensa, con citación tan sólo de las partes y de los acusados, con el propósito de profundizar en la búsqueda de nuevas vías para promover el principio de consenso y, en última instancia, facilitar el principio de economía procesal, evitando gastos y molestias a testigos y peritos.

En quinto lugar se propone modificar la Ley 25/2007 de 18 de octubre sobre conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones a fin de ampliar las posibilidades en las investigaciones penales de acceder a los datos electrónicos conservados por los operadores. Con el régimen vigente tales posibilidades están injustificadamente restringidas.

Finalizo ya. Siempre constituye para mí un alto honor tener la oportunidad de dirigirme a los representantes del Poder Legislativo para exponer la actividad del Ministerio Fiscal, su situación actual y sus aspiraciones futuras. La atención que me han dispensado en este acto alimenta mis esperanzas de que la Institución que dirijo recibirá el mejor trato posible de sus Señorías en las iniciativas legislativas que nos aguardan.

Muchas gracias.

