

**COMPARECENCIA DEL EXCMO. SR. FISCAL GENERAL DEL ESTADO
ANTE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DEL SENADO PARA PRESENTAR LA
MEMORIA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DEL AÑO 2011.**

15 de abril de 2013

Saludo inicial

Excmo. Sr. Presidente de la Comisión de Justicia del Senado, Excmos. Sres. Senadores y Sras. Senadoras de esta Comisión, tengo el placer de comparecer hoy ante sus Señorías para exponer el contenido de la Memoria anual que recoge la actividad del Ministerio Fiscal correspondiente al año 2011, sin perjuicio de hacer un anticipo de los datos correspondientes al ejercicio del 2012. Esta Memoria, de la que ya hice formal presentación en cumplimiento del mandato del art. 9.1 EOMF ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados el pasado 4 de diciembre, constituye un cauce privilegiado de comunicación del Ministerio Público con las Cortes Generales y nos ofrece la inapreciable oportunidad de transmitir de forma directa las inquietudes y anhelos de los miembros de la Carrera, sus necesidades, recursos disponibles y perspectivas de futuro. Entiendo por ello que esta comparecencia personal ha de tener necesariamente una significación más profunda que la mera cumplimentación de un acto protocolario, para convertirse en el cauce natural de comunicación del Ministerio Público, defensor de la legalidad, con el órgano depositario de la soberanía nacional y titular de la potestad legislativa.

Hace poco más de un año quien les habla comparecía en calidad de candidato al cargo de Fiscal General del Estado ante el Congreso de los Diputados, ilusionado y expectante, a fin de rendir cuenta, conforme a lo exigido en el artículo 29.2 EOMF, de sus condiciones personales y

profesionales de mérito e idoneidad. Desde entonces es pública y notoria mi apuesta por un Ministerio Fiscal autónomo en su ordenación institucional y objetivo en su desempeño profesional, apuesta en la que no he cejado. Fue aquella además 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.

Expuse entonces la importancia que concedo al principio de imparcialidad como elemento definitorio de la actuación del Ministerio Fiscal, principio que está inscrito en el código genético de nuestra institución desde su remodelación constitucional y que a mi entender constituye un elemento necesario para su reconocibilidad. 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 igualmente referencia a la necesidad de una reforma de nuestro marco normativo estatutario que, recogiendo las buenas aportaciones de las reformas efectuadas en los años 2003 y 2007, así como de las experiencias atesoradas en su aplicación, 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.

A día de hoy puedo anunciar que el proyecto de Libro Blanco del Ministerio Fiscal entra ya, en el seno del Consejo Fiscal, en la recta final de su elaboración; que ya es un hecho consumado la dirección efectiva desde la Fiscalía General del Estado de las actividades de formación inicial y continuada de los Fiscales; y que se han dado pasos por parte del Ministerio de Justicia en orden a 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.

Les voy a exponer en primer lugar, de modo sintético, conforme al objeto inicial de la presente comparecencia, la evolución de la criminalidad y la actividad desplegada por el Fiscal, con sumaria cita de los datos, análisis y propuestas comprendidos en la última Memoria de la Fiscalía General del Estado, que es la publicada en el año 2012 y que se refiere al ejercicio del año anterior. También me propongo darles un anticipo de los datos estadísticos que se han recopilado en los órganos del Ministerio Público en relación con la actividad desarrollada a lo largo del pasado año 2012, que serán cumplidamente incorporados a la Memoria del presente año, ya en elaboración.

Asegurar la difusión inmediata –con la inmediatez que permitan nuestros recursos personales y materiales- de los datos estadísticos generados por la actividad del Ministerio Fiscal fue precisamente uno de los compromisos que anuncié en mi anterior comparecencia ante el Congreso de los Diputados, y considero que la realización de este compromiso es ya inexcusable en el seno de una sociedad informada, inmersa en las tecnologías de la información y la comunicación, que exige cada vez con

mayor intensidad y rigor transparencia en las instituciones y puntual conocimiento de su actividad y funcionamiento. Que esos datos se comuniquen a las cámaras legislativas es, por lo demás, una exigencia derivada del principio democrático y de la leal cooperación del Ministerio Fiscal con los poderes constitucionales de los que emana su legitimidad. Aspiro por ello a que estos datos estadísticos puedan ser objeto de difusión mucho antes de la presentación oficial de la Memoria anual.

Expondré igualmente 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.

Nos hemos propuesto modificar el formato tradicional de la Memoria, dando una mayor representatividad a los datos relativos a la actuación del Fiscal sobre la mera consideración numérica de las diligencias previas incoadas o tramitadas en los juzgados. Por otra parte la consolidación de la presencia

institucional del Ministerio Fiscal en el ámbito autonómico por medio de los Fiscales Superiores, tiene su reflejo en la presentación por éstos de la Memoria ante las correspondientes Asambleas Legislativas, lo que debe llevar a una nueva formulación de la Memoria de la Fiscalía General del Estado. Entendemos en definitiva que 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.

Dada la variedad de cuestiones que se abordan en la Memoria, me permitirán que sea particularmente breve en la reseña de los datos y que destaque sólo los rasgos más significativos de esa gran fotografía panorámica cuya imagen completa encontrarán sus Señorías en el texto y anexos estadísticos en su día publicados.

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.

La arraigada creencia de que la jurisdicción penal es la que ocupa la mayor parte de la actividad del Ministerio Fiscal queda claramente en entredicho y exige ser revisada a la luz de los datos que les expongo a continuación:

- El Ministerio Fiscal ha presentado a lo largo del ejercicio 2012 16.590 demandas de incapacitación, que suponen más del 60% del total de las presentadas en los órganos de la jurisdicción civil. Esta cifra revela la evolución de una sociedad en la que el envejecimiento de la población es un rasgo característico y donde la discapacidad y la dependencia son sensibilidades ya plenamente integradas en nuestra cultura.

- Íntimamente relacionado con la crisis económica que el país afronta y la vinculación de la Institución que dirijo a la defensa del interés público, la actuación del Ministerio Fiscal en los ámbitos concursal y social ha experimentado un incremento exponencial hasta ahora desacostumbrado. En el año 2012 se ha computado la intervención en 6.083 vistas sociales. En este contexto es trascendental la aportación que el Fiscal puede hacer brindando su parecer objetivo e imparcial en la calificación de un concurso, donde tantos intereses económicos se hallan en juego, o en la resolución de un conflicto laboral en el que una de las partes invoca la conculcación de sus derechos fundamentales.

- La asistencia a vistas civiles alcanza ya más de la mitad de las penales por delito (83.602 frente a 172.439), 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)**

El problema de los juicios de faltas merece una reflexión reposada. Hemos de subrayar en primer lugar que 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. A mayor abundamiento, debo destacar que más de la mitad de las sentencias que se dictan en juicios de faltas resultan absolutorias, bien por la ausencia de una investigación previa que caracteriza a este procedimiento, bien por la pasividad de denunciantes y partes, que muchas veces desatienden las citaciones judiciales al no existir un interés relevante que les motive a acudir al juicio.

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, pero lo cierto es que el Anteproyecto del Código Penal remitido el pasado mes de octubre a la Fiscalía General del Estado ha defraudado en gran medida nuestras expectativas, pues la despenalización se reduce a un cambio

nominal que convierte las faltas en “delitos leves”, y mantiene el procedimiento de enjuiciamiento actualmente vigente.

El Consejo Fiscal, que tengo el honor de presidir, ha sido por ello bastante crítico al informar este aspecto de la reforma. Se trata de una solución manifiestamente errónea, pues no tiene sentido suprimir, al menos nominalmente, el Libro III del Código Penal, para conservar el procedimiento vigente y lo que es más grave, para acabar dejando subsistentes la mayor parte de las faltas bajo el ropaje de “delitos leves” que serán enjuiciados por los mismos órganos judiciales –los jueces de instrucción- en el mismo cauce procesal –de faltas-. Esta solución no solo es insatisfactoria sino que encierra un auténtico fraude de etiquetas.

El Consejo Fiscal propugna, por ello, una solución más radical, pero también más simple: las únicas faltas que tiene sentido conservar en la nueva regulación como delitos leves son las de lesiones (147.2), hurto (234.2), estafa (249, *in fine*) y apropiación indebida (253.2). El resto de los que aparecen en el Anteproyecto caracterizados como delitos leves debieran ser plena y completamente despenalizados, remitiendo su punición al ámbito sancionador administrativo.

En cuanto al procedimiento que ha de seguirse para el enjuiciamiento de estos delitos leves, el Consejo Fiscal propugna que sea el trámite de los juicios rápidos actualmente recogido en el Título III del Libro IV de la LECrim por resultar de mayor garantía que el de juicio de faltas.

En lo que se refiere a otros ámbitos de actuación jurisdiccional del Fiscal, aunque tengan menor importancia cuantitativa que las intervenciones en el orden penal, es creciente, como consecuencia de las reformas procesales, la intervención del Fiscal en los órdenes social y contencioso, intervención que incrementa 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, debo destacar los casi 5.300.000 procedimientos incoados en el orden penal en el año 2011, que en el año 2012 han pasado a ser 5.130.089. Estas cifras, espectaculares en apariencia, generan una suerte de espejismo estadístico que exige su ponderada corrección pues lo cierto es que en ambos años prácticamente el 90% de las Diligencias Previas, componente esencial de la anterior cifra, fueron archivadas en un periodo inferior a dos meses, 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, por ejemplo, tras la identificación del autor o autores de la infracción. Desafortunadamente, el borrador de Código Procesal Penal elaborado en el seno de la Comisión de Expertos nombrada el pasado año por el Ministerio de Justicia, no aborda debidamente este problema, pues sigue contemplando que la totalidad de los atestados policiales pasen al Ministerio Fiscal, quien debe decidir sobre su archivo o incoación procesal, manteniendo de este modo una insoportable carga burocrática que podría evitarse fácilmente otorgando a la Policía Judicial una función de filtro sobre aquellas actuaciones que no hayan conducido al esclarecimiento de la autoría de los hechos.

En lo que se refiere a las diligencias urgentes, las cifras que han arrojado los ejercicios 2011 y 2012 son prácticamente iguales: el 70% de

estos procedimientos generan una acusación que en el 79% de los casos conduce a una sentencia de conformidad **(Diapositiva 5)**.

Si consideramos que el acto más significativo de la intervención penal del Fiscal –aparte del juicio oral- es la formulación del escrito de acusación, un reflejo estadístico expresivo de la distribución de sus esfuerzos entre las modalidades procesales más importantes queda reflejado en la presente imagen **(Diapositiva 6)** relativa al año 2012: el 51 % de las acusaciones las emite en el procedimiento abreviado, el 48 % en diligencias urgentes y el 1 % restante en sumarios ordinarios y procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

Quiero llamar la atención de sus señorías sobre el dato de que casi la mitad del total de los escritos de acusación formulados por el Ministerio Público se evacúan en diligencias urgentes, lo que pone en sus justos términos el alto valor que ha alcanzado esta modalidad procesal que, además, concentra un alto porcentaje de soluciones consensuadas mediante la conformidad de las partes, lo que evita la celebración de juicios y, por tanto, descarga de trabajo a los órganos de enjuiciamiento con el consiguiente ahorro de trámites y costes. Sin embargo, en la actualidad este procedimiento está monopolizado por dos tipos de delincuencia: seguridad vial y violencia de género. Dada la gran efectividad de las diligencias urgentes, creo que podrían ser utilizadas con igual éxito en la persecución de otros tipos delictivos de naturaleza menos grave. Soy partidario por ello de la potenciación de este tipo de procedimiento que debiera aprovecharse para el tratamiento de la mayor parte de la delincuencia menor.

En el orden cualitativo, dentro del procedimiento abreviado el 54 % de las calificaciones lo fueron por delitos contra el patrimonio y el 18 % por delitos contra la vida y contra la integridad de las personas **(Diapositiva 7)**; en diligencias urgentes el 54 % de las calificaciones tuvieron por objeto

delitos contra la seguridad vial y el 15 % delitos de violencia de género **(Diapositiva 8)**; la prevalencia de los delitos contra la seguridad vial en esta modalidad procesal no implica, como les he indicado antes, que no pueda ser utilizada con igual éxito en la persecución de otros delitos de naturaleza menos grave; en sumarios ordinarios, el 32 % tuvieron por objeto delitos contra la libertad sexual, el 27 % delitos contra la vida y la integridad de las personas y el 14 % delitos contra la salud pública, principalmente en su modalidad de tráfico de drogas **(Diapositiva 9)**. En el procedimiento del Tribunal del Jurado el 58% de las acusaciones son por delitos contra la vida, el 9% por delitos contra las Administraciones Públicas y el 5% por delitos contra la libertad; es manifiesta la preponderancia que han alcanzado en este ámbito los delitos contra la vida humana, lo que hace comprensible que en el borrador de Código Procesal Penal, actualmente en estudio, se haya optado por circunscribir su competencia objetiva a estos tipos penales **(Diapositiva 10)**. En cuanto a la distribución cualitativa de las sentencias dictadas en el año 2012, el 38 % tuvieron por objeto delitos contra la seguridad vial, el 19 % delitos contra el patrimonio y el 7 % delitos contra la vida y la integridad personal **(Diapositiva 11)**.

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. Reitero 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.

La Fiscalía Especial Contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada desarrolla las funciones que legalmente le vienen atribuidas en una triple dirección:

- A) Delitos económicos de especial trascendencia y/o complejidad técnico-jurídica.
- B) Delitos de corrupción pública.
- C) Delitos de blanqueo de capitales cometidos por grupos criminales organizados nacionales o transnacionales, de especial importancia, salvo aquellos que se refieran mayoritariamente al narcotráfico así como los delitos de terrorismo

En el año 2012 la Fiscalía contra la Corrupción mantiene una importante actividad, pues ha intervenido en 290 procedimientos y ha participado en numerosas causas referidas a cajas o entidades financieras en crisis. Se ha producido asimismo un aumento de investigaciones y procedimientos referidos a la criminalidad organizada.

En el ámbito de la Audiencia Nacional el año 2012 se ha caracterizado por un descenso importante de los procedimientos incoados. La actividad del Fiscal se ha centrado en los tipos penales de terrorismo y falsedades, pues del total de las calificaciones evacuadas el 39 % lo fueron por delito de terrorismo, el 25 % por falsedades y el resto por otras figuras

delictivas; en las calificaciones por terrorismo, prevalece abrumadoramente el de ETA con un 95 %, frente al GRAPO (3 %) y yihadista (2 %). La Fiscalía de la Audiencia Nacional ha incoado asimismo 157 diligencias de investigación, de las cuales se han judicializado el 15 %, y de las judicializadas el 91 % responden a casos de terrorismo.

Cabe destacar asimismo que las limitadas competencias que el Fiscal tiene bajo la vigente normativa procesal como investigador de asuntos penales se materializa en las denominadas Diligencias de investigación penal (**Diapositiva 12**). En el año 2011 se incoaron un total de 14.439 diligencias, frente a las 12.719 que se han incoado en el año 2012.

Del total de las incoaciones, 6.182 (que representan el 49 %) resultaron de denuncia o traslado de las Administraciones Públicas, lo que indica claramente que el Ministerio Fiscal se ha convertido en el interlocutor natural de las mismas cuando el hecho delictivo se produce o detecta en el seno de la Administración; 3.285 (que representan el 26 %) por denuncia de particulares, 822 (6 %) por testimonio de procedimiento judicial y 812 (6%) por atestado policial. El Fiscal incoó por su propia iniciativa 255 (un exiguo 2 %). Da la impresión de que el Ministerio Fiscal va adquiriendo en la percepción social un perfil de órgano de investigación criminal digno de confianza por su objetividad y eficiencia en el tratamiento de los asuntos, especialmente de los complejos –delitos contra las Administraciones Públicas-.

No puedo concluir este apartado sin mencionar la intensa actividad invertida por los miembros del Ministerio Público en protección y reforma de menores. En el ámbito de la protección el Ministerio Fiscal interrelaciona con todas las Comunidades Autónomas, competentes inmediatas sobre la materia. La cifra de casi 16.000 menores sometidos a lo largo del año a

expedientes de protección por desamparo es piedra de toque para comprender la importancia de la materia.

Se ha intensificado la actividad de las Secciones de Menores en materia de protección de derechos fundamentales concretos de los niños, particularmente el honor, la intimidad y propia imagen (supervisión de emisiones televisivas, advertencias a los medios, interposición de demandas...) educación (intervenciones en materia de absentismo) y protección específica de tales derechos en colectivos más vulnerables como es el de los niños con discapacidad. A ello respondió el Convenio firmado por el FGE con el CERMI para el seguimiento de posibles compromisos de los derechos de estos niños a la imagen e intimidad en los medios de comunicación

En el ámbito de reforma la reseña es igualmente obligada por los importantes volúmenes de asuntos que se manejan y, todavía más, por el hecho de que es en esta área donde el Ministerio Fiscal ejerce con plenitud las labores de instrucción. Es por ello que la tramitación en forma de diligencias preliminares de 97.817 asuntos durante el año 2012 y la tramitación de 29.598 expedientes de reforma cobran especial sentido y hacen honor a la ingente labor a la que, con mayor o menor grado de exclusividad se dedica una parte importante del Ministerio Fiscal.

Atendiendo por ello a la cifra de Expediente incoados en las Fiscalías, los niveles de incidencia de cada tipo penal aparecen estabilizados con respecto a 2011 con una ligera tendencia a la baja, salvo los relacionados con violencia de género, menos significativa entre jóvenes, que este año sí ha aumentado ligeramente. Es claro el descenso de los delitos contra la seguridad del tráfico y la eficacia de las medidas socio-educativas en el ámbito de la seguridad vial. Se mantienen con respecto a 2011 las cifras de violencia hacia los ascendientes cuyo crecimiento venía incrementándose

exponencialmente desde 2007. Las lesiones siguen siendo la modalidad delictiva que genera más procedimientos, seguidos del robo y otros delitos contra el patrimonio particularmente, daños.

El nivel de conformidades que oscila entre el 75 y el 80% en general, desciende cuando se trata de delitos de especial gravedad, pero sigue siendo alto. Las Sentencias son condenatorias en un 90 % y en alto grado de consonancia con las peticiones del Fiscal, lo que evidencia tanto la eficacia de la atribución de la instrucción al Fiscal como el ajuste de la actuación acusatoria.

Junto a la vigilancia policial y preventiva del repunte de la actividad de bandas detectado en las grandes ciudades sigue siendo esencial la prevención de la violencia en el ámbito familiar y educativo, en internet y los medios de comunicación. La creciente incidencia de trastornos de comportamiento entre los adolescentes y la incapacidad de muchas familias y centros educativos para el tratamiento de los afectados reclama políticas específicas de juventud que mejoren la calidad de la educación y la enseñanza, apoyen las habilidades y recursos parentales, favorezcan la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación y al empleo y promuevan actividades positivas de formación y ocio, e incentiven la participación de los jóvenes en la vida de la comunidad (escuela, barrio, municipio, medios de comunicación, etc).

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: 2.333 Fiscales y 1.910 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. **(Diapositiva 13)**

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.

Atendiendo a esta realidad y teniendo en cuenta que el Ministerio Fiscal es único para todo el Estado, tiene autonomía funcional y tras la reforma de

su Estatuto de 2007 también personalidad jurídica propia, es a la Fiscalía General a quien corresponde procurar un desarrollo uniforme de la Institución.

Hoy, no sólo el Gobierno central, sino los distintos Gobiernos autónomos de una gran parte del territorio nacional, desde luego donde están ubicadas las fiscalías más numerosas, tienen capacidad para tomar decisiones que afectan al funcionamiento del Ministerio Fiscal.

La falta de una estructura consolidada de relación con las Comunidades Autónomas se ha suplido con la constitución de comisiones mixtas de coordinación entre las Consejerías de Justicia, la Fiscalía General del Estado y las Fiscalías de la Comunidad Autónoma correspondiente, donde se plantean las necesidades de medios personales y materiales de las mismas. El balance general del funcionamiento de las mismas puede considerarse satisfactorio.

Se echa en falta sin embargo un órgano nacional de coordinación en el que puedan tratarse los asuntos comunes que puedan afectar a las Fiscalías tanto en el territorio en el que el Ministerio de Justicia aún conserva competencias en esas materias como en el territorio transferido.

Esta ausencia motivó que en su momento la Fiscalía General se dirigiera al Ministerio de Justicia con el fin de crear un cauce formal de comunicación con la conferencia sectorial de la Administración de Justicia a través del cual se abordara la problemática concreta del Ministerio Fiscal, hasta ahora ausente en esa conferencia. Esta situación se ha traducido en la falta de tratamiento conjunto de muchos de los problemas comunes en las distintas administraciones.

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 hablamos de cifras concretas, más que de gestión, 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. Así, la Fiscalía de Área de Marbella tiene una ratio de funcionario por fiscal de 0,40. Así, por ejemplo, la Fiscalía de Área de Marbella, tiene una ratio de funcionario por fiscal de 0,40 y las Fiscalías de Alzira y Benidorm-Denia, una ratio de 0,54 y 0,17 respectivamente **(Diapositiva 14)**.

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.

En la medida en que 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 15).**

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 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 los 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 2.300 Fiscales frente a 4.800 Jueces y que atendiendo a esta proporción el gasto en tecnología para el Ministerio Fiscal debería rondar, al menos, el 30% del total. **(Diapositiva 16)**

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 firmarán 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 €).

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. (Diapositiva 17)

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.

Quiero finalizar esta intervención destacando que buena parte de los problemas a los que les acabo de hacer mención, aparecen tratados en el Libro Blanco del Ministerio Fiscal, actualmente en fase avanzada de elaboración, y del que me gustaría dar cuenta en futura comparecencia parlamentaria que tengo interés en solicitar. Algunas de las cuestiones que se están abordando presentan gran calado. Afrontamos el problema de la nueva organización territorial del Ministerio Público, y en particular el funcionamiento de las Fiscalías de Área, instituidas en la reforma operada por la Ley 24/2007, en relación con las Fiscalías Provinciales y las Secciones Especializadas. Parece consolidada la idea de que las Fiscalías de Área han constituido un avance notorio en la desconcentración de funciones del Ministerio Público, acercando sus medios a los núcleos de población que más lo necesitaban por su litigiosidad, número de juzgados y existencia de secciones desplazadas de la Audiencia Provincial. No obstante queda un importante camino que recorrer para precisar, mediante reforma estatutaria o instrucción interna, el juego de sus relaciones con los restantes órganos territoriales del Ministerio Fiscal, superando las limitaciones que presenta la vigente Instrucción FGE 4/2011. En todo caso, hemos de aspirar a que la demarcación de los órganos de la Fiscalía se acomode a la de los órganos judiciales, lo que introduce en liza la cuestión de la reforma orgánica judicial y la posible implantación de los Tribunales de Instancia, de perfiles todavía no concretados.

Se han debatido asimismo aspectos cruciales de la regulación de la Carrera Fiscal, su división en categorías, quizá obsoleta en la medida en que no se corresponde con un grado de responsabilidad o elenco de funciones diferenciado. También se debate la introducción del Fiscal en expectativa de destino en paralelo con las previsiones orgánico judiciales, el régimen de

selección y funcional de los fiscales sustitutos, y la reordenación del sistema de retribuciones variables.

De gran intensidad ha sido el debate sobre las funciones del Ministerio Fiscal, con interesantes propuestas a cuyo detalle no puedo descender en este momento, pero que podrán ser consultadas en cuanto se hagan públicos los trabajos. La sensación generalizada es que se ha producido una hipertrofia de funciones, no sólo en el ordenamiento estatal, sino también en normas autonómicas, que debe ser objeto de revisión en futuras reformas legales. Se insiste asimismo en la necesidad de que cada reforma normativa que amplíe las funciones del Fiscal vaya acompañada de una memoria económica y de un análisis riguroso y realista de su coste en medios personales y materiales. Se han tratado, en fin, otras muchas materias cuya exposición somera exigiría una comparecencia separada, que me propongo solicitar en un futuro próximo.

Finalizo aquí mi exposición relativa a la Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año de 2011 y evolución ulterior de la actividad del Fiscal en el año 2012, 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.
