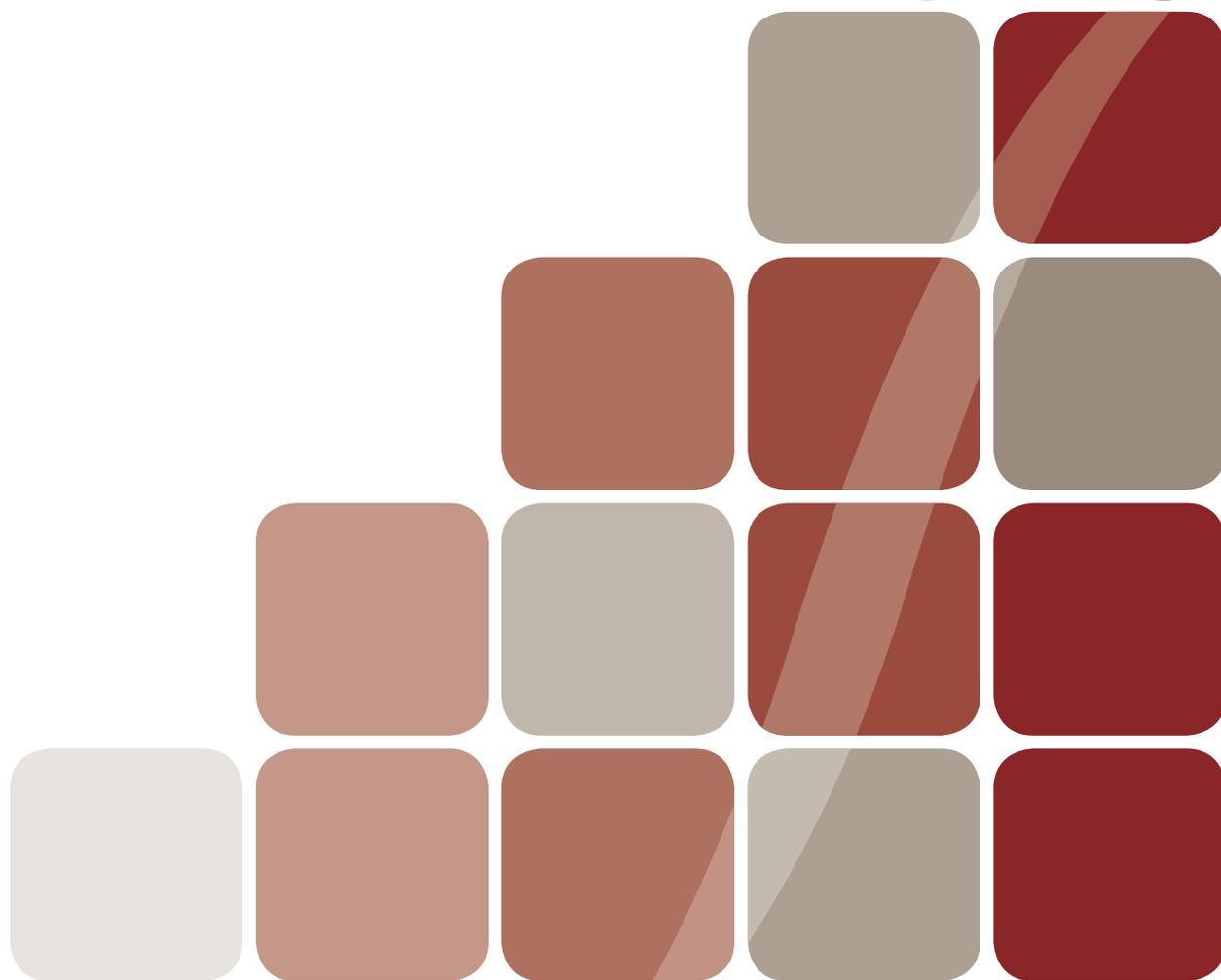


Libro Blanco del Ministerio Fiscal

2013





En el año 2013 el Consejo Fiscal elaboró a partir de las aportaciones de las distintas Fiscalías el presente Libro blanco.

Libro Blanco
del Ministerio Fiscal
2013



NIPO: 051-14-002-6
Depósito Legal: M-3511-2014



Sumario

Fiscal. es

1. LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO FISCAL: HACIA LA ASUNCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	13
1.1 Un nuevo diseño organizativo para el Ministerio Fiscal del siglo XXI	15
1.2 Las 3 «Q» de las funciones: Qué, quién y con qué	16
1.3 La intervención del Fiscal en el proceso penal: nuestra principal actividad	17
1.3.1 La fase de instrucción de los procedimientos penales: presente y futuro de la actividad del Fiscal	18
1.3.2 Las Diligencias de Investigación del Fiscal: El Fiscal como auténtico investigador	19
1.3.3 Los juicios de faltas: ¿gestión eficiente de recursos?	21
1.3.4 La justicia rápida: un procedimiento eficaz de aplicación restringida	22
1.3.5 El Tribunal del Jurado: un procedimiento complejo para un catálogo de delitos inadecuado	23
1.3.6 La intervención del Fiscal en materia de ejecución penal	24
1.3.7 La intervención del Fiscal en materia de vigilancia penitenciaria	26
1.3.8 Medidas para reducir la litigiosidad en el orden penal: la mediación y la conformidad	27
1.3.9 La función del Fiscal en la jurisdicción de menores	29
1.3.10 Relaciones del Ministerio Fiscal con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Judicial	30
1.4 Los restantes ámbitos de actuación del Fiscal	32
1.4.1 La creciente importancia de los órdenes distintos al penal	32
1.4.2 Funciones en el orden jurisdiccional civil	34
1.4.3 Funciones en el orden social	39
1.4.4 Funciones en el orden contencioso-administrativo	40
1.4.5 Funciones en materia de protección de menores	41
1.4.6 Funciones en materia de cooperación internacional	43
1.4.7 Funciones del Ministerio Fiscal ante el Tribunal de Cuentas	44
1.4.8 Funciones del Ministerio Fiscal ante el Tribunal Constitucional	45
1.4.9 Funciones del Ministerio Fiscal en relación con el Defensor del Pueblo	46
1.4.10 Otras funciones del Ministerio Fiscal	47

2. EL MINISTERIO FISCAL: LA AUTONOMÍA COMO GARANTÍA DE LA IMPARCIALIDAD.	53
2.1 Marco legal	55
2.2 Autonomía y unidad de actuación	56
3. ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y DE GESTIÓN	61
3.1 La complejidad de las políticas de RRHH (Recursos Humanos): una estructura asimétrica y multifome	63
3.1.1 Una estructura matricial: el despliegue territorial del Ministerio Fiscal y la especialización	63
3.1.2 La distribución por categorías y la evaluación del desempeño en la carrera fiscal	66
3.1.3 La Nueva Oficina Fiscal: un instrumento frente a los nuevos retos	67
3.1.4 Los indicadores de actividad del Ministerio Fiscal: la estadística	73
3.1.5 La formación de los Fiscales	75
3.2 La estrategia tecnológica del Ministerio Fiscal	81



Presentación

Fiscal. es

En el mes de mayo de 1995 fue aprobado el texto del primer Libro Blanco del Ministerio Fiscal. Aquel trabajo, fruto del esfuerzo colectivo de todos sus miembros, fue impulsado y coordinado por el Consejo Fiscal, máximo órgano representativo de los integrantes de nuestra Institución. En el mismo se abordaba por primera vez la descripción de la situación real del Ministerio Fiscal, y también se formulaban propuestas de futuro en materias organizativas y funcionales, algunas de las cuales fueron contempladas en reformas legislativas posteriores.

El indudable mérito y la contrastada utilidad de aquel primer Libro Blanco no puede desconocer, sin embargo, la necesidad de abordar una tarea de actualización de aquella «fotografía institucional» del Ministerio Fiscal.

En efecto, han pasado muchos años desde entonces. Los cambios en la estructura organizativa de las Fiscalías han sido profundos. Las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal han ido aumentando progresivamente, como lo han hecho los integrantes de la Institución.

El Estatuto Orgánico ha sido modificado profundamente por medio de las Leyes 14/2003 y 24/2007 que han producido cambios sustanciales en la Institución, completando el modelo que la Constitución propiciaba. Se configura al Ministerio Fiscal como un órgano con relevancia constitucional y personalidad jurídica propia y se introduce un despliegue territorial adecuado al Estado de las Autonomías y a la realidad socioeconómica de la España del siglo XXI que junto con el principio de especialización son las principales novedades de la reforma.

Estos cambios han incidido notablemente en la complejidad del Ministerio Fiscal y en la posición que el mismo ocupa entre el resto de Instituciones con las que se relaciona. En este contexto todo futuro desarrollo de la Institución debe ir acompañado necesariamente de mecanismos que garanticen el principio de unidad de actuación.

La publicación de este Libro Blanco está íntimamente relacionada con los cambios procesales radicales que se atisban y que pueden afectar intensamente a la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal. Un ejercicio de responsabilidad de la Institución exige que la misma efectúe un análisis de las funciones que realiza, de los medios con los que cuenta y de los resultados que obtiene.

En consecuencia, la idea central del nuevo Libro Blanco que ahora se presenta es la de hacer un «chequeo» al Ministerio Fiscal que describa la realidad (toda la realidad) de una Institución que sigue comprometida con la sociedad a la que sirve, pero que debe hacer un nuevo balance de situación que le permita afrontar el futuro con garantías de éxito.

La metodología de trabajo se ha inspirado en la máxima participación posible de todas las Fiscalías y de todos los Fiscales, concibiendo el Libro Blanco como una tarea de todos, con información y propuestas «de abajo hacia arriba». Con tal finalidad se celebraron Juntas en todas las Fiscalías en las que tras el debate abierto se fijó posición y se formularon propuestas sobre las diferentes materias sometidas a su consideración.

Se recabó igualmente el parecer de los Fiscales de Sala, Fiscales Superiores y Fiscales Jefes, sobre la base de que su responsabilidad institucional ofrecería una visión enriquecedora (por complementaria) de la formulada por las Juntas de Fiscales.

Los órganos centrales de la Fiscalía General del Estado (Inspección Fiscal, Unidad de Apoyo y Secretaría Técnica) han desempeñado una relevante función de recopilación y sistematización de datos.

El impulso y la coordinación lo asumió también en esta ocasión el Consejo Fiscal, como máximo órgano representativo de la Carrera Fiscal.

Quiero mostrar expresamente agradecimiento a todos los Fiscales que desde sus respectivas Fiscalías, mediante su intervención en las Juntas o con sus aportaciones individuales, han colaborado en estos trabajos.

En todo caso este análisis no puede ser, claro es, un fin en sí mismo. El nuevo Libro Blanco ha de servir para, de nuevo, impulsar las mejoras a introducir en el Ministerio Fiscal, sobre la base de que toda mejora en la Institución, en tanto pieza clave del Estado de Derecho, supondrá un avance en el siempre inacabado proceso de su construcción, y servirá para apuntalar los valores sobre los que se fundamenta. No puede en este punto olvidarse que la relevancia del Ministerio Fiscal en el engranaje constitucional radica en que se le encomienda expresamente la promoción de la Justicia, y, en tanto defensor de los derechos de los ciudadanos, se le atribuye la defensa de la libertad, la igualdad y el pluralismo político, abarcando de esta manera la tutela de los cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1 CE).

La sociedad cambia a un ritmo vertiginoso y una Institución imbricada en sus problemas debe necesariamente adaptarse a los mismos. El fin último no puede ser otro que el de reforzar el Ministerio Fiscal para dar un mejor servicio a la Justicia, y, en definitiva, a la ciudadanía.

Teniendo presente esta finalidad, late en el Libro Blanco una idea básica: para ganar en eficacia es necesario reforzar la Institución, dotarla de mayor autonomía y reorganizarla. Para

garantizar el principio de unidad de actuación y con él, los de seguridad jurídica e igualdad ante la Ley, es preciso dotar a sus órganos de los necesarios instrumentos de gestión. Para garantizar la excelencia y la calidad en las intervenciones del Fiscal es necesario perfilar con precisión su dimensión funcional y profundizar en la formación y en la excelencia profesional.

El impulso a la autonomía se enmarca en un *continuum* del que son precedentes importantes declaraciones institucionales de alto calado: la moción parlamentaria de 27 de mayo de 1997, el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia de 2001 y el acuerdo del Pleno del Congreso de 14 de junio de 2006. En todas ellas se expresaba la necesidad de avanzar en la estructuración del Ministerio Fiscal en torno a este principio.

El fortalecimiento de la Fiscalía General del Estado como auténtico órgano directivo del Ministerio Fiscal se presenta como garantía de la autonomía y, en última instancia, del principio de unidad de actuación.

En cada uno de los temas abordados se ha tratado de realizar un diagnóstico de la situación actual para terminar planteando una serie de propuestas de cambios que permitan al Ministerio Fiscal hacer frente a los nuevos retos que se le presentan.

Tras una breve presentación de la Institución el libro comienza realizando un análisis de las funciones desempeñadas por el Ministerio Fiscal en los distintos ámbitos en que se prevé su actuación. A la vista de las reformas que se anuncian, quizás deba cambiarse también la organización de las Fiscalías, dado que la atribución de funciones investigadores podría resultar incompatible con la forma indiferenciada en la que actualmente se asumen las competencias por parte del Ministerio Fiscal.

Según el art. 124 CE el Ministerio Fiscal ha de cumplir estas funciones conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad. Por ello, se aborda en este momento la necesidad de profundizar en la autonomía funcional, organizativa, de gestión y presupuestaria como garantía de la imparcialidad.

A continuación se analizan los aspectos organizativos y de gestión en los que la existencia de 13 Administraciones (Ministerio de Justicia y 12 Gobiernos Autonómicos con competencias en materia de Justicia) que prestan servicios administrativos al Ministerio Fiscal ha generado una complejidad difícil de gestionar para una Institución que siendo única para todo el Estado se ve sometida a las estrategias diferentes y en muchos casos contradictorias que en materia de RRHH, presupuestaria, tecnológica y de infraestructuras diseñan las distintas Administraciones.

En materia de Recursos Humanos se abordan propuestas de mejora para una adecuada articulación de dos de los principios esenciales que han presidido las últimas reformas de la Institución y que se considera que siguen planteando problemas en su implantación: la descentralización organizativa y la especialización. Era imprescindible una reflexión y revisión del nuevo modelo instaurado tras casi cinco años de su implantación.

También se analiza la necesidad de articular sistemas válidos de evaluación del desempeño que puedan medir e incrementar la productividad.

Se plantea así mismo la necesidad de adaptar la Oficina de las Fiscalías a los cambios que la Institución ha experimentado. El despliegue territorial y la especialización introducidas en el Ministerio Fiscal no han tenido reflejo en su oficina. Se realizan, por ello, propuestas conducentes a su modernización y reorganización.

Dentro de la gestión de los Recursos Humanos se confiere especial importancia a la formación inicial y continuada de los Fiscales, partiendo de su enorme valor estratégico en aras a conseguir un Cuerpo del máximo prestigio profesional, entendiendo que a la formación debe dársele simultáneamente la consideración de derecho y de deber y considerando que la Fiscalía General del Estado debe tener competencias plenas en el diseño y planificación de las actividades formativas.

Por último se analizan los problemas que el inextricable mapa tecnológico del Ministerio Fiscal ha venido generando y se expone la estrategia desarrollada por el Ministerio Fiscal para evitar que una vez más la existencia de una multiplicidad de Administraciones con competencias en esta materia pueda poner en peligro el principio de unidad de actuación.

A partir de ahora se abren nuevos espacios de reflexión para los otros Poderes del Estado en la tarea de preparar el diseño de un Ministerio Fiscal capaz de afrontar los nuevos retos y satisfacer las cada vez más exigentes necesidades sociales. En definitiva, el objetivo último ha de ser la mejora de la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal para prestar un mejor servicio al Estado de Derecho, a la Justicia y a todos los ciudadanos.

Madrid, a 29 de enero de 2014



El Fiscal General del Estado
Eduardo Torres-Dulce Lifante

Las funciones
del Ministerio Fiscal:
hacia la asunción
de la investigación

1

Fiscal. es

1.1 UN NUEVO DISEÑO ORGANIZATIVO PARA EL MINISTERIO FISCAL DEL SIGLO XXI

No es ocioso comenzar recordando que el art.124 CE encomienda al Ministerio Fiscal la misión de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, así como la de velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social. Todo ello debe hacerlo respetando los principios de legalidad, imparcialidad, dependencia jerárquica y, en particular, el principio de unidad de actuación, que garantiza que la ley se aplica de forma uniforme en todo el territorio.

La reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal introducida por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, diseña una nueva organización del Ministerio Fiscal adaptándolo en su despliegue territorial al Estado de las Autonomías y a la realidad socioeconómica de la España del siglo XXI, introduciendo además el principio de especialización.

La estructura organizativa del Ministerio Fiscal viene presidida por la Fiscalía General del Estado, auténtico órgano directivo del Ministerio Fiscal que tiene encomendadas las tareas de planificación, organización, dirección y control indispensables para garantizar el adecuado funcionamiento de la Institución conforme a los principios constitucionalmente consagrados.

Los 2.419 Fiscales con los que cuenta la Institución se integran en una organización en la que podemos distinguir entre Fiscalías de Órganos Centrales y Fiscalías Territoriales. Las primeras son las Fiscalías del Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Audiencia Nacional y las dos Fiscalías especiales: Anticorrupción y Antidroga.

La estructura territorial del Ministerio Fiscal está compuesta por las Fiscalías de Comunidad Autónoma, las Fiscalías Provinciales, las Fiscalías de Área y las Secciones Territoriales.

Pero este despliegue no debe hacernos olvidar que el Ministerio Fiscal es una Institución única para todo el Estado, en la que la unidad de actuación y la dependencia jerárquica se configuran como auténtica garantía de la armonización y homogeneización en la aplicación de la Ley.

Sin embargo, esta Institución única se ve obligada a operar en un mapa organizativo complejo. Una complejidad que se deriva de que se integra con autonomía funcional dentro del Poder Judicial pero carece de medios propios de gestión, correspondiendo a otro Poder del Estado, el Ejecutivo (a nivel estatal y autonómico), la misión de proporcionarle el adecuado

soporte administrativo y económico para que pueda cumplir sus funciones. Las peculiaridades derivadas de esta fórmula de gestión –un Poder del Estado gestionando a otro Poder– no se presentan en ningún otro ámbito de la Administración Pública.

Con una estructura organizativa como la descrita, el Ministerio Fiscal debe cumplir el mandato del art.124 CE. Y si como está previsto asume la investigación de las causas penales, será necesario un cambio importante en la organización de las Fiscalías. Desde esta óptica de cambios, analizaremos a continuación las funciones desempeñadas en la actualidad por el Ministerio Fiscal.

1.2 LAS 3 «Q» DE LAS FUNCIONES: QUÉ, QUIÉN Y CON QUÉ

El ejercicio eficaz de las funciones encomendadas por la ley al Ministerio Fiscal tiene como premisa la disposición de una adecuada asignación de medios materiales y personales. Ello permitirá afrontar el futuro con garantías de éxito.

El Ministerio Fiscal representa en el proceso intereses de la sociedad en su conjunto o de colectivos suficientes indeterminados. Ello excluye los intereses privados de ciudadanos concretos en sus relaciones con otros ciudadanos o con las instituciones públicas, así como los derechos o intereses de una determinada Administración. En ocasiones intereses aparentemente privados trascienden para convertirse en auténticos intereses sociales.

El artículo 3 Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) enumera pormenorizadamente, conforme a los principios expuestos, las funciones del Ministerio Fiscal, conteniendo una cláusula de cierre que incluye cualquier otra función que el ordenamiento jurídico estatal le atribuya. Aunque a partir de la reforma introducida en el EOMF por la Ley 14/2003, de 26 de mayo, la cláusula contiene una reserva competencial estatal, lo cierto es que tanto antes como después de la citada reforma, asistimos a una generalizada atribución de competencias al Ministerio Fiscal por normativa procedente de las CCAA que contradice el espíritu y la letra del Estatuto y su carácter de Institución única para la que no tiene sentido ejercer unas competencias diferentes según la Comunidad Autónoma en la que actúe.

El criterio de eficacia debe regir cualquier intervención del Ministerio Fiscal, lo que motiva particularmente la revisión y replanteamiento de aquellas actuaciones que tienen lugar fuera de la jurisdicción penal. Hay procesos en los que el Fiscal se presenta nítidamente como una

parte, pero en otros, su lógica falta de cercanía a los hechos le sitúa en una posición informante, que coadyuva en la formación de criterio del órgano judicial, potenciada por su actuación imparcial y objetiva en defensa de la legalidad. Esta es la forma en que debe articularse la intervención del Fiscal en el proceso en sus distintas fases.

En consecuencia:

- Las funciones del Ministerio Fiscal deben desarrollarse principalmente en el ámbito judicial y no en el administrativo, por lo que han de limitarse al máximo todas las que no respondan a ese esquema. Estas últimas han de ser sometidas a profunda revisión por el Legislativo.
- Como órgano de relevancia constitucional, las funciones le deben ser atribuidas solo por una Ley de las Cortes Generales, lo que contribuiría a evitar la actual dispersión normativa y competencial.
- El fundamento de la intervención del Ministerio Fiscal está en el interés público y social plasmado en el art. 124 de la Constitución, lo que hace que en el proceso represente intereses de la sociedad o del colectivo indeterminado de los ciudadanos.
- La atribución de funciones requiere que, siempre con carácter previo, se elabore una memoria económica o un estudio de impacto en materia de medios personales y materiales de las funciones que se le asignen.

1.3 LA INTERVENCIÓN DEL FISCAL EN EL PROCESO PENAL: NUESTRA PRINCIPAL ACTIVIDAD

El proceso penal es el ámbito en el que el Ministerio Fiscal interviene con mayor intensidad y en el que centra la mayor parte de su actividad (75%), dedicando los mayores esfuerzos institucionales, tanto en el ámbito preprocesal como en las distintas fases de cada procedimiento. En el caso de que se asuma la investigación, deberán crearse dentro de las Fiscalías unidades especializadas, dado que la actual asunción indiferenciada de funciones puede resultar incompatible con las nuevas responsabilidades.

Teniendo a la vista una importante asunción de competencias en el orden penal es importante analizar la forma en que el Fiscal está desempeñando sus funciones en la actualidad en este orden jurisdiccional, porque para afrontar con éxito los nuevos retos será necesario introducir cambios que racionalicen los esfuerzos que en la actualidad se realizan.

1.3.1 La fase de instrucción de los procedimientos penales: presente y futuro de la actividad del Fiscal

Diagnóstico de la situación actual

La intervención del Fiscal en la fase de investigación de los hechos delictivos es especialmente activa, si bien, el volumen de asuntos tramitados en los Juzgados de Instrucción impide actualmente, en la práctica, la asistencia del Ministerio Fiscal a todas y cada una de las diligencias llevadas a cabo en los mismos.

Los atestados policiales son la forma de iniciación de los procedimientos penales por antonomasia. En la actualidad todos y cada uno de los atestados elaborados anualmente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (unos 5.000.000) ingresan en la organización judicial, incluso en aquellos supuestos (80% del total) en los que es obvio desde un primer momento que la investigación no va a progresar. Con ello se aumenta de manera artificial e ineficaz el volumen de asuntos gestionados por los órganos judiciales en unos procedimientos cuyo destino inmediato es el sobreseimiento y consiguiente archivo.

Un nuevo marco normativo debería establecer un sistema que permitiera, con las debidas garantías de control, que las diligencias policiales solo fueran remitidas al órgano judicial encargado de asumir su investigación en los casos en que hubiera posibilidades de que la investigación progresase.

De este modo podrían concentrarse los esfuerzos y los recursos en aquellos asuntos que verdaderamente lo requieran. De cara a la asunción de la investigación por el Fiscal, esta medida sería irrenunciable, ya que de otro modo la Institución no podría hacer frente a estos nuevos cometidos con los recursos con los que cuenta.

Por otro lado, resulta necesario realizar un análisis sobre el tipo de delincuencia que concentra los esfuerzos de los servicios de guardia. Como luego se verá al analizar los juicios rápidos que son los que absorben la mayor parte de los recursos en estos servicios, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad consumen su actividad exclusivamente en dos tipos de delincuencia: la violencia de género y la seguridad vial. Existen otros muchos ilícitos que siendo de rápida instrucción y no siendo acreedores de penas elevadas podrían encontrar también cabida aquí y que al ser una decisión policial la que predetermina el contenido de las guardias, están viéndose privados de una mayor agilidad en su investigación.

Propuestas

La remisión de los atestados elaborados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en los que no consta autor conocido aumenta de manera artificial e ineficaz el volumen de asuntos gestionados por los órganos judiciales en unos procedimientos cuyo destino inmediato es el sobreseimiento provisional y consiguiente archivo. Se debería establecer normativamente un sistema que permitiera, con las debidas garantías de control, que esas diligencias solo fueran remitidas al órgano encargado de asumir su investigación en los casos en que hubiera indicios contra persona determinada, de modo que se posibilite concentrar los esfuerzos y los recursos en aquellos asuntos que verdaderamente lo requieran.

Un mayor protagonismo del Fiscal en la organización de los servicios de guardia y en la elaboración de los protocolos de actuación de los mismos, especialmente en relación con los juicios rápidos, facilitaría un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

1.3.2 Las diligencias de investigación del Fiscal: El Fiscal como auténtico investigador.

Diagnóstico de la situación

La actividad investigadora que el Fiscal ya realiza con la actual regulación está alcanzando cada vez mayor relevancia, especialmente en algunas formas de delincuencia como la delincuencia económica y la corrupción. Las Administraciones Públicas suelen acudir preferentemente a la Fiscalía a la hora de poner en conocimiento hechos que consideran delictivos, en lugar de acudir a instancias policiales o judiciales.

A expensas de una posible reforma procesal penal de carácter integral, es preciso perfilar mejor los contornos normativos de la labor investigadora propia del Ministerio Fiscal, que en la actualidad apenas se reducen a los arts. 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y 773 LECrim.

El marco actual es insuficiente y falta concreción en las actuaciones investigadoras que el Fiscal puede desplegar con carácter preprocesal. La naturaleza del Ministerio Fiscal y los principios por los que se rige su actuación, así como la diferente naturaleza de los actos de la fase de instrucción respecto a las prácticas probatorias en el juicio deberían propiciar la fijación de

los términos en que se puede dar validez a las actuaciones realizadas por la Fiscalía con el fin de que no tengan que ser reiteradas en los Juzgados.

Es necesario ampliar el abanico de actuaciones que el Ministerio Fiscal puede llevar a cabo en el curso de estas diligencias, habilitándole, por ejemplo, para la realización de determinadas actuaciones como la adopción de medidas cautelares reales urgentísimas de las que en muchas ocasiones depende el éxito de la investigación.

Propuestas

Mientras no entre en vigor una reforma procesal penal de carácter integral, se considera necesario perfilar mejor los contornos normativos de la labor investigadora propia del Ministerio Fiscal, que hoy se concentra en apenas dos artículos (art. 5 EOMF y 773 LECrim), al menos en los siguientes aspectos:

- Diligencias que el Ministerio Fiscal puede practicar en el ámbito de sus diligencias de investigación penal: Es notorio el insuficiente marco normativo de las mismas, y la falta de concreción de las actuaciones investigadoras que el Ministerio Fiscal puede desplegar actualmente con carácter preprocesal. Es preciso dotar al Ministerio Fiscal de los instrumentos legales adecuados para permitir el acceso a datos de carácter personal que no supongan intromisión en derechos fundamentales que requieran autorización judicial (por ejemplo, la identificación de los titulares de direcciones IP). Del mismo modo, se estima conveniente que se concedan las habilitaciones legales pertinentes para acordar medidas cautelares de naturaleza real (por ejemplo, embargos o anotaciones preventivas).
- Forma de participación de los interesados en el marco de estas diligencias: Debe regularse en términos tales que permitan conjugar adecuadamente los principios de contradicción y defensa reconocidos genéricamente en el actual art. 5 EOMF con la necesaria eficacia de las investigaciones.
- Necesidad de control real de las prórrogas de su tramitación: Es preciso evitar la prolongación excesiva de las mismas.
- Medios personales: La labor investigadora del Ministerio Fiscal ha de venir acompañada de las correspondientes dotaciones de Unidades Adscritas de Policía Judicial (a las que se hará expresa referencia en el apartado correspondiente de este Libro), así como de los técnicos y peritos que sean necesarios para garantizar la eficacia de nuestra labor.

1.3.3 Los juicios de faltas: ¿gestión eficiente de recursos?

Diagnóstico de la situación actual

El tratamiento de las faltas debiera ser objeto de una profunda revisión. Los últimos datos de la Fiscalía General del Estado revelan que más de la mitad de los señalamientos de las Fiscalías dimanaban de este tipo de procedimientos, siendo el doble que los señalamientos de los juicios por delito. En efecto, los datos del pasado año arrojan un total de 325.067 señalamientos por falta frente a 172.439 señalamientos por delito.

Aunque es obvia la diferente gravedad de unos y otros ilícitos, lo cierto es que se están empleando demasiados recursos en infracciones de escasa trascendencia. A esto se añade el hecho de que más de la mitad de las sentencias que se dictan en los juicios de faltas son absolutorias. Este alto número de absoluciones es originado por deficiencias de material probatorio derivadas de la inexistencia de investigación previa en este tipo de procedimientos, o por incomparecencias de denunciadores y/o testigos ante la escasa relevancia del hecho o el paso del tiempo.

A la vista de ello, la necesidad de optimizar los recursos humanos exige que los mismos se empleen prioritariamente en la persecución de las infracciones penales más graves y no se concentren en este tipo de infracciones que deberían encontrar cabida ante otras instancias distintas a las judiciales.

Propuestas

- La menor entidad de estas infracciones penales no justifica el ingente esfuerzo empleado por el Ministerio Fiscal en este tipo de procedimientos. La necesidad de optimizar los recursos exige dedicarlos prioritariamente a la persecución de las infracciones penales más graves.
- De acuerdo con el Informe sobre el Anteproyecto de reforma del Código Penal elaborado por el Consejo Fiscal en fecha 8 de enero de 2013 debiera suprimirse el actual listado de infracciones penales leves (faltas) recogidas en el Libro III del Código Penal, postulándose la transformación de algunas de ellas en delitos menos graves, precisamente aquellas que afectan a bienes jurídicos primarios como la integridad física (falta de lesiones) o que tienen una incidencia directa en el concepto de seguridad ciudadana como las infracciones patrimoniales (faltas de hurto, estafa y apropiación indebida). En todo caso, se considera que este tipo de infracciones menores pudieran ser enjuiciadas de forma ágil a través del juicio

rápido. El resto de infracciones –una vez despenalizadas- puede tener adecuada respuesta en los ámbitos civil o administrativo.

- Deben fomentarse fórmulas de mediación que eviten la excesiva litigiosidad judicial en este tipo de infracciones. En el caso de que las faltas así destipificadas se sancionaran en vía administrativa, debiera restringirse la posibilidad de impugnación ante el orden contencioso-administrativo.

1.3.4 La justicia rápida: un procedimiento eficaz de aplicación restringida

Diagnóstico de la situación

En lo que se refiere al procedimiento para el enjuiciamiento rápido los datos estadísticos de la Fiscalía General del Estado ponen de manifiesto que se ha consolidado una situación en la que casi la mitad del total de calificaciones que se formulan (145.501), se llevan a cabo en este tipo de procedimiento de enjuiciamiento rápido, concebido como una vía procesal ágil y eficaz para la investigación y enjuiciamiento de la denominada «delincuencia menor». Como medias nacionales, en torno al 70% de los procedimientos que se incoan generan una calificación y de las mismas, cerca del 80% concluyen con una conformidad.

Estas cifras ilustran la gran eficacia de este tipo de procedimientos que, sin embargo, están viendo restringido su ámbito de aplicación a la seguridad vial y a la violencia de género, sin que exista ningún motivo que justifique su falta de extensión a otros tipos de delincuencia.

Hay factores que impiden la adecuada tramitación por este cauce de todos los asuntos que podrían entrar en su ámbito de aplicación, siendo el más importante de ellos la carencia de los medios necesarios (peritos, forenses...) que estén disponibles para propiciar lo que pretende ser una rápida y mínima instrucción.

Además, el hecho de que sea una decisión policial la que encauza determinados ilícitos por este tipo procedimental, impide que el Fiscal pueda determinar la incoación del mismo, aunque se cumplan los requisitos legales y la investigación pudiera concluirse durante el servicio de guardia.

Por otro lado, en aquellos supuestos en los que por falta de conformidad debe celebrarse el juicio (20%), que como su propio nombre indica debería ser rápido, se detectan en ocasiones dilaciones incompatibles con idea original de la justicia inmediata.

Propuestas

Se propone que este tipo de procedimientos sea objeto de un nuevo impulso legislativo mediante:

- La objetivación de los requisitos necesarios para su aplicación (arts. 795 y concordantes LECrim), de manera que ésta no quede en manos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- La supresión del límite de cinco años de pena máxima asociada al delito para que puedan ser objeto de esta tramitación hechos de instrucción sencilla, fijando como límite el propio de las Diligencias Previas del Procedimiento Abreviado.
- La sustracción de la competencia del Tribunal del Jurado de determinados delitos cuya instrucción, por lo general, no presenta complicación alguna, y que estarían dentro del límite penológico de este procedimiento, como el allanamiento de morada o las amenazas condicionales.
- La extensión de la aplicación de este procedimiento a la jurisdicción de menores.
- La ampliación de los supuestos que permitan las soluciones consensuadas (arts. 800 y siguientes LECrim), mediante la conformidad privilegiada, lo que facilitaría que la tarea investigadora se concentrara en aquellos asuntos que verdaderamente lo requieran.
- La modificación de la LECrim para permitir que las diligencias de investigación interesadas por el Ministerio Fiscal que se entendieran como imprescindibles para formular acusación tuvieran carácter vinculante para el Juez, tal y como ya ocurre en el procedimiento abreviado (art. 780 LECrim)

1.3.5 El Tribunal del Jurado: un procedimiento complejo para un catálogo de delitos inadecuado

Diagnóstico de la situación

En este procedimiento el Fiscal realiza una auténtica labor investigadora teniendo un claro protagonismo en la fase de instrucción.

No obstante, las inercias del funcionamiento de la maquinaria procesal no siempre permiten que en la práctica la fase de instrucción responda al espíritu y finalidad de la Ley, mediante la presencia activa e impulsora de las partes acusadoras.

Por otro lado, el catálogo de delitos cuyo enjuiciamiento se atribuye al Tribunal del Jurado es heterogéneo, sin que se observe una aparente sistemática o unos criterios claros de atribución, abarcando delitos de muy distinta gravedad y complejidad.

Además, el carácter excesivamente técnico del objeto del veredicto –el cuestionario sobre el que deben pronunciarse los miembros del Jurado– encorseta y dificulta la labor de estos.

Propuestas

- Debe revisarse el catálogo de delitos cuyo enjuiciamiento se atribuye al Tribunal del Jurado. Se considera que su número es excesivo, careciendo de sistemática y de criterios claros de atribución (el borrador de Código Procesal Penal atribuye competencia al jurado para el enjuiciamiento en primera instancia de los delitos consumados de homicidio doloso y asesinato, cuando no sean cometidos por grupos u organizaciones criminales).

1.3.6 La intervención del Fiscal en materia de ejecución penal

Diagnóstico de la situación

La fase de ejecución de las sentencias culmina la efectividad de la tutela judicial. Debe ser objetivo irrenunciable lograr una ejecución sin dilaciones. El «hacer ejecutar lo juzgado» compete de manera directa a los Juzgados y Tribunales, conforme al art. 117 CE. El papel del Ministerio Fiscal es también en esta fase fundamental, como garante de la legalidad y promotor de la acción de la Justicia. El cumplimiento de los fines de la pena y la protección de las víctimas debe presidir su actuación.

La actual regulación legal parece pensada primordialmente para la pena de prisión, sin haberse adaptado a la ejecución de otras consecuencias penales.

La situación es particularmente deficiente en lo relativo a las investigaciones patrimoniales necesarias para que la maquinaria judicial pueda exigir al penado que asuma sus responsabilidades pecuniarias, que incluyen la reparación del daño causado y las sanciones de tipo económico que, en su caso, le hayan sido impuestas.

El procedimiento de ejecución se ve gravado con una burocracia recargada de traslados y dictámenes, sin que haya logrado todavía aprovecharse de los importantes avances derivados de la gestión informática, la explotación de bases de datos y la gestión de la información, tratándose este de un campo abonado para ello.

En general, se carece de una normativa precisa sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la fase de ejecución de los procesos penales, lo que genera una cierta inseguridad jurídica.

Propuestas

La ejecución penal debe ser objeto de una profunda revisión. A tal efecto, se formulan las siguientes propuestas:

- Regulación completa de los trámites propios de la fase de ejecución penal, mediante su simplificación, de manera que los aspectos esenciales del cumplimiento de lo acordado en la sentencia puedan llevarse a cabo conforme al principio de concentración. Ello puede tener un impacto especialmente positivo en la ejecución de las novedosas penas y medidas de seguridad recogidas en el actual Anteproyecto de reforma del Código Penal.
- Fijación de los criterios jurídicos generales de actuación del Ministerio Fiscal, mediante una Circular de la Fiscalía General del Estado.
- Unificación de las Secciones de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución Penal en las distintas Fiscalías.
- Evaluación de la experiencia acumulada por los Juzgados exclusivos en materia de ejecución para desarrollar adecuadamente este modelo, en su caso, en los distintos territorios.
- Promoción del control directo y efectivo de la fase de ejecución por parte de las Secciones Especializadas.
- Supresión de la intervención del Ministerio Fiscal en aquellos trámites que no se refieran a los aspectos esenciales de la ejecución de la sentencia (tasaciones de costas o destino de piezas de convicción, entre otros).
- Establecimiento de cauces de colaboración de otras Administraciones Públicas (señaladamente, la AEAT), ante la constatación de la insuficiencia de los mecanismos propios de investigación patrimonial en la vía penal.
- Potenciación del desarrollo de la regulación de las Oficinas de Recuperación y Gestión de Activos.

- Evaluación y revisión, en su caso, de las utilidades de los sistemas informáticos en esta materia, para agilizar su tramitación y explotar adecuadamente la información generada por los mismos.

1.3.7 La intervención del Fiscal en materia de vigilancia penitenciaria

Diagnóstico de la situación

La intervención del Fiscal en esta materia carece de una regulación sistemática. La Ley Orgánica General Penitenciaria no hace mención alguna al Fiscal y el Reglamento Penitenciario no regula cuál deba ser su intervención en estos expedientes. El Código Penal sí contempla expresamente la intervención y el necesario dictamen del Ministerio Fiscal en algunas actuaciones ante el Juez de Vigilancia, pero todas estas menciones distan mucho de constituir un cuerpo legal que aborde sistemáticamente la función del Fiscal en la materia.

La práctica ordinaria de los Juzgados y el funcionamiento de las Fiscalías ha llevado a extender esta intervención a todas las actuaciones. Su necesidad puede deducirse de las funciones encomendadas al Fiscal en el artículo 3.1 y 3.3 EOMF y en consonancia con ello el artículo 4.2 menciona expresamente entre las facultades del Ministerio Fiscal la de «visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciarios o de internamiento de cualquier clase de su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y recabar cuanta información estime conveniente».

En esta materia se observa una cierta superposición de competencias entre los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y los Jueces o Tribunales sentenciadores. La regulación de los recursos contenida en la Disposición Adicional 5ª LOPJ que fija la competencia para conocer de los mismos en función de que la resolución recurrida se refiera a tratamiento o régimen penitenciario, no deja clara la competencia de unos y otros.

Por otro lado, el hecho de que en muchos supuestos los recursos interpuestos por el Fiscal no tengan carácter suspensivo, deja vacío de contenido el control jurisdiccional de las decisiones de la Administración Penitenciaria.

Para un mejor aprovechamiento de los recursos que las Fiscalías dedican a la materia de Vigilancia Penitenciaria, sería preciso el acceso telemático a las bases de datos de la Administración Penitenciaria, así como a los expedientes de los internos.

Además sería preciso reorientar las visitas que se efectúan a los Centros Penitenciarios para rentabilizarlas. Gran parte de las cuestiones que surgen en esas visitas deben ser resueltas por la propia estructura penitenciaria y por los servicios de asesoramiento de los Colegios de Abogados, debiendo reservar al Fiscal la tarea de inspeccionar el Centro, entrevistando a sus profesionales para conocer de primera mano los programas de tratamiento penitenciario y su eficacia, siendo conveniente conocer las instalaciones donde tienen lugar o incluso asistir a las sesiones, de manera que pueda hacerse efectivo el control que pretende el artículo 4.2 EOMF.

Propuestas

- Las funciones y el tipo de intervención del Fiscal en este ámbito deben estar predeterminadas por la Ley Orgánica General Penitenciaria. En particular, se entiende que en todos estos expedientes resulta imprescindible la intervención del Ministerio Fiscal, emitiendo dictamen y con posibilidad de recurrir las resoluciones que se dicten.
- Se debe superar la insatisfactoria regulación actual de los recursos contenida en la Disposición Adicional 5ª LOPJ, clarificando las materias que puedan ser objeto de los mismos, y su carácter suspensivo para evitar que la tardanza en su resolución les prive de eficacia práctica.
- En cuanto a medios materiales, y para un mejor cumplimiento de las funciones del Fiscal, se propone al menos la posibilidad de compartir o tener acceso a las bases de datos penitenciarias para examinar las incidencias de la ejecución de la pena que permitan valorar todas las circunstancias concurrentes antes de emitir los dictámenes correspondientes.
- Se considera que deben mantenerse las visitas de inspección a los Centros Penitenciarios, pues es una función esencial del Fiscal.

1.3.8 Medidas para reducir la litigiosidad en el orden penal: la mediación y la conformidad

Diagnóstico de la situación

La mediación y la conformidad son figuras de creciente importancia y presencia en el proceso penal y son un instrumento eficaz para la mejor gestión de los recursos destinados al enjuiciamiento, dado que facilitan o evitan la celebración del juicio.

La falta de regulación de la mediación penal ha hecho que las experiencias que se han realizado en esta materia sean aisladas y que no pasen de simples proyectos piloto. Es preciso dotar a la mediación penal de un marco legal que facilite este instrumento que puede reducir la litigiosidad y ofrecer a las víctimas un ámbito alternativo de reparación.

Con respecto a las conformidades y sin perjuicio de que eventuales reformas legales pudieran ofrecer un marco que facilite la gestión de las mismas, en la actualidad es preciso que el Ministerio Fiscal tenga una actitud proactiva en la búsqueda de soluciones consensuadas que, respetando los límites legales, permitan agilizar el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Sigue siendo muy elevado el índice de conformidades en el propio acto del juicio oral, lo que significa que se podría haber evitado la carga de trabajo y los perjuicios de todo tipo que supone la innecesaria citación de testigos y peritos.

El Protocolo suscrito el 1 de abril de 2009 entre la Fiscalía General del Estado y el Consejo General de la Abogacía de España, desarrollado por la Instrucción 2/2009 de la Fiscalía General del Estado, sigue siendo un instrumento útil para promover la finalización anticipada de los procesos penales por acuerdo entre las partes, contribuyendo de esta manera a la necesaria descarga de asuntos y consiguiente agilización de la Administración de Justicia.

No obstante, todavía se detectan algunas disfunciones en su aplicación práctica, derivadas de la sobrecarga de trabajo y de la inercia del funcionamiento de la maquinaria judicial que es preciso solventar.

Propuestas

- El Ministerio Fiscal debe tener una postura activa en la búsqueda de soluciones consensuadas que permitan agilizar el funcionamiento de la Administración de Justicia.
- Debe promoverse la aplicación del Protocolo suscrito en fecha 1 de abril de 2009 entre la Fiscalía General del Estado y el Consejo General de la Abogacía de España, desarrollado por la Instrucción nº 2/2009, como vía para facilitar las conformidades. A tales efectos deben constituirse comisiones mixtas a nivel provincial que analicen periódicamente la evolución en la correcta aplicación del protocolo.
- Debe involucrarse a los órganos judiciales estableciendo con ellos una adecuada coordinación que permita tramitar adecuadamente las conformidades.

- Las soluciones consensuadas deben en todo caso respetar los derechos de las víctimas, en especial el derecho de información.

1.3.9 La función del Fiscal en la jurisdicción de menores

Diagnóstico de la situación

En la jurisdicción de menores el Fiscal asume verdaderamente una función investigadora. En el año 2012 se incoaron casi 100.000 diligencias preliminares (97.817), expedientes que se corresponden con asuntos ingresados en las distintas Fiscalías, en su inmensa mayoría, por hechos acaecidos en el curso del año. La proporción de expedientes de reforma alcanza casi al tercio de dicha incoación (29.598). 18.639 fueron los escritos de alegaciones formulados y prácticamente 20.000 las sentencias dictadas, lo que da idea de las vistas a las que se asistió.

En este ámbito deberían aprovecharse también las ventajas que el enjuiciamiento rápido está generando en la jurisdicción de mayores, ya que, a la vista de las cifras de actividad, los ahorros podrían ser notables.

En la tramitación de los expedientes de menores cobran especial relevancia las funciones de los Equipos Técnicos adscritos a las Secciones de Menores, cuyo funcionamiento podría ser más flexible y eficiente si dependieran orgánicamente del Ministerio Fiscal.

Los servicios de guardia podrían funcionar de forma más eficiente si se adoptasen medidas organizativas para mejorar la interacción con determinadas Instituciones, como por ejemplo las Entidades Públicas que deben proporcionar el recurso más adecuado para los menores en caso de necesidad de internamiento y con las que deberían establecerse mecanismos para agilizar al máximo este trámite.

En cuanto a las cuestiones procesales, se observan algunas ineficiencias derivadas de exigencias legales que poco aportan a los derechos del menor y ralentizan la tramitación, como la necesidad de tomar declaración al menor de la que podría prescindirse si la misma ya se ha realizado de forma adecuada en sede policial o la presencia de un segundo Fiscal en la declaración en caso de ausencia de los representantes legales del mismo que ignora el principio de unidad de actuación del Ministerio Público.

Por último, no existe una solución procesalmente adecuada para los supuestos en los que concurren imputados mayores y menores de edad, produciéndose actuaciones duplicadas e ineficiencias que incluso pueden dar lugar a contradicciones.

Propuestas

La experiencia acumulada desde la promulgación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal de los Menores (en adelante, LORPM) pone de manifiesto la necesidad de formular algunas propuestas en el sentido siguiente:

- Eliminación de la previsión legal de la presencia de un segundo Fiscal en las declaraciones de menores cuando no comparezcan sus representantes legales (art. 17.2 LORPM). Esta presencia supone disfunciones organizativas y no aporta garantía alguna al menor.
- Promover el principio de celeridad en la instrucción de estos procedimientos, para lo cual se estima necesaria la dependencia orgánica de los Equipos Técnicos adscritos a las Secciones de Menores de las Fiscalías.
- Reformar la LORPM y la LECrim para establecer un sistema de instrucción y enjuiciamiento conjunto de delitos de máxima gravedad en que concurren como coimputados mayores y menores de edad. En todo caso, debe promoverse una mayor coordinación en los asuntos en que se encuentren implicados mayores y menores de edad, para evitar posiciones dispares ante unos mismos hechos, sin perjuicio de la necesaria individualización de la respuesta penal.

1.3.10 Relaciones del Ministerio Fiscal con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Judicial

Diagnóstico de la situación

La colaboración entre la Fiscalía y la Policía Judicial es fructífera sobre todo en los territorios en los que se dispone de Unidades Adscritas y en materias especializadas (extranjería, criminalidad informática, medio ambiente, menores, etc.).

El Decreto de Policía Judicial no tiene una ejecución homogénea en cuanto a la intensidad y periodicidad de la reunión de la Comisión de Policía Judicial, lo que lleva a un defectuoso

cumplimiento de la Instrucción 2/1988, de 4 de mayo, *sobre el Ministerio Fiscal y la Policía Judicial*. Ello no es óbice sin embargo para que la relación de los Fiscales con los responsables policiales sea fluida y eficaz, aunque no puede olvidarse a este respecto que la dirección de la investigación de los procedimientos penales corresponda al Juez de Instrucción.

Son excepcionales los supuestos de investigaciones policiales que se controlen desde la propia Fiscalía, y ello a pesar de que el artículo 20 del Real Decreto 769/1987, sobre regulación de la Policía Judicial, establece que el Fiscal puede dirigir las diligencias de investigación realizadas por los funcionarios de la Policía Judicial, siempre antes de la apertura de una actuación judicial.

Para que esto pueda tener lugar, el precepto establece la obligación de los funcionarios de dar cuenta al Fiscal, que en cualquier momento puede hacerse cargo de la dirección de la investigación. En la práctica se constata que tal dación de cuenta no se produce.

Hay determinados ámbitos en que la relación es más estrecha principalmente por la especialización dentro del Ministerio Fiscal. Así existe una comunicación directa entre las Brigadas Provinciales de Extranjería y el Fiscal Delegado de Extranjería. La estructura organizativa del Fiscal de Sala mantiene contacto directo con las diferentes secciones de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, intensificado con la Unidad Central contra Redes de Inmigración y Falsedades.

Funciona un sistema de comunicación en tiempo real con el Centro de Inteligencia y Análisis de Riesgos de la citada Comisaría General, que permite tener conocimiento puntual sobre las operaciones desarrolladas contra redes de inmigración y falsedades, trata de seres humanos y delitos contra los trabajadores extranjeros en toda España. Ello facilita un adecuado control y seguimiento, así como la eventual derivación al Fiscal Delegado correspondiente.

Un sistema parecido se ha extendido al Departamento de Análisis Criminal de la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil, Unidad especializada en Análisis Criminal-Menor y Trata de Seres Humanos.

En el ámbito de la criminalidad informática también es fundamental la relación entre los miembros del Ministerio Fiscal y las unidades de Policía Judicial para impulsar y coordinar –incluso a nivel nacional– las investigaciones que estas realicen. Destaca la complejidad técnica de estas investigaciones –que son asumidas por grupos especializados de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad–, así como la circunstancia de que en muchos casos no existe regulación suficiente acerca de la utilización en la investigación de muchos de los instrumentos y herramientas que ofrecen las nuevas tecnologías. Por ello la información puntual al Ministerio Fiscal del

avance de las diligencias que se vayan practicando resulta fundamental para orientar adecuadamente su curso y garantizar la validez y regularidad de sus resultados.

Esta comunicación fluida y permanente asegura la coordinación de las actividades de los cuerpos policiales más allá del propio ámbito provincial, en una materia en que con mucha frecuencia las conductas delictivas no se circunscriben a espacios geográficos perfectamente delimitados, sino que su ejecución y efectos se producen sucesiva o simultáneamente en diversos lugares. En estas circunstancias el conocimiento de la evolución y resultados de las actuaciones policiales y judiciales en curso en los distintos territorios contribuye a orientar debidamente la marcha de las investigaciones y asegurar una respuesta coherente y eficaz.

En el ámbito de la justicia juvenil, dadas las funciones instructoras del Fiscal, su relación con la Policía Judicial es mucho más estrecha y fluida. La adscripción de unidades específicas del GRUME a las Fiscalías de algunas capitales ha contribuido a facilitar esa relación haciéndola más funcional, optimizando el rendimiento de los profesionales en la investigación penal.

Propuestas

- La Policía Judicial debería quedar bajo la dependencia funcional y orgánica de la Fiscalía, especialmente en caso de que el futuro Código Procesal Penal atribuya la instrucción al Fiscal.
- Mientras subsista el actual sistema procesal penal, se debe potenciar la colaboración con el Fiscal para la tramitación de las diligencias de investigación, creando para ello las Unidades Adscritas que sean necesarias.
- Debe promoverse el cumplimiento del artículo 20 del Real Decreto 769/1987, instaurando para ello o incrementando, en su caso, los adecuados cauces de comunicación entre el Fiscal y los responsables de la Policía Judicial, cuya función no es otra que aportar al Fiscal los instrumentos necesarios para que pueda ejercer con éxito la acción penal.

1.4 LOS RESTANTES ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DEL FISCAL

1.4.1 La creciente importancia de los órdenes distintos al penal

Aunque cuando se analiza la actividad del Ministerio Fiscal se hace principalmente referencia al orden penal por ser allí donde su actuación cobra mayor protagonismo, lo cierto es que su

intervención en otros órdenes jurisdiccionales va ganando cada vez más relevancia. En el año 2012 la asistencia a vistas civiles alcanzó ya a más de la mitad de las penales por delito (83.602 frente a 172.439); durante ese mismo ejercicio el Fiscal presentó 16.590 demandas de incapacitación, que suponen más del 60% del total de las presentadas en los órganos de la jurisdicción civil; y asistió a 6.083 vistas sociales. Estas cifras dan una idea de los recursos que consumen los órdenes jurisdiccionales distintos al penal.

La anunciada atribución de nuevas competencias en el orden penal hace necesario revisar los criterios conforme a los que se atribuyen funciones al Fiscal en los restantes órdenes jurisdiccionales y la forma en la que dichas funciones deben ser desempeñadas.

No se trata en absoluto de abandonar otros ámbitos de actuación distintos al penal, sino de corregir una tendencia expansiva que ha generado la progresiva asignación de nuevas funciones a la Institución sin que en ocasiones estuviera justificada por la concurrencia de un interés público y/o social relevante y sin la correlativa asignación de medios.

En orden a asegurar que la intervención del Ministerio Fiscal en estos órdenes jurisdiccionales responde a criterios de necesidad y eficacia, la asunción de competencias del Fiscal debe respetar los siguientes principios:

- Las funciones del Ministerio Fiscal están imbricadas en el ámbito de la Administración de Justicia, por lo que debería apartarse de las puramente administrativas y solo intervenir en este ámbito en aquellos supuestos en que las cuestiones se ventilen ante los órganos judiciales. Esto será de especial relevancia si se consolida el marco legal previsto para el Registro Civil.
- La intervención debería ser potestativa, ponderando los intereses en conflicto. Esta opción debería ir acompañada de un claro impulso unificador de criterio a través de Circulares de la Fiscalía General del Estado y el control interno a través de los órganos de coordinación del Ministerio Fiscal y de la propia Inspección en último caso y sería de gran utilidad en los procesos de familia en los que en muchas ocasiones los intereses que se tutelan aparecen suficientemente representados y amparados sin que la intervención del Fiscal aporte verdadero valor añadido.
- Dado que en los órdenes jurisdiccionales distintos al penal el Fiscal se encuentra necesariamente ubicado fuera del círculo en que se genera el conflicto, su intervención en el proceso debería producirse con posterioridad a la de las partes demandadas, con la finalidad de que se pueda valorar el objeto de la controversia y la pertinencia de su intervención.
- En el caso de que fuera procedente su actuación, el Ministerio Fiscal debe intervenir en el proceso con las mismas facultades y en las mismas condiciones que el resto de las partes.

- La intervención del Ministerio Fiscal solo debería extenderse a supuestos en que existan especiales circunstancias de interés público que lo aconsejen. Cuando se entienda que el Fiscal debe intervenir, debe hacerlo de la forma más amplia posible y contando con el necesario asesoramiento técnico. Esto es especialmente aplicable a la intervención en los procesos mercantiles y en la defensa de los intereses de consumidores y usuarios.

1.4.2 Funciones en el orden jurisdiccional civil

Diagnóstico de la situación

La heterogeneidad y la aparente falta de criterio sistemático de las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal se expresan con toda su crudeza en el orden jurisdiccional civil.

En efecto, la variedad y profusión de las tareas encomendadas a la Institución no responde siempre a criterios de representación del interés público o social. La función de mera salvaguarda del cumplimiento de las normas *in genere* no es criterio de asignación suficiente.

Sea como fuere, se considera necesaria una revisión en profundidad del marco funcional propio del Ministerio Fiscal en el orden jurisdiccional civil, caracterizado por su hipertrofia, conforme a los criterios generales ya indicados inicialmente, así como una mejor delimitación de la forma de intervención procesal que permita dedicar nuestros recursos a aquellas materias que realmente lo requieran, y, además, hacerlo de forma eficaz, superando así la actual situación en la que se observa, con carácter general, una insuficiente e insatisfactoria labor en esta jurisdicción.

En todo caso, los datos ofrecidos por la Fiscalía General del Estado relativos al pasado año ponen de manifiesto que el volumen de señalamientos de vistas civiles que debe atender la Fiscalía asciende a 34.261, lo que representa aproximadamente una quinta parte de los señalamientos de juicios por delito. Esta cifra es especialmente representativa de los esfuerzos que invierte nuestra Institución también en el área civil.

Dentro del orden jurisdiccional civil, las áreas de familia, menores y personas con discapacidad han tenido tradicionalmente una gran relevancia dentro de las Fiscalías. Sin embargo, puede constatarse que nuestra intervención no siempre resulta necesaria para garantizar la adecuada defensa del supremo interés del menor o de la persona con discapacidad. En ocasiones, los puntos objeto de discusión no afectan al interés superior del menor.

No obstante, en aquellos supuestos en que deba intervenir el Ministerio Fiscal deberá hacerlo con plenitud de facultades procesales, como corresponde a su condición de representante de intereses sociales dignos de protección: los derechos de los menores o de las personas con discapacidad.

Procedimentalmente, la posición del Fiscal, cuando actúa en calidad de demandado, presenta alguna dificultad a la hora de formar criterio en atención a los datos materiales implicados en la cuestión de fondo. Debe reubicarse procesalmente al Fiscal para evitar reducir su participación en el proceso a una intervención formal.

La definición de nuestra posición se mueve en la dicotomía entre mantener la intervención del Fiscal en condiciones de plena igualdad con el resto de las partes, como garante de los derechos de los menores o personas con discapacidad afectados por el conflicto, o, desde otro punto de vista, desnaturalizar propiamente su condición de parte para ubicarle como dictaminador o vigilante de la legalidad, sin necesidad de adoptar una posición material en el procedimiento. Una tercera vía podría justificar una intervención limitada solo a aquellos casos en que el interés del menor o persona con discapacidad no aparezca suficiente o adecuadamente representado.

En todo caso parece conveniente en este ámbito potenciar la mediación civil, reduciendo el número de asuntos contenciosos y reservando la intervención judicial para el caso de que no sea posible el acuerdo, o bien para los supuestos en los que el contenido del mismo sea lesivo para los intereses de los hijos menores o incapacitados o de uno de los esposos.

Otra área que concentra importantes recursos dentro de las Fiscalías es la dedicada al Registro Civil. En la actualidad nos encontramos en un periodo de transición hacia un marco legal en que se producirá una desjudicialización de la materia. De este modo, las funciones asignadas al Fiscal deben mantenerse mientras la materia permanezca en el ámbito de los Juzgados de Primera Instancia, en defensa del interés público en conexión con el estado civil de las personas. Una vez que el Registro Civil se configure como órgano estrictamente administrativo, la intervención solo tendría sentido en el caso de procedimientos judiciales derivados de la impugnación de las resoluciones administrativas correspondientes.

Dentro del orden civil también tienen especial relevancia las visitas a los centros psiquiátricos y de la tercera edad.

Estas inspecciones pueden tener gran relevancia en relación con la obligación de valorar y regularizar la situación de los internos.

La mayor efectividad de estas inspecciones exigiría que las mismas fueran aleatorias, sin perjuicio de efectuarlas siempre que existan denuncias, sospechas o evidencias sobre su inadecuado funcionamiento. Debe recordarse la existencia de servicios de inspección de la propia Administración competente, ámbito en el que se puede profundizar para rentabilizar al máximo la limitación de los medios propios: como se prevé en otros ámbitos administrativos –la Inspección de Trabajo–, sería útil la regular remisión de informes de sus actuaciones de inspección ante la detección de cuestiones predeterminadas.

La atribución de funciones que efectúa la Instrucción 3/1990, sobre el régimen jurídico que debe regir para el ingreso de personas en residencias de la tercera edad, es adecuada, especialmente en lo que hace referencia a la visita de las mismas, así como el examen de los expedientes de los internados y al hecho de velar para que sus intereses patrimoniales no sufran menoscabo alguno, debiendo a tal fin promover la constitución de los organismos tutelares oportunos, en los casos en que el deterioro psicológico o físico de los ancianos les impida o imposibilite la prestación de su consentimiento en actividades de disposición patrimonial.

El envejecimiento de la población y el incremento del número de personas de la tercera edad ingresadas en residencias representa un reto para los poderes públicos en general y para el Ministerio Fiscal en particular. Es necesario estudiar vías para profundizar en el mejor aprovechamiento de los medios disponibles y en la coordinación de la pluralidad de actores con competencias en la materia.

A continuación, debemos referirnos a un ámbito en el que las actuaciones procesales del Fiscal se han incrementado durante el último año debido a la crisis económica. La intervención del Ministerio Público en los procesos concursales y en general ante los Juzgados de lo Mercantil se ciñe a emitir dictamen en los supuestos de adopción de medidas cautelares limitativas de derechos fundamentales (Ley Orgánica 8/2003, art. 1), dictaminar en cuestiones de competencia (art. 12 de la Ley Concursal) y, la más importante, intervenir en la pieza de calificación, informando si el concurso debe ser fortuito o culpable (art. 169), asistiendo en su caso al juicio.

En muchos supuestos se observa que no hay un auténtico interés público que el Ministerio Fiscal deba tutelar, por lo que con frecuencia no se rentabilizan adecuadamente los recursos empleados.

Por último, debemos mencionar la intervención del Fiscal en materia de consumidores y usuarios, que está llamada a tener mayor protagonismo en el futuro.

Propuestas

- Se considera necesaria una revisión en profundidad del marco funcional propio del Ministerio Fiscal en el orden jurisdiccional civil, caracterizado por su hipertrofia, conforme a los criterios generales ya indicados inicialmente, así como una mejor delimitación de la forma de intervención procesal que permita dedicar los recursos del Fiscal a aquellas materias que realmente lo requieran, y, además, hacerlo de forma eficaz, superando así la actual situación en la que se observa, con carácter general, una insuficiente e insatisfactoria labor en esta jurisdicción.
- Se propone la supresión de las funciones encomendadas al Ministerio Fiscal en aquellas materias o procedimientos en los que no se observe un interés público y/o social relevante que justifique su intervención de nuestra institución. Y así, a título de ejemplo, se pueden citar los siguientes:
 - a) Derecho de propiedad: se considera que todos aquellos asuntos en los que se observa la preponderancia, directa o indirectamente, de bienes jurídicos como la propiedad privada pueden tener una adecuada respuesta a través de la vía judicial, sin que la intervención del Ministerio Fiscal añada un plus garantizador de los intereses en litigio. Así, se entiende que el Ministerio Fiscal no debería intervenir en las siguientes materias: testamentos ológrafos (art. 692 CC), testamento militar cerrado (art. 718 CC), capitalización de cargas hereditarias (art. 788 CC), repudiación de la herencia por corporaciones, asociaciones y fundaciones (art. 993 CC), hipoteca dotal (art. 179 LH), hipoteca por bienes reservables (art. 187 LH), hipoteca por los bienes de los que están bajo patria potestad (art. 191 LH), actas de notoriedad (art. 203 LH), expedientes de dominio (arts. 201, 210 LH), intervención del Fiscal en inutilización de protocolos y visitas de inspección (arts. 39 y 40 Ley del Notariado), intervención prevista en el art. 10 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, *por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbana*; intervención en expedientes de expropiación forzosa cuando no comparecencia titulares o propiedad litigiosa (art. 5 LEF); intervención del Fiscal en la pieza de calificación del proceso concursal (Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal) sin perjuicio de que el Juzgado de lo Mercantil pueda remitir testimonio de lo actuado si apreciara indicios de infracción penal; intervención en procedimientos de jurisdicción voluntaria, salvo que afecten a intereses de menores o personas con discapacidad que no estén debidamente representados o cuando se aprecie conflicto de intereses con sus representantes legales.
 - b) Actuaciones relativas a cuestiones estrictamente procesales: se considera que en algunos supuestos la intervención del Fiscal en cuestiones de relevancia estrictamente pro-

cesal no está justificada. Pueden señalarse los siguientes: reconstrucción de actuaciones judiciales (art. 232 LEC); dictamen en los expedientes sobre cancelación de fianzas constituidas por los procuradores para el ejercicio profesional (art. 51 Estatuto General de los Procuradores, Real Decreto 1281/2002, de 8 de diciembre).

- Se propone el mantenimiento de las funciones asignadas en las siguientes áreas:
 - Derechos Fundamentales: como criterio general, se propone el mantenimiento de la intervención del Ministerio Fiscal en aquellos procedimientos relativos a derechos fundamentales, en consonancia con el mandato recogido en el artículo 124 CE, que atribuye al Fiscal la defensa de los derechos de los ciudadanos, y en coherencia con una larga tradición que configura al Ministerio Fiscal como institución garante de los derechos más elementales de los miembros de una comunidad, como son precisamente los derechos fundamentales.
 - Consumidores y usuarios: se considera necesario clarificar el marco legal regulador de la intervención del Fiscal en esta materia, y en particular la relativa al ejercicio de la acción de cesación, en defensa de intereses generales difusos, es decir, no individuales o individualizados, aunque afecten a múltiples perjudicados (art. 11.4 LEC). No obstante, se quiere llamar la atención sobre la necesidad de profundizar en una formación especializada de los miembros de la institución, que se aprecia todavía insuficiente para afrontar los nuevos requerimientos funcionales en una materia dotada de una considerable complejidad.
- El Fiscal debe intervenir con plenitud de facultades procesales, como corresponde a su condición de representante de intereses sociales dignos de protección, como son los derechos de los menores o de las personas con discapacidad.
- Con la finalidad de asegurar que la intervención del Ministerio Fiscal en los procesos de familia responda a criterios de necesidad y eficacia, se formulan las siguientes propuestas:
 - La intervención del Fiscal se debería configurar como potestativa, ponderando la existencia de intereses en conflicto que pudieran repercutir de manera negativa en el interés del menor o de la persona con discapacidad, lo que justificaría, en su caso, su participación en el proceso.
 - Desde la Fiscalía General del Estado se determinarían los supuestos en los que procedería o no la intervención del Fiscal.
 - La contestación a la demanda por parte del Fiscal debería producirse con posterioridad al resto de las partes demandadas, y no de manera simultánea, con la finalidad de que se pueda valorar el objeto de la controversia y la pertinencia de su intervención.
 - En el caso de que ésta fuera procedente, se entiende que el Fiscal debe intervenir en el proceso con las mismas facultades y en las mismas condiciones que el resto de las partes.

- En materia de Registro Civil el Fiscal solo debe intervenir en el marco de procedimientos judiciales. En consecuencia, se propone mantener las funciones asignadas al Ministerio Fiscal mientras esta materia permanezca en el ámbito de los Juzgados de Primera Instancia, en defensa del interés público en conexión con el estado civil de las personas. Una vez que el Registro Civil se configure como órgano estrictamente administrativo, la intervención del Fiscal solo tendría sentido en el caso de procedimientos judiciales derivados de impugnaciones de las resoluciones administrativas correspondientes.
- Se propone establecer como obligatoria la coordinación de señalamientos con el Fiscal, sustituyendo la fórmula potestativa del artículo 182.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil –reformada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre–, por una expresión imperativa que permita cumplir de manera real con la finalidad de esta norma, que es posibilitar la adecuada coordinación entre los órganos judiciales y la Fiscalía, para que cada cual pueda ejercer sus respectivas funciones.
- En lo que se refiere a las funciones atribuidas según la Instrucción 3/1990, sobre el régimen jurídico que debe regir para el ingreso de personas en residencias de la tercera edad, el Fiscal debe promover la constitución de los organismos tutelares oportunos, en los casos en que el deterioro psicológico o físico de los ancianos les impida o imposibilite la prestación de su consentimiento en actividades de disposición patrimonial. La función inspectora del Fiscal en este ámbito debe ser excepcional, sin de que la Administración remita testimonio de las actas de inspección cuando las circunstancias lo aconsejen.
- La Ley debería establecer el carácter no obligatorio de la asistencia del Fiscal al examen del presunto incapaz.

1.4.3 Funciones en el orden social

Diagnóstico de la situación

En este orden jurisdiccional el legislador ha asignado al Fiscal la intervención en el procedimiento especial de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas, en el procedimiento de impugnación de convenios colectivos, en el procedimiento de impugnación de las cláusulas de estatutos de sindicatos y asociaciones empresariales y en el recurso de casación para la unificación de doctrina.

La invocación de la vulneración de derechos fundamentales obliga al Fiscal a intervenir y a comprometer recursos en estos procedimientos sin que exista un marco claro que permita

depurar a priori la eventual falta de justificación de la invocación del quebrantamiento de derechos fundamentales. La mera alegación de las partes en sus demandas, habitualmente para que la tramitación sea preferente, prácticamente aboca a la intervención del Fiscal. Teniendo en cuenta los términos que rigen en el proceso laboral, donde las exigencias de redacción de la demanda se relajan, en consonancia con el principio de concentración, no es fácil encontrar soluciones procesales que posibiliten una depuración previa de dicha justificación.

Propuestas

- La formación de los Fiscales debe incrementarse de modo especial en el ámbito social.
- Debe suprimirse la intervención del Fiscal en algunos procedimientos, como en el de impugnación de estatutos de los sindicatos o en el de impugnación por lesividad de los convenios colectivos, manteniendo no obstante su presencia en impugnaciones por cuestiones de legalidad.
- Debe mantenerse la intervención del Fiscal en los procedimientos de tutela de la libertad sindical y de los derechos fundamentales, de la misma forma que se postula la intervención del Fiscal en esta materia ante otras jurisdicciones.
- Se propone una reforma legal que permita al Fiscal decidir si interviene o no en aquellos procedimientos en los que se alegue vulneración de derechos fundamentales fuera del cauce procesal específico para su tutela.

1.4.4 Funciones en el orden contencioso-administrativo

Diagnóstico de la situación

En este orden jurisdiccional el grueso de la intervención del Ministerio Fiscal se concreta en las cuestiones de competencia –materia de orden público judicial– y en los procedimientos sobre vulneración de derechos fundamentales.

Fuera de lo anterior, recogido en la Ley procesal, la intervención no está sistematizada, sino que aparece puntualmente consignada en la legislación *ad hoc*, básicamente respondiendo a un patrón común.

El Fiscal interviene en la casación, en los procedimientos relativos al régimen electoral y en otros más especializados, con fundamento en la concurrencia de intereses generales o bienes constitucionalmente protegidos, especialmente en relación con materias urbanísticas o medioambientales.

Se observa un escaso ejercicio de la legitimación activa que en estas áreas se confiere al Fiscal.

Propuestas

- Se propone mantener el ámbito competencial actualmente atribuido al Ministerio Fiscal, esencialmente referido a las cuestiones de competencia, a la vulneración de derechos fundamentales –si bien con la necesidad de crear un filtro que permita depurar que efectivamente se está en presencia de dicha vulneración–, al recurso de casación, al régimen electoral así como la legitimación activa cuando concurren intereses generales en materia urbanística o medioambiental.
- Se propone la supresión de toda intervención relacionada con el derecho de propiedad.

1.4.5 Funciones en materia de protección de menores

Diagnóstico de la situación

Son importantes y numerosas las funciones que la ley atribuye al Fiscal en esta materia, de cuyo volumen da idea el que en el año 2012 se han ejercido sobre una cifra cercana a los 27.000 menores. Las funciones se desarrollan, en unos casos, en la supervisión de la actuación de las Entidades Públicas de Protección de Menores y en otros en el curso de los procedimientos judiciales que tienen como objeto la discusión sobre las medidas de protección adoptadas.

Debería profundizarse en la unificación de las secciones de responsabilidad penal de menores y de protección de las Fiscalías y, cuando sea factible, integrar funciones concretas que, en relación con los menores, se vienen desarrollando en otros ámbitos como el civil. A través de esta integración, debería posibilitarse la intervención de los Equipos Técnicos adscritos a la Sección de Reforma en materia de protección, emitiendo cuando fuera necesario informes de contraste con los elaborados por los técnicos de la Administración.

Con carácter general los informes sobre la situación educativa, social, familiar psicológica de los menores en situación de riesgo o desamparo de los que se sirve el Fiscal proceden de la propia Entidad Pública. No obstante, conceptualmente, el cumplimiento de la función de la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de los menores prevista en el artículo 174, puede hacer necesario que el Fiscal recabe el auxilio de otros peritos ajenos a la Entidad Pública en supuestos en los que puedan existir discrepancias o cuando las solicitudes del Ministerio Público no sean atendidas.

La correcta llevanza de los expedientes de protección de menores requiere de una herramienta informática con las correspondientes alarmas y ayudas al control. Las altas funciones que se encomiendan al Fiscal como superior vigilante de la actuación administrativa en protección de menores deben verse acompañadas de medios mínimos, a fin de que pueda ejercerlas de manera efectiva, evitando que sus esfuerzos queden limitados a un simple voluntarismo carente de operatividad práctica o que su actuación sea meramente simbólica.

Debe reconocerse al Fiscal un papel de supervisión ante determinadas situaciones de riesgo cualificado. Cuando la administración pública competente para apreciar y corregir la situación de riesgo estime que existe una situación de desprotección que puede requerir la separación del menor de su ámbito familiar debiera ponerlo en conocimiento de la Entidad Pública de Protección de Menores, a fin de que valore la procedencia de declarar el desamparo, comunicándolo al mismo tiempo al Ministerio Fiscal. En estos supuestos, si la Entidad Pública de Protección de Menores considera que no procede declarar el desamparo debería ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal.

La Circular 8/2011, sobre *criterios para la unificación de la actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de protección de menores*, contiene las principales líneas del protocolo de actuación del Fiscal en materia de visitas a establecimientos de protección de menores. Las labores de inspección en este ámbito se ven dificultadas por la falta de coordinación de los servicios, la falta de dedicación exclusiva de los Fiscales a la materia, la pluralidad y dispersión de centros y su diferente tipología.

Por otra parte, el artículo 433 LECrim establece la necesidad de la presencia del Fiscal en las declaraciones de testigos menores de edad en el marco de las investigaciones judiciales por delito. Pese a la dicción legal, se considera que solo está justificada esta presencia imperativa en los casos en que se aprecie conflicto de intereses entre las partes o cuando se trate de asuntos de especial gravedad. Este parece que es el verdadero espíritu de la norma. En la práctica suele citarse al Fiscal para los casos de mayor trascendencia.

Propuestas

- A la vista de las importantes y numerosas funciones que la ley atribuye al Fiscal en materia de protección de menores, se propone, en primer lugar, la profundización en el proceso de unificación de las áreas de responsabilidad penal de menores y de protección en una única sección y la necesidad de dotar a estas secciones de un mínimo de medios personales y materiales que permitan a los Fiscales ejercer sus funciones de manera efectiva, evitando que sus esfuerzos queden limitados a un simple voluntarismo carente de operatividad práctica o que su actuación sea meramente simbólica.
- Es necesario dotar a la Fiscalía de un programa informático sobre protección de menores.
- Debe modificarse el artículo 174 CC, en orden a que el Fiscal pueda auxiliarse de otros técnicos distintos de los de la propia Entidad Pública, para mejor valorar el superior interés del menor en los concretos casos en los que sea necesario.
- Se propone la supresión de la intervención del Fiscal en relación con los ensayos clínicos sobre menores, dada la enorme dificultad técnico-científica para valorar tales expedientes, así como la existencia de órganos de control administrativo de tales ensayos.
- Se propone que las inspecciones de los centros de protección de menores se puedan llevar a efecto por el Fiscal, auxiliado por un miembro del Equipo Técnico adscrito a la Sección de Menores de la Fiscalía, a fin de analizar los Proyectos Educativos Individualizados, el Proyecto Educativo de Centro y el Reglamento Interno, entre otros puntos.
- Se propone que el artículo 433 LECrim se adapte a la realidad de su uso, convirtiendo la asistencia del Fiscal en los casos de declaraciones de testigos menores de edad en el marco de una investigación judicial por delito en potestativa, sobre la base de criterios tales como la concurrencia o no de un conflicto de intereses entre el menor y su representante legal, la gravedad o naturaleza del delito y la propia edad o madurez del menor.

1.4.6 Funciones en materia de cooperación internacional

Diagnóstico de la situación

El Ministerio Fiscal ejerce relevantes funciones en materia de cooperación jurídica internacional, conforme a los tratados suscritos por España. La actividad de representación institucional internacional que realiza el Fiscal General del Estado es cada vez más significativa, así como la participación de miembros del Ministerio Fiscal en actividades de cooperación internacional y de cooperación al desarrollo. Sin embargo, en este momento se carece de un adecuado mar-

co normativo estatutario que establezca claramente las competencias, el ámbito funcional y la organización del Ministerio Fiscal en esta materia.

Por otro lado se aprecia una deficiente regulación de la posición del Fiscal en la tramitación de las comisiones rogatorias, deficiencia que contrasta con el relevante papel que la Institución está desempeñando en estos procedimientos.

Propuestas

- La atribución de competencias a la Fiscalía General del Estado en materia de cooperación judicial internacional debería convertir al Ministerio Fiscal en la institución de referencia en esta materia a nivel nacional, y, en particular, en las relaciones con Eurojust, órgano encargado del refuerzo de la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea, relaciones cada vez más relevantes por las concretas funciones que la nueva Decisión de Eurojust otorga al Colegio y Miembros Nacionales.
- Es necesario regular con detalle la posición del Fiscal en la tramitación de las comisiones rogatorias.

1.4.7 Funciones del Ministerio Fiscal ante el Tribunal de Cuentas

Diagnóstico de la situación

Los informes de fiscalización de los Órganos de Control Externo son fuente de conocimiento de ilícitos contables, cuya persecución debe ser promovida por la Fiscalía del Tribunal de Cuentas. Actualmente, cuando la Fiscalía del Tribunal de Cuentas tiene conocimiento del informe de fiscalización, ya se ha producido su aprobación por el Órgano de Control y, en algunos casos, ha sido presentado ante la Asamblea Parlamentaria correspondiente.

El Ministerio Fiscal desempeña una relevante función ante el Tribunal de Cuentas, siendo de especial importancia la presencia del Fiscal Jefe en la composición del Pleno. Sin embargo, la labor de la Institución ante este Tribunal se encuentra hoy lastrada por el hecho de que no existe una dependencia funcional entre los Delegados Instructores y la Fiscalía.

El proceso de responsabilidad contable está precedido de una fase de averiguación de hechos, a cargo de funcionarios del Tribunal de Cuentas, denominados Delegados Instructores, cuyas funciones –actualmente coordinadas por la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas y encaminadas a la averiguación de los ilícitos contables y a la liquidación de los que resulten– se circunscriben en realidad a liquidar la responsabilidad contable cuya existencia aprecien, justificando en otro caso su opinión sobre la inexistencia de responsabilidad contable, que no resulta vinculante para la ulterior actuación procesal del Ministerio Fiscal y de las partes personadas.

La falta de dependencia funcional entre los Delegados Instructores y la Fiscalía y el hecho de que la misma no esté legitimada para intervenir en esta fase de averiguación de los hechos, hace su actuación menos eficaz.

Propuestas

- Debe revisarse la regulación de la tramitación de los procedimientos de fiscalización de los distintos Órganos de Control Externo y, en especial, la intervención en los mismos de la Fiscalía.
- Deben crearse de vínculos de dependencia funcional entre los Delegados Instructores y la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas actualmente no está legalmente concebida para intervenir en la fase previa de averiguación de hechos, por lo que debería atribuírsele, si no el ejercicio de las funciones de los Delegados Instructores, sí su control, haciendo depender a dichos funcionarios de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

1.4.8 Funciones del Ministerio Fiscal ante el Tribunal Constitucional

Diagnóstico de la situación

- Ante el Tribunal Constitucional el Ministerio Fiscal ejerce sus funciones en los recursos de amparo y las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por jueces y tribunales, estando sin embargo ausente en los recursos de inconstitucionalidad, pese a que en algunos casos estos afectan a derechos fundamentales y en otros se produce una coincidencia con el ob-

jeto propio de una cuestión de inconstitucionalidad ya planteada. En las cuestiones de inconstitucionalidad y en los recursos de amparo resultaría conveniente mejorar la coordinación con las Fiscalías territoriales para lograr una mayor efectividad de la actuación del Fiscal.

Propuestas

- Intervención del Fiscal en los recursos de inconstitucionalidad en el trámite de alegaciones, aunque carezca de legitimación procesal para interponer el recurso, pero solo en aquellos casos en que la norma impugnada pueda afectar a derechos fundamentales, o cuando pueda haber una coincidencia con el objeto propio de una cuestión de inconstitucionalidad ya planteada.

1.4.9 Funciones del Ministerio Fiscal en relación con el Defensor del Pueblo

Diagnóstico de la situación

En la actualidad, las relaciones con el Defensor del Pueblo se canalizan a través de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado que recaba de la Fiscalía competente la información solicitada por aquel.

Por su parte, los Defensores del Pueblo autonómicos solicitan directamente a los Fiscales Superiores la información que necesitan para ejercer sus funciones en relación con el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Realizando un análisis del tipo de información solicitada por el Defensor del Pueblo y sus homólogos autonómicos resulta que gran parte de los expedientes se refieren a procedimientos en los que el Ministerio Fiscal no interviene, por lo que la Institución no se encuentra en la mejor posición para proporcionar con celeridad la información requerida, existiendo otras, como el CGPJ, que podrían recabar esa información de forma más ágil.

Propuestas

- Debe elaborarse un protocolo a tres bandas entre el Defensor del Pueblo, el CGPJ y la Fiscalía General del Estado, de manera que se canalicen a través de los servicios de Inspección del CGPJ las quejas afectantes a procesos en los que el Fiscal no interviene.

- Este mismo esquema debiera trasladarse a los Defensores del Pueblo autonómicos, a través del Fiscal Superior correspondiente.
- Debe ser mantenida la función propia a que se refiere el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, en orden a dirigir al Ministerio Fiscal las quejas recibidas sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia, para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley, pero solo en los casos de procedimientos en los que el Fiscal es parte y respecto de las quejas relativas a funcionamiento del Ministerio Fiscal.

1.4.10 Otras funciones del Ministerio Fiscal

- La participación del Fiscal en comisiones de carácter administrativo

Diagnóstico de la situación

Cada vez con mayor frecuencia se solicita del Fiscal su participación en comisiones de carácter administrativo, como sucede por ejemplo con la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita o las diversas comisiones sobre absentismo escolar. En algunos casos, tal participación puede comprometer la imparcialidad del Ministerio Fiscal en su actuación en procedimientos concretos. Tal participación supone además una inversión de tiempo y esfuerzo no siempre suficientemente justificada.

Propuestas

- Deben fijarse criterios en orden a la participación del Fiscal en Comisiones a través de una Instrucción de la Fiscalía General del Estado.
- Debe analizarse en cada caso si la integración en la Comisión puede afectar a la imparcialidad del Fiscal antes de conceder autorización.
- El Fiscal no debe participar en Comisiones de Absentismo escolar, pues basta con que desde estas se les deriven los casos en los que el Fiscal pueda promover actuaciones, sin ser a tales efectos necesaria su presencia en la Comisión.
- Debería suprimirse la intervención del Fiscal en la Comisión de Justicia Gratuita, pues se entiende que por un lado no está suficientemente justificada y por el otro puede resultar incompatible con la posterior función de dictamen sobre sostenibilidad de la pretensión. El Fiscal debería intervenir en justicia gratuita únicamente en la emisión de informes sobre insostenibilidad de la pretensión.

■ Las funciones del Fiscal en relación con las Salas de Gobierno de los TSJ

Diagnóstico de la situación

La LOPJ asigna al Fiscal importantes funciones en materia gubernativa judicial, como en lo relativo a responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados, nombramientos de Jueces de paz y remoción de Jueces sustitutos. Sin embargo, no está presente en los órganos de gobierno del TSJ.

La presencia del Fiscal en las Salas de Gobierno, que tiene su antecedente en la presencia de antiguo Fiscal Jefe de la Audiencia Territorial en dichos órganos, facilitaría el ejercicio de competencias compartidas y serviría para conseguir la coordinación funcional entre los órganos jurisdiccionales y las Fiscalías.

Propuestas

- Debe promoverse en la próxima reforma de la LOPJ la presencia en las Salas de Gobierno de los TSJ del Fiscal Superior, con voz y voto.

■ Funciones del Ministerio Fiscal en su relación con otras Instituciones

Diagnóstico de la situación

Dentro de las relaciones institucionales, aquellas que tienen mayor impacto en el funcionamiento del Ministerio Fiscal son las relaciones con el Ministerio de Justicia y los Gobiernos Autonómicos. La complejidad del modelo de gestión existente en la Administración de Justicia, en el que la gestión es efectuada por alguien ajeno al servicio que se presta al ciudadano y que además es múltiple (Ministerio de Justicia y 12 CCAA con competencias transferidas), obliga a desarrollar mecanismos de relación de manera que los responsables de la gestión puedan recibir de los agentes que intervienen en la Administración de Justicia la información adecuada para la toma de decisiones.

Por otro lado, la relación natural con el CGPJ está reportando importantes beneficios en cuanto al mejor funcionamiento del Ministerio Fiscal.

Paulatinamente han ido cobrando mayor relevancia las relaciones con otras Instituciones como el Congreso de los Diputados y el Senado y las Asambleas Legislativas de las CCAA, a través de la presentación de la Memoria anual por parte del Fiscal General y de los Fiscales Superiores respectivamente.

Propuestas

- Es necesaria la firma de un protocolo marco entre el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General que garantice, con la antelación suficiente, el conocimiento del Fiscal General de los proyectos del Ministerio en materia organizativa, presupuestaria y tecnológica y que, a su vez, el Fiscal General pueda trasladar al Ministerio de Justicia sus prioridades para la adecuada dirección del Ministerio Fiscal.
- El Fiscal General del Estado debe ser oído en la Conferencia Sectorial de Justicia en los temas que afectan al Ministerio Fiscal.
- Se precisa de una regulación que armonice los calendarios de presentación de la Memoria del Fiscal General con el acto de apertura de los Tribunales y las de los Fiscales Superiores ante las Asambleas autonómicas.
- Sería necesario la habilitación legal para presentar a la sociedad los datos estadísticos sobre la evolución de la criminalidad anticipadamente al acto formal de presentación de la Memoria del Fiscal General.
- En relación con el Consejo General del Poder Judicial es necesario crear un marco de relación institucional estable, bien vía reforma legislativa en la LOPJ y en el EOMF, o bien por medio de un convenio marco.

- Funciones del Ministerio Fiscal en relación con las oficinas de atención al ciudadano y víctimas

Diagnóstico de la situación

El Ministerio Fiscal es una Institución a la que, con expreso respaldo legal, se le encomiendan trascendentales funciones en protección de las víctimas, con estatus procesal. Ello entraña consecuencias jurídicas y organizativas.

La existencia de una Fiscal de Sala Delegada en la materia, la promulgación de la Instrucción 8/2005 y la implantación de una red de Fiscales responsables en las distintas Fiscalías ha supuesto un avance en la forma en que se hace efectiva la defensa de las víctimas por parte del Ministerio Fiscal.

Desde el punto de vista organizativo se constata la existencia de dos factores que producen cierta heterogeneidad en esta materia: por un lado, el diseño de distintos modelos de oficinas en el Estado, unos claramente ligados a la organización judicial y otros a la Fiscal; por otro, los distintos grados de desarrollo en las distintas Fiscalías de la traducción orgánica de la función de protección de las víctimas.

Las líneas maestras de la estructura de servicios se desarrollan en las áreas de asistencia psicosocial, seguridad, información procesal y de recursos sociales y coordinación con los distintos servicios e interlocutores, habiéndose avanzado en este último ámbito a través del establecimiento de protocolos.

Propuestas

- Debe promoverse la reforma de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, *de Protección a Testigos y Peritos en causas criminales*, en los términos que se recogen en las Memorias anuales de la Fiscalía General del Estado.
- Debe revisarse y ampliarse la Instrucción 8/2005, de 26 de julio, *sobre el deber de información en la Tutela y Protección de las Víctimas en el Proceso Penal*, a partir de las experiencias compartidas, tendente fundamentalmente a crear un código de buenas prácticas uniformes en los momentos y actos procesales que más comprometen los derechos de las víctimas.
- Debe promoverse el tratamiento igualitario de la víctima del delito en todo el Estado, desde la efectiva disponibilidad de una infraestructura mínima común.
- Debe integrarse esa infraestructura de protección de víctimas en el Ministerio Fiscal en términos que no comprometan ni la necesaria autonomía administrativa en el ejercicio de funciones de tal naturaleza ni la objetividad e imparcialidad con que el Fiscal ejerce su función procesal.

■ Funciones del Ministerio Fiscal en relación con los medios de comunicación

Diagnóstico de la situación

La facultad que corresponde al Ministerio Fiscal de informar a la opinión pública sobre los asuntos de interés en el ámbito de su competencia (art. 4.5 EOMF) no se ha desarrollado ple-

namente sino hasta la decisiva Instrucción 3/2005, de 7 de abril, *sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación*, la cual ha contribuido a ordenar, racionalizar y unificar la forma y modo en que la información procedente de las Fiscalías se traslada a los medios de comunicación, en cuanto principales interlocutores para el cumplimiento de dicha importante función estatutaria. Iniciado ese camino, está en vías de consolidación una auténtica «política informativa» de la Institución.

La experiencia en este campo denota que el principal problema que surge en esta materia es el relativo al tiempo de la información. Los tiempos periodísticos no se ajustan a los tiempos procesales, de forma que, en numerosas ocasiones, la información se traslada cuando apenas tiene ya «interés periodístico».

Propuestas

- El Ministerio Fiscal debe aspirar a culminar y a ejecutar un modelo de servicio de comunicación profesionalizado, residenciado cuando menos en las Fiscalías de la Comunidad Autónoma. Conforme al mandato legal que le afecta, no es sostenible la actual precariedad en la configuración de tales servicios. Sería deseable dotar a las Fiscalías, al menos a nivel autonómico, de profesionales de la información, siempre con las debidas garantías en cuanto a su independencia, integrándolos en sus Unidades de Apoyo. En tanto ello no sea posible, deberían incrementarse los mecanismos de cooperación y coordinación con los Gabinetes de Prensa de los Tribunales Superiores de Justicia, así como, en la misma medida, con el Gabinete de Prensa de la Fiscalía General del Estado, especialmente útil en cuanto a facilitar información sobre actuaciones de las Fiscalías especiales a que antes se ha hecho referencia.
- Sería deseable que las Fiscalías adoptaran una posición activa en el traslado de la información a los medios de comunicación. En primer término, porque la sociedad tiene derecho a ser informada de las actividades e iniciativas del Ministerio Fiscal en asuntos de interés público y, en la misma medida, porque es preferible que dicha información se traslade desde una perspectiva positiva.
- Se considera que Internet y las actuales plataformas de comunicación ofrecen nuevas vías y perspectivas a quienes quieren o deben ofrecer información. El portal del Ministerio Fiscal es su más natural cauce de comunicación, que debe ser todavía más y mejor explotado por todos los órganos del Ministerio Fiscal.

- La Instrucción 3/2005 debe enriquecerse con la experiencia que surge de su propia andadura y, en concreto, con normas sobre publicación de documentos, su traslado a los medios de comunicación o sobre la presencia del Fiscal ante medios audiovisuales, entre otras.
- La «política informativa» de los órganos del Ministerio Fiscal se residencia en los Fiscales Jefes y en los Fiscales portavoces, ya que a ellos corresponde la función de calibrar debidamente qué es lo que se puede trasladar a los medios de comunicación y qué no, por entrar dentro de los deberes de reserva o secreto, debiéndose facilitar a los mismos, en tanto sea posible, los adecuados mecanismos de formación para un mejor desempeño de tales funciones.
- Por otra parte, esa expresa atribución de funciones en los Fiscales Jefes o portavoces no debe excluir para los restantes Fiscales, en cuanto protagonistas directos de la actuación de la Institución en el día a día, la posibilidad de un contacto directo con la prensa, ni supone tampoco abolir para los mismos la potestad establecida en el artículo 4.5 EOMF, si bien ello deberá verificarse, de cara a evitar manifestaciones contradictorias y preservar el principio de unidad de actuación, a través del establecimiento de los adecuados mecanismos de coordinación con los primeros.
- Debería regularse convenientemente la relación del Ministerio Fiscal con representaciones colectivas de la actividad informativa, que, en algunas ocasiones, se articulan en figuras públicas, como Consejos Audiovisuales, de implantación nacional o autonómica y, en otras, en entes privados, como las Asociaciones de la Prensa.

El Ministerio Fiscal:
La autonomía
como garantía
de la imparcialidad

2

Fiscal. es

2.1 MARCO LEGAL

Todas las funciones a las que nos hemos referido hasta ahora se encuentran recogidas en el artículo 3 EOMF, estableciendo el artículo 4 los medios con los que el Ministerio Fiscal cuenta para ejercerlas adecuadamente.

Según el artículo 124 CE, el Ministerio Fiscal ha de cumplir estas funciones conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

Como garantía de esa imparcialidad, la Constitución atribuye al Ministerio Fiscal autonomía funcional al establecer que ejercerá sus funciones mediante órganos propios.

Este modelo constitucional de Ministerio Fiscal autónomo es desarrollado por el EOMF que en su artículo 2 reconoce la autonomía funcional de un Ministerio Fiscal integrado en el Poder Judicial.

Se dibujan así los contornos de un Ministerio Fiscal en que la autonomía es garantía de la imparcialidad, estableciéndose múltiples mecanismos para garantizar esa autonomía, siendo su máximo exponente la imposibilidad estatutariamente consagrada de recibir órdenes del ejecutivo.

No obstante, y aun teniendo el Ministerio Fiscal autonomía funcional, tiene, sin embargo, limitada en gran medida su autonomía de gestión y presupuestaria. Esta limitación contribuye a la configuración de una imagen pública de dependencia del ejecutivo y puede comprometer además la autonomía organizativa, puesto que si no se dispone de medios de gestión ni de presupuesto propios, dicha autonomía puede quedar vacía de contenido y poner en entredicho en última instancia la imparcialidad que trata de garantizar.

Es por ello que ante los cambios que se atisban y la posibilidad de que se atribuya la investigación al Ministerio Fiscal, es preciso reflexionar sobre cuál debe ser la posición constitucional que el Ministerio Fiscal debe ocupar en su relación con los restantes Poderes del Estado, estableciendo mecanismos que refuercen su autonomía funcional, organizativa, de gestión y presupuestaria.

2.1 AUTONOMÍA Y UNIDAD DE ACTUACIÓN

2.2.1 Diagnóstico de la situación actual

El órgano directivo del Ministerio Fiscal: autonomía y unidad de actuación

Como se acaba de exponer, el Ministerio Fiscal carece de autonomía de gestión. Todos los servicios de carácter administrativo son suministrados al Ministerio Fiscal por el Ministerio de Justicia y los 12 Gobiernos autonómicos con competencias transferidas.

La pluralidad de Administraciones con competencias en materia de gestión de la Administración de Justicia obliga a plantearse la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y de homogeneización que permitan al Ministerio Fiscal mantener sus principios organizativos básicos en un horizonte marcado por la política de transferencias, que culminará necesariamente en un «Ministerio de Justicia sin territorio», que obligará a redefinir su papel.

En este contexto, el diseño por parte de las Administraciones competentes de las políticas de RRHH con especial mención de la formación, de tecnología, de infraestructuras y, en general, de cualesquiera otras que afecten al desempeño de las funciones del Ministerio Fiscal, debe ser dirigido y coordinado por la Fiscalía General del Estado.

Fácilmente puede comprenderse que una Institución de carácter estatal como es el Ministerio Fiscal no puede quedar sujeta a las decisiones que puedan tomar una pluralidad de Administraciones, que en muchos casos y con mucha probabilidad pueden no ser coincidentes e incluso llegar a ser contradictorias.

Las limitadas competencias del Ministerio de Justicia en el ámbito territorial y el declarado principio de autonomía del Ministerio Fiscal conducen a la conclusión de que solo la Fiscalía General del Estado puede asumir con éxito esta misión necesaria para dotar de coherencia al modelo.

En este complejo mapa de gestión, la Fiscalía General del Estado realiza una importante labor de coordinación a través de las tres unidades existentes en la misma: la Secretaría Técnica, la Inspección Fiscal y la Unidad de Apoyo. Entre ellas se reparten el ejercicio de las tareas de planificación, organización, dirección y control, indispensables para garantizar el principio de unidad de actuación.

No obstante, y desde un punto de vista organizativo, sería precisa una redefinición de funciones que residenciase adecuadamente cada una de las tareas directivas en las distintas unida-

des y fortaleciese el papel de las mismas: la Secretaría Técnica como auténtico gabinete técnico del Fiscal General del Estado, la Inspección Fiscal como órgano de control liberado de funciones administrativas y de gestión que lastran la que debe ser su principal actividad, y la Unidad de Apoyo como órgano encargado de la definición de estrategias en materia organizativa, presupuestaria y tecnológica.

Todo ello exige dotar al Ministerio Fiscal de mayores niveles de autonomía en la gestión, que estando legalmente previstos no han llegado a hacerse efectivos.

La individualización presupuestaria como garantía de la autonomía

El artículo 72.3 EOMF tras su modificación por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, contiene 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 destinada a atender los gastos de funcionamiento del órgano directivo del Ministerio Fiscal.

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

Sólo algunas CCAA han iniciado tímidamente la senda de la singularización, identificando exclusivamente algunas de las partidas correspondientes a gastos de personal (capítulo 1), gastos corrientes entre los que incluyen la formación (capítulo 2) e inversiones (capítulo 6). Es cierto que existen partidas cuya singularización resulta complicada, pero en cualquier caso siempre puede encontrarse un criterio de imputación basado en superficie o en el tamaño del colectivo usuario.

En los Presupuestos Generales del Estado el esfuerzo ha sido mayor, pero lo cierto es que dista mucho del que sería necesario para dar un adecuado cumplimiento a la previsión estatutaria.

Dentro de los Presupuestos Generales del Estado las partidas correspondientes al Ministerio Fiscal se encuentran dispersas en varios programas presupuestarios, si bien se han creado dos servicios presupuestarios, uno para la Fiscalía General del Estado y otro para el Ministerio Fiscal, dentro de los cuales se han pretendido aglutinar las partidas destinadas a financiar su mantenimiento, lo que se ha conseguido parcialmente en lo que a gastos de personal y gastos corrientes se refiere, pero no así en el capítulo de inversiones. No obstante, y excepción hecha de las partidas de gastos corrientes gestionadas por la Fiscalía General del Estado, la Institución carece absolutamente de capacidad para ejecutar el presupuesto o controlar el gasto ejecutado.

La autonomía del Ministerio Fiscal exige que se dé cumplimiento al mandato contenido en el artículo 72.3 EOMF y que se le dote de mecanismos que le permitan participar en la ejecución del presupuesto y su control.

El Presupuesto del órgano directivo del Ministerio Fiscal

La Fiscalía General, como órgano directivo del Ministerio Fiscal, tiene necesidades distintas a las del Ministerio Fiscal en su conjunto y que exceden de las necesidades puramente operativas, siendo las más importantes de ellas las necesidades tecnológicas, ya que necesita contar con herramientas propias que hagan posible el desempeño de las tareas directivas que le corresponden y que aseguren el principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal y los gastos de modernización en general, entendiendo por tal no solo proyectos tecnológicos en sentido estricto, sino también proyectos de gestión del cambio dirigidos al fortalecimiento de los cuadros directivos del Ministerio Fiscal.

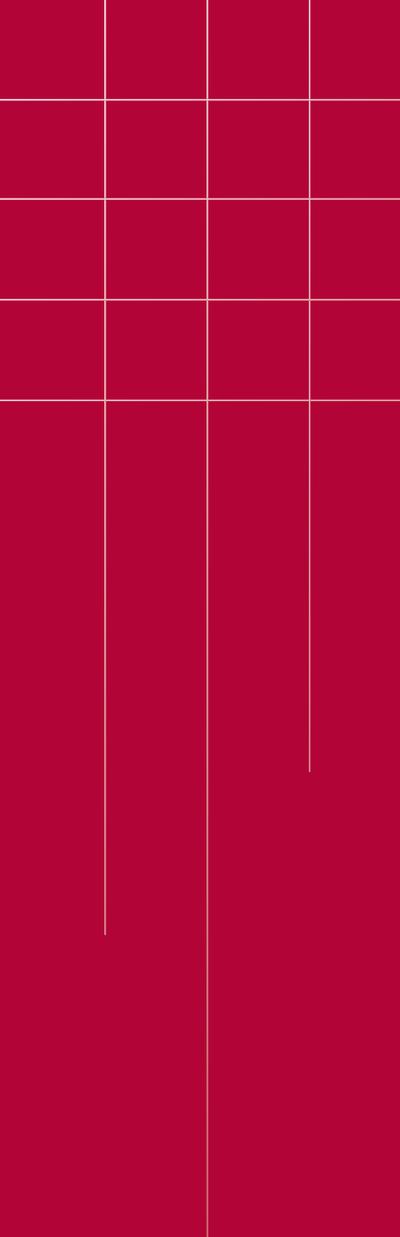
En la actualidad, los flujos de información dentro de las organizaciones se canalizan a través de las redes de comunicaciones y de las aplicaciones informáticas, que se han convertido de esta forma en la principal herramienta de la gestión del conocimiento. Consciente de ello, la Disposición Adicional 2ª introducida en el EOMF en la reforma de 2003, establece los principios básicos que deben inspirar el Sistema de Información del Ministerio Fiscal (SIMF), atribuyendo a la Fiscalía General del Estado como órgano directivo del Ministerio Fiscal la misión de garantizar su correcto funcionamiento.

El desarrollo del SIMF requiere un compromiso presupuestario de las Administraciones competentes (Ministerio de Justicia y Consejerías correspondientes de las CCAA con competencias transferidas). En la actualidad, ese presupuesto no se encuentra debidamente individualizado en los presupuestos de las distintas Administraciones, impidiéndose de este modo a la Fiscalía General del Estado cumplir con la función de garante del funcionamiento del SIMF que el Real Decreto 93/2006 le atribuye, ya que no puede controlar de ningún modo la ejecución presupuestaria de las partidas destinadas a cubrir las necesidades tecnológicas del Ministerio Fiscal ni de la Fiscalía General del Estado.

Todas estas necesidades son propias de la Fiscalía General del Estado como órgano directivo y son distintas a las que en materia de modernización y nuevas tecnologías pueda tener el propio Ministerio Fiscal. Para satisfacerlas, es necesario no solo que la Fiscalía General del Estado cuente con un presupuesto propio sino también con un mecanismo para controlar su ejecución.

2.2.2 Propuestas

- Incremento de los niveles de autonomía organizativa, presupuestaria y de gestión del Ministerio Fiscal.
- Fortalecimiento de la Fiscalía General como órgano directivo del Ministerio Fiscal, dotando a sus tres unidades (Secretaría Técnica, Inspección Fiscal y Unidad de Apoyo) de mayores niveles de autonomía en la gestión, como única forma de administrar la complejidad derivada del «modelo 12+1» y garantizar el principio de unidad de actuación.
- Individualización presupuestaria de las partidas destinadas a financiar las necesidades del Ministerio Fiscal y al establecimiento de mecanismos de control de la ejecución a través de la firma de protocolos de ejecución con las Administraciones competentes como garantía de la autonomía.



Aspectos organizativos
y de gestión

3

Fiscal. es

3.1 LA COMPLEJIDAD DE LAS POLÍTICAS DE RRHH (RECURSOS HUMANOS): UNA ESTRUCTURA ASIMÉTRICA Y MULTIFORME

La gestión de los Recursos Humanos dentro del Ministerio Público no se sustrae a la complejidad derivada del modelo de gestión existente en la Administración de Justicia en general (12 Gobiernos Autonómicos que tienen las competencias transferidas y el Ministerio de Justicia que además tiene competencias de coordinación: modelo 12+1). No es solo que sea otro Poder del Estado el que suministra al Ministerio Fiscal los medios personales para cumplir su misión, sino que, además, el impacto que el diseño del Estado de las Autonomías tiene sobre la forma en que deben proveerse esos medios personales produce 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 del personal funcionario 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 que hoy aparecen como residuales. Multiforme, porque la política de Recursos Humanos es diversa en cada territorio y distinta según se refiera a Fiscales o personal funcionario.

Todas las acciones que en materia de RRHH se pretendan desarrollar dentro del Ministerio Fiscal estarán condicionadas por la estructura descrita, de manera que se hace necesario establecer mecanismos para que a pesar de esta complejidad organizativa, el Ministerio Fiscal pueda mantener una política de personal homogénea que le permita el adecuado cumplimiento de sus funciones.

3.1.1 Una estructura matricial: el despliegue territorial del Ministerio Fiscal y la especialización

Diagnóstico de la situación

La reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal del año 2007 diseñó una nueva estructura organizativa en torno a dos ejes fundamentales: el despliegue territorial y el principio de especialización.

El nuevo Ministerio Fiscal adapta su despliegue territorial al Estado de las Autonomías y a la realidad socioeconómica del siglo XXI organizándose en Fiscalías de Comunidad Autónoma, Fiscalías Provinciales, Fiscalías de Área y Secciones Territoriales, que acercan la Fiscalía a aquellos lugares con grandes núcleos de población.

Sobre esta estructura territorial se despliega el principio de especialización a través de las redes de especialistas que, dirigidas por un Fiscal de Sala, se han transformado en un referente en materias de gran relevancia para la política criminal, como la violencia de género, la siniestralidad laboral, el medio ambiente, la extranjería, la seguridad vial, los menores, la cooperación internacional y la ciberdelincuencia, entre otras. Estas redes unidas a las Fiscalías Especiales (Anticorrupción y Antidroga) y la Fiscalía de la Audiencia Nacional han permitido al Ministerio Fiscal dar respuesta a las formas más complejas de delincuencia.

La necesidad de conciliar adecuadamente el despliegue territorial y la especialización con el principio de unidad de actuación determinó la creación de cuadros directivos intermedios que hasta el momento no habían existido en el Ministerio Fiscal.

Nos encontramos, por tanto, ante una organización que en los últimos 40 años ha pasado de 300 a más de 2.400 Fiscales; que ha incrementado sus funciones introduciéndose en nuevos ámbitos. Es esta, por tanto, una Institución radicalmente distinta desde el punto de vista organizativo a la que conoció el legislador constitucional.

La nueva estructura ha generado en su adaptación problemas lógicos, que deben resolverse realizando una adecuada gestión del cambio.

El despliegue del modelo descrito se hizo con los medios existentes en el momento de la creación, lo que ha dado lugar a ciertos desequilibrios entre las Fiscalías Provinciales –mejor dotadas– y las Secciones Territoriales y Fiscalías de Área que padecen una infradotación de medios materiales y humanos.

El funcionamiento de este modelo adaptado a la realidad socioeconómica del país choca con una organización judicial que pivota sobre el partido judicial como unidad organizativa y que ya no es capaz de dar respuesta a las nuevas demandas de la sociedad.

La superación del partido judicial y la extensión de la organización colegiada se presenta como una exigencia ineludible para lograr un adecuado nivel de prestación de servicios al

ciudadano. El diseño de la nueva planta judicial ha de correr en paralelo al del Ministerio Fiscal, ya que solo así es posible garantizar un uso eficiente de los recursos.

Propuestas

- Es necesaria una revisión de la actual demarcación territorial y distribución de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal, sobre la base de la experiencia acumulada y con intervención de todos los órganos afectados.
- El actual modelo de las Fiscalías de Área y de las Secciones Territoriales resulta adecuado para responder al hecho territorial y para acercar la justicia a los ciudadanos, pese a que se han detectado deficiencias que han de ser corregidas. Este modelo debe implantarse de forma armónica respecto a la organización judicial, respondiendo a una organización racional, tendiendo hacia la concentración de órganos. Las unidades organizativas en las que se estructure el Ministerio Fiscal deben ser de la entidad suficiente para no entorpecer los mecanismos del principio de unidad de actuación.
- Deben establecerse criterios claros y racionales a la hora de decidir crear Fiscalías de Área o Secciones Territoriales. Deben introducirse disposiciones en el EOMF para aclarar las relaciones de jerarquía entre las Fiscalías Superiores, Provinciales y de Área, a fin de racionalizar, armonizar y coordinar el ejercicio de sus respectivas funciones. Es preciso aumentar la dotación personal y material de las Fiscalías de Área y de las Secciones Territoriales en la medida en que sea posible.
- Deben establecerse fórmulas de coordinación entre Fiscalías de Área y Secciones Territoriales con los Delegados de especialidades, a fin de evitar disfunciones.
- Los datos revelan una generalizada insuficiencia de plantilla. Es imprescindible contar con criterios precisos y racionales para asignar las plazas de Fiscales que en el futuro se vayan creando. Sería conveniente además establecer criterios o ratios para determinar los Fiscales necesarios para atender cada órgano judicial en los distintos órdenes jurisdiccionales sobre la base de las funciones asignadas en cada orden y teniendo presente la carga adicional que pudiera suponer la actuación especializada.
- Las ampliaciones que se realicen en la Carrera Judicial y que tengan repercusión en las funciones de las Fiscalías han de tener su justa correspondencia en la plantilla del Ministerio Fiscal.
- La futura asunción de competencias de instrucción por el Ministerio Fiscal exigirá una adaptación de su plantilla.
- La futura Ley de Planta y Demarcación Judicial debe ser especialmente considerada para evaluar las necesidades de las Fiscalías en materia de RRHH.

3.1.2 La distribución por categorías y la evaluación del desempeño en la Carrera Fiscal

Diagnóstico de la situación

La distribución por categorías en la Carrera Fiscal prevista en el artículo 34 EOMF entre Fiscales y Abogados-Fiscales, no se corresponde con una distribución real de funciones dentro de las Fiscalías y su impacto en la estructura salarial de los miembros del Ministerio Fiscal no responde a una real y distinta asunción de responsabilidades por unos y otros.

La introducción en el esquema organizativo del Ministerio Fiscal de cuadros directivos intermedios y del principio de especialización ha hecho que sea la asunción de responsabilidades y no la pertenencia a una determinada categoría la que verdaderamente marca las diferencias entre las funciones asumidas por unos y otros.

Sin embargo, el nuevo modelo organizativo no ha venido acompañado de un cambio en la estructura salarial, que sigue manteniendo antiguos conceptos retributivos que no tienen en cuenta la nueva realidad del Ministerio Fiscal. La política retributiva se ha mantenido así ajena a los cambios organizativos del Ministerio Fiscal.

Por otro lado, la retribución variable por objetivos vigente en la actualidad no parte de la existencia de un auténtico sistema de evaluación del desempeño que permita valorar la aportación que cada uno realiza a la Institución, identificar perfiles y diseñar una auténtica carrera profesional. Las disfunciones que se observan en su aplicación vienen precisamente derivadas de que el sistema de retribución variable ha sido implantado sin que previamente existiera un sistema de evaluación del desempeño que le sirviera de base y una cultura organizacional que permitiera su adecuado funcionamiento.

Propuestas

- Debe superarse el actual sistema de categorías en tanto responde solo a criterios económicos. Debe establecerse un diseño estatutario en el que se especifiquen las funciones y carga de trabajo en relación con la categoría.
- De no producirse tal supresión las futuras ampliaciones deben corregir la falta de proporcionalidad en la distribución de Fiscales por categorías en las distintas Fiscalías. Debe ten-

derse a la homogeneidad en los ratios de Fiscales de segunda y tercera categoría en las distintas Fiscalías provinciales, Áreas y Secciones Territoriales.

- Deben establecerse criterios concretos, rigurosos y objetivos para la distribución de las plazas de nueva creación entre las Fiscalías.
- Existen cargos reconocidos estatutariamente como Jefes de Área o Decanos que no gozan de ningún reconocimiento retributivo. Debe reconocerse la singularidad de estas plazas y la consiguiente remuneración económica específica para los mismos.
- La plaza de Coordinador no debe ser una mera categoría de carácter económico. Debe mantenerse, pero dotándola de contenido funcional.
- Se constata una insatisfacción generalizada respecto al sistema de remuneración de las guardias, valorado como insuficiente e incoherente. Se propone una revisión del modelo tendente hacia la homogeneización en su ejecución. Se considera que la regla general debe ser la de la guardia de 24 horas, en aras a la mayor calidad del servicio y a la atención al ciudadano.
- Debe introducirse en el EOMF la figura del «Fiscal en expectativa de destino», a fin de dar solución a los supuestos de exceso sobre plantilla, como mecanismo para cubrir las vacantes que se produjesen en las diferentes provincias del territorio de la Comunidad de adscripción.
- El modelo de retribución variable por objetivos vigente es evaluado como injusto e inadecuado, no sirviendo para remunerar la mayor carga de trabajo. Se propone reconsiderar por completo los criterios inspiradores del mismo, de modo que se acomode a las demandas derivadas de la multiplicidad de funciones que actualmente desempeña el Ministerio Fiscal, de la especialización de sus miembros y de la complejidad organizativa creciente de las Fiscalías.

3.1.3 La Nueva Oficina Fiscal: un instrumento frente a los nuevos retos

■ Diagnóstico de la situación

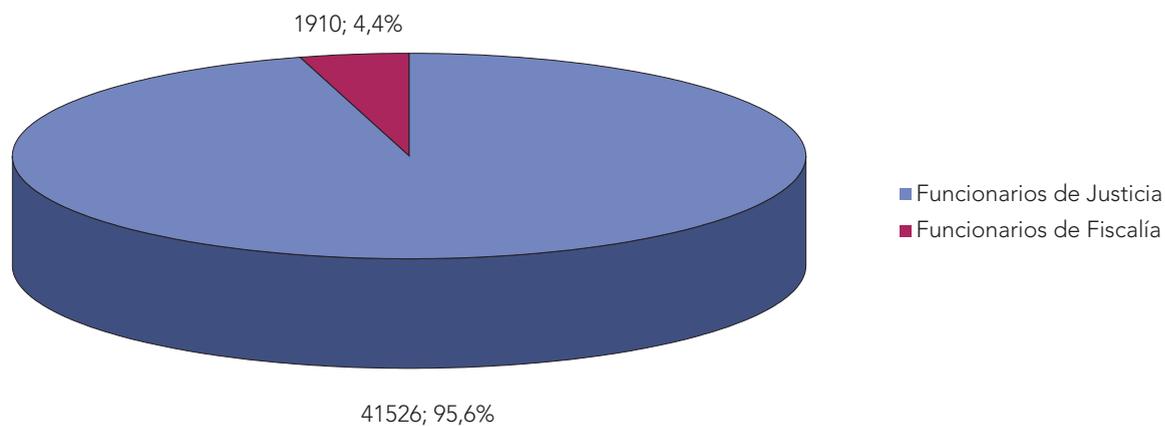
La Oficina Fiscal en cifras

La Carrera Fiscal ha experimentado en los últimos 10 años un aumento de Fiscales que no ha venido acompañado de incrementos en la Oficina. Necesidades de carácter permanente 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 funcionarial. La Oficina

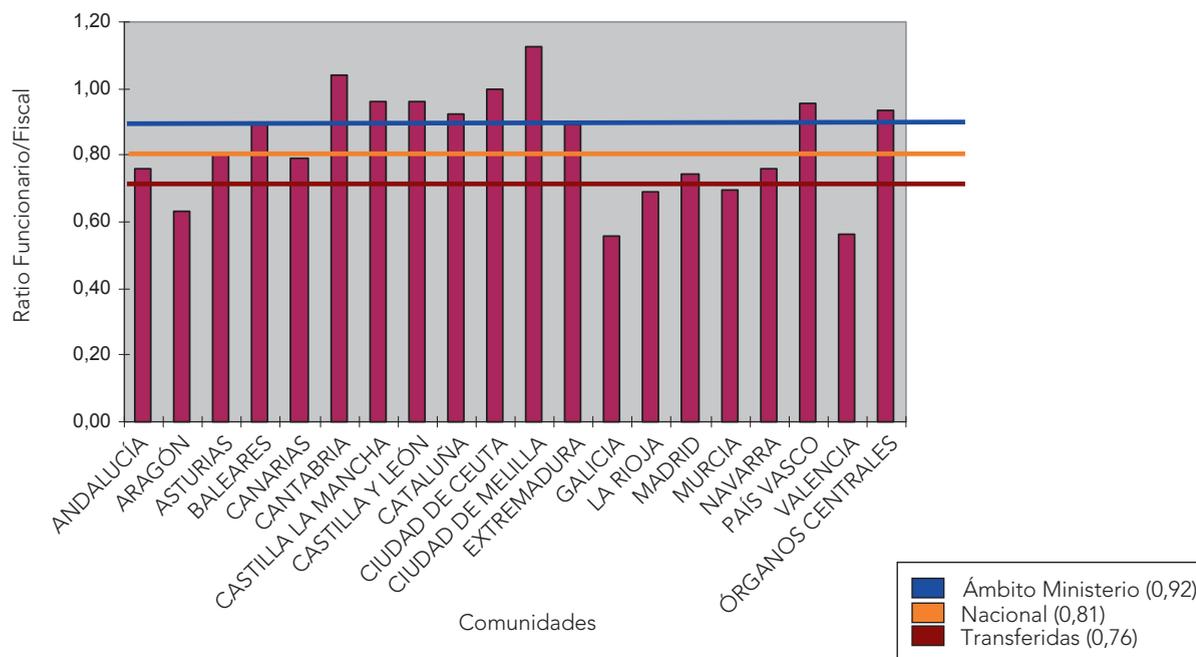
Fiscal ha permanecido ajena a esta transformación sufrida por la Institución a la que debe servir y de la que debe formar parte.

Como muestra el siguiente gráfico, del total de funcionarios de Justicia (41.526) solo un 4,4% (1.910) presta sus servicios en las Fiscalías:

Funcionarios Fiscalía/Total funcionarios Justicia



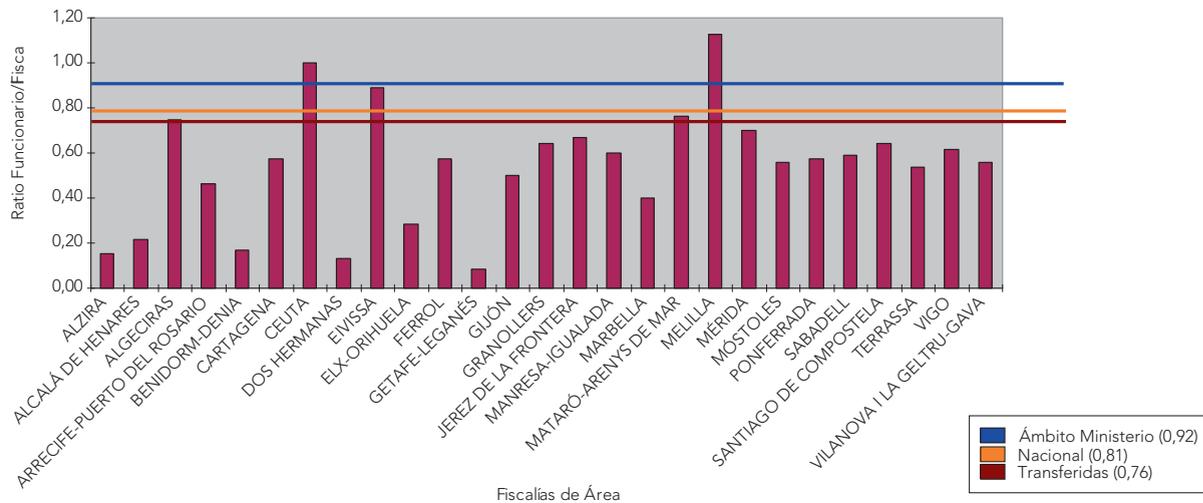
Por otro lado, tomando en consideración la ratio de funcionarios/Fiscal, se observa que la media nacional es de 0,81 funcionarios por Fiscal, siendo sensiblemente más alta en el territorio no transferido. El siguiente gráfico muestra la ratio de funcionarios/Fiscal por CCAA:



Por encima de la media del territorio no transferido se encuentran los órganos centrales, País Vasco, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Cantabria.

Muy por debajo de la media se sitúan la Comunidad Valenciana, Galicia y Aragón.

Si comparamos la situación de las Fiscalías de Área (novedad en el despliegue territorial del Ministerio Fiscal) con la media nacional, las ratios empeoran considerablemente. A excepción de Ceuta, Ibiza y Melilla, todas las demás están por debajo de la media nacional, e incluso de la media del territorio transferido, que es muy inferior.



Esta situación 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.

La situación actual de la Oficina Fiscal

La situación actual de las Oficinas Fiscales presenta una serie de características que permiten pensar en que una reorganización de las mismas, un cambio en la forma de llevar a cabo los procesos de negocio y una mayor integración de la tecnología en los mismos permitirá mejorar la productividad de manera sensible. La gestión del conocimiento dentro de la organización está sufriendo las consecuencias de una inadecuada administración de los sistemas de información, que son pieza clave en la organización de la Oficina.

- Las Oficinas Fiscales mantienen una estructura y unos métodos de trabajo altamente condicionados por la organización judicial. Una superación de esta inercia organizativa y una mayor adaptación a las tareas de los Fiscales permitirá mejorar y optimizar el aprovechamiento de los recursos con los que cuentan.

- A pesar de que el Ministerio Fiscal es una Institución única para todo el territorio del Estado, su Oficina carece de un modelo homogéneo que sirva como marco común de referencia. La falta de este marco común y el tamaño reducido de las Oficinas ha generado una gran variedad de estructuras heterogéneas que dificultan en gran medida la efectividad del principio de unidad de actuación.
- Las Oficinas Fiscales presentan hoy una gran horizontalidad. Con independencia de las categorías profesionales de los funcionarios que integran la Oficina (gestores, tramitadores y agentes), lo cierto es que la cadena de mando no existe, careciendo la Oficina de toda verticalidad.
- El funcionamiento actual de las Oficinas prescinde en gran medida de la especialización y de la centralización de servicios, lo que produce ineficiencias que una nueva organización podría eliminar.
- Existe también una falta de normalización de procesos y métodos de trabajo que hace necesaria una reingeniería de procedimientos.
- La Oficina Fiscal se organiza partiendo de la base de las tres categorías de funcionarios existentes, aunque en la práctica no existen diferencias relevantes entre los gestores y los tramitadores. Una nueva organización más eficiente exigiría que se atendiera más a «perfiles» necesarios para desempeñar «puestos» y no tanto a las categorías administrativas existentes que no permiten aprovechar las capacidades y conocimientos que los funcionarios tienen.
- Las reducidas dimensiones de la Oficina y su organización actual relega a los funcionarios a tareas repetitivas y poco creativas, obliga a los Fiscales a realizar tareas administrativas de bajo valor añadido y produce una falta de implicación de los primeros en la actividad de las Fiscalías. Es necesario implementar mecanismos y herramientas de cohesión entre ambos colectivos.
- La Oficina carece de mecanismos para evaluar la actividad de los funcionarios y mejorar la calidad.
- Las dificultades derivadas del complejo mapa tecnológico de la Justicia están lastrando la modernización de la Oficina Fiscal y obligando a la misma a realizar tareas que podrían automatizarse y que no aportan valor ninguno a la organización.
- La formación de los funcionarios está muy ligada a la pertenencia de los mismos a una determinada categoría profesional dentro de los funcionarios de Justicia, sin tener en cuenta los perfiles que serían necesarios para los puestos de la Oficina Fiscal.

Propuestas

- Las características de la Nueva Oficina Fiscal (NOF) que se propone son las siguientes:
 - La existencia de un modelo base reconocible: se ha definido un único modelo de referencia adaptable a los distintos tipos de Fiscalías.

- La consideración de la Fiscalía como un centro único de destino: las áreas que se definen son funcionales, no orgánicas.
 - La necesidad de que la NOF apoye a las especialidades.
 - La definición de puestos singularizados para cuya provisión se tengan en cuenta determinadas competencias de los funcionarios que opten a los mismos. Todas las Oficinas Fiscales contarán con tres puestos singularizados: el responsable de la Oficina, la secretaría personal del Jefe y el responsable del control de registro, estadística y calidad.
 - La definición de tres áreas de trabajo: área de apoyo a la jefatura, área de soporte general y área de apoyo procesal y a la investigación.
- Es preciso que los incrementos en la plantilla de Fiscales vengan acompañados de un incremento proporcional en el personal de Oficina.
 - Deben regularse en el seno de las Comisiones Mixtas los ratios de funcionarios de las distintas Oficinas de las Fiscalías.
 - Deben hacerse relaciones de puestos de trabajo propias para los funcionarios que presten sus servicios en las Fiscalías, estableciendo con claridad las funciones. Debe adaptarse el trabajo de la Oficina al trabajo de las Fiscalías, teniendo en cuenta las especializaciones.
 - Debe adecuarse la formación de los funcionarios a sus funciones.
 - Debe establecerse un sistema de incentivos por el trabajo bien hecho y modificar y simplificar el sistema sancionador.
 - La Dirección de la Oficina corresponderá en última instancia al Fiscal Jefe, que dará las Instrucciones que sean necesarias al Director de la Oficina.
 - Frente a la dispersión competencial, debe tenderse hacia un modelo en el que la Fiscalía General del Estado participe en la detección de las necesidades de infraestructuras. En todo caso, las Administraciones Públicas con competencias en materia de Justicia deben contar con la participación de la Fiscalía General del Estado y de los Fiscales Superiores en la planificación global de los edificios destinados a albergar dependencias de las Fiscalías, a fin de garantizar la equitativa distribución de espacios y la adecuación de los mismos al desempeño de las funciones encomendadas, a través de Comisiones Mixtas similares a las constituidas en las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en Justicia.
 - Debe profundizarse en la singularización presupuestaria con relación a medios materiales e inmuebles de las Fiscalías, en tanto es un instrumento de transparencia.
 - Debe instaurarse un sistema que garantice la participación del Ministerio Fiscal en la gestión de los espacios destinados al desarrollo de las funciones y en la planificación del buen uso y mantenimiento de las instalaciones.

- Deben superarse situaciones de dispersión de sedes de las Fiscalías que se produce en las grandes capitales, ya que son gravemente perturbadoras para un adecuado desempeño de las funciones e incide negativamente en la organización del trabajo y en el servicio a los ciudadanos.
- Deben igualmente superarse las situaciones en las que las dependencias asignadas a los Fiscales están separadas de las dependencias del personal auxiliar, pues comportan graves inconvenientes para la organización del trabajo.
- Ha de garantizarse la existencia de salas de espera para víctimas y testigos, evitando que tengan que permanecer junto a imputados o acusados mientras esperan la celebración de diligencias o de vistas orales. La falta de espacios reservados para víctimas y testigos es especialmente grave en el ámbito de la jurisdicción de menores y en el área de violencia de género.
- Es necesaria una normativa específica para el tratamiento de los archivos y la documentación Fiscal. Debe abordarse la regulación de los servicios de archivo, almacenaje de la documentación histórica y destrucción.
- Debe abordarse un marco normativo común para todos los Fiscales en materia de desplazamientos para asistencia a vistas y otras diligencias judiciales.

3.1.4 Los indicadores de actividad del Ministerio Fiscal: la estadística

■ Diagnóstico de la situación actual

El origen del actual modelo estadístico del Ministerio Fiscal se halla en la obligación que desde 1883 tiene el Fiscal General de presentar una Memoria de actividad anual en el acto de apertura de tribunales.

Desde esa óptica, la Memoria de la Fiscalía General del Estado realiza un análisis de la evolución de la criminalidad que ha dado lugar a un modelo de datos que es preciso adaptar a la realidad actual.

Una pluralidad de Instituciones –cuerpos Policiales, Ministerios y Juzgados y Tribunales– ofrece hoy datos relacionados con esta materia, aunque cada una de ellas lo haga con perspectivas y referencias temporales diferentes.

En la actualidad, y aunque la mayor parte de los datos ofrecidos por el Ministerio Fiscal tienen su origen en las aplicaciones de gestión procesal, en algunas ocasiones se sigue recurriendo

a fuentes externas para proporcionar determinados datos que, aunque se refieren a la actividad jurisdiccional, no se originan en el Ministerio Fiscal.

Todo ello obliga a reconsiderar tanto el modelo de datos que se ofrece como la forma de obtención de los mismos.

Propuestas

- El modelo de información estadística del Ministerio Fiscal ha de estar centrado en la actividad y funciones propias de la Institución y diseñarse para disponer de una información fiable y sostenible sobre aspectos estratégicos de la actividad que se realiza y de la organización de la que se dispone, sin perjuicio de las funciones de control de la actividad judicial que el Ministerio Fiscal tiene atribuidas.
- Las peticiones de información que se hagan dentro de la Institución deben ceñirse al modelo de datos que se mantiene. Secretarías y Fiscales tienen roles propios y diferenciados, así como responsabilidad, en el mantenimiento y control de una información de calidad.
- La estadística ha de basarse en el uso obligatorio de las aplicaciones informáticas, acompañado de una adecuada formación. La Fiscalía General del Estado es responsable de dicho modelo, así como de impulsar su disponibilidad en las aplicaciones informáticas con una disciplina que garantice la calidad de los datos.
- La estadística no debe brindar información puramente judicial de la que el Ministerio Fiscal no es responsable.
- Han de definirse indicadores basados en puntos de información concretos que sirvan para auditar la eficacia y eficiencia del Ministerio Fiscal, ciertos aspectos de la Administración de Justicia y la política legislativa y judicial del Estado.
- Debe corregirse la descoordinación que afecta a todo el aparato estatal en su conjunto respecto a los periódicos requerimientos de información que se hacen desde Instituciones de la Unión y de otros ámbitos cualificados (p. ej., Consejo de Europa o Naciones Unidas).
- Debe percibirse que los datos de calidad que proporcione la Fiscalía sirvan para determinar la política criminal del Estado.
- A través de una estadística de calidad se debe evaluar la realidad criminal, la eficacia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de la Administración de Justicia en general y del Ministerio Fiscal en particular, así como la funcionalidad de determinados procedimientos y la intervención que el Ministerio Fiscal está teniendo en los mismos, lo mismo que la de las penas y medidas cautelares y de seguridad.

- El Ministerio Fiscal debe ofrecer su información estadística en tiempo adecuado en proximidad respecto al cierre del ejercicio que se contempla, explotando al máximo las posibilidades de información y transparencia que comportan las plataformas de sus portales.
- Es necesario incorporar técnicos en Estadística a la estructura del Ministerio Fiscal.
- Es necesario reflexionar sobre el diseño de la Memoria Anual en orden a un tratamiento diferenciado, incluso temporal, de sus dos aspectos esenciales; actividad de la Institución y evolución de la criminalidad.

3.1.5 La formación de los Fiscales

■ Diagnóstico de la situación actual

El acceso a la Carrera Fiscal y la formación inicial

La formación es un instrumento clave y esencial para el futuro del Ministerio Fiscal, pues la misma tiene un impacto directo en la eficacia de la Institución, su consideración social y su capacidad de adaptación a las necesidades de una sociedad en constante evolución.

A partir de la creación del Espacio Europeo de Educación Superior, cuyas bases se sentaron en la Declaración de Bolonia desarrollada en España por RD 1393/2007, de 29 de octubre, resulta necesario adaptar la normativa orgánica de acceso a las Carreras Judicial y Fiscal al nuevo contexto académico, teniendo en cuenta la desaparición de la antigua licenciatura.

En esta tesitura, parece evidente que el déficit de formación técnico-jurídica de los nuevos graduados con relación a los antiguos licenciados, de cara al acceso a las Carreras Judicial y Fiscal, debe completarse con la exigencia de un título de Máster Universitario oficial, que habrá de ser reconocido por el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia. Dicho Máster debería ser compartido por las profesiones jurídicas de similar categoría (notarios, registradores, abogados del estado...).

En la actualidad, la competencia para la selección de Fiscales y de Jueces está atribuida a una Comisión de Selección integrada por miembros de la Judicatura, de la Fiscalía y del Ministerio de Justicia.

El acceso a la Carrera Judicial y Fiscal se realiza por el sistema de oposición libre, que es común para ambas carreras. Una vez superada la oposición, tiene lugar la elección entre la Ca-

rrera Judicial o la Fiscal y tras un periodo de formación inicial se culmina el proceso de selección. El sistema de acceso descrito se considera un mínimo irrenunciable en un Estado democrático de Derecho.

La formación inicial, que se integra en el proceso de selección de los futuros Jueces y Fiscales está atribuida a la Escuela Judicial dependiente del CGPJ, en el primer caso, y al Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), en el segundo. Por lo tanto, pese a que Jueces y Fiscales acceden mediante una única oposición, tienen sin embargo dos formaciones iniciales diferentes y desarrolladas en escuelas separadas.

En el CEJ, organismo autónomo del Ministerio de Justicia y con presupuesto integrado en dicho Ministerio, se imparte un curso teórico-práctico a Fiscales, de aproximadamente nueve meses de duración, incluyendo una formación teórico-práctica en la misma escuela y una fase de prácticas tuteladas en diferentes Fiscalías. Esta última es de especial importancia y exige el compromiso y esfuerzo de todos los Fiscales para transmitir su experiencia profesional.

La Fiscalía General del Estado no tiene legalmente atribuida la competencia para diseñar el plan de formación y selección de profesorado. Únicamente se le reconoce una competencia de «colaboración en la planificación» (art. 13.3 EOMF) atribución manifiestamente insuficiente para que la Institución pueda alcanzar sus objetivos en este ámbito.

Tras varias décadas en las que ha estado vigente este modelo de formación heterogéneo, se estima en este momento que no es posible caminar hacia una Administración de Justicia moderna si no se avanza en una formación común para ambas Carreras. No tiene sentido esta diferenciación cuando ambos Cuerpos, Jueces y Fiscales, desempeñan funciones similares en cuanto a relevancia en la Administración de Justicia y les es exigible el mismo nivel de formación. Además de esto, resulta absurdo duplicar gastos cuando parece obvio que una formación inicial, conjunta y unificada de Jueces y Fiscales dirigida por un órgano mixto o paritario integrado por CGPJ y FGE rentabilizaría mejor los medios económicos que el Estado emplea para la formación de los dos Cuerpos.

Además, a la vista de las reformas procesales anunciadas y puestas en marcha por el Gobierno actual, en las que se prevé atribuir al Ministerio Público funciones investigadoras que están ahora reservadas a los Jueces de Instrucción, ha llegado el momento de reflexionar seriamente sobre la necesidad de un nuevo diseño del acceso a las Carreras Judicial y Fiscal.

Las nuevas exigencias procesales que se derivan de la asunción de la investigación por parte del Ministerio Fiscal aconsejan unificar ambas Carreras en un Cuerpo único, si bien con funciones diferenciadas en el proceso, a semejanza de la mayoría de los países europeos de nuestro entorno, tales como Francia, Italia o Portugal. La posibilidad de que los miembros de una Carrera única pudieran alternar las funciones en cualquier momento dotaría de la necesaria flexibilidad al sistema para ir adaptando la plantilla a las necesidades derivadas del nuevo sistema procesal.

Cuestiones organizativas

En este marco, se considera que la actual configuración de la formación del Ministerio Fiscal no es suficiente para garantizar el principio de autonomía, por el cual está constitucionalmente obligado a regirse.

Las mismas razones que llevaron al Legislador de 1994 a atribuir al CGPJ la competencia en materia de formación de Jueces son ahora aplicables para exigir que la competencia en la formación de Fiscales quede radicada en la Fiscalía General del Estado.

La formación continuada

El marco actual de la formación continua del Ministerio Fiscal se basa en el artículo 3.c) del Reglamento del CEJ, según el cual *corresponde al Centro de Estudios Jurídicos, en colaboración con el Ministerio de Justicia: la formación continuada y especialización de los miembros de la Carrera Fiscal, en colaboración con la Fiscalía General del Estado* y en el artículo 11, que atribuye al Director del CEJ la competencia para planificar las actividades, coordinar su desarrollo, seleccionar a los asistentes y contratar al profesorado.

Las misiones que el artículo 124 de la Constitución otorga al Ministerio Fiscal exigen de este una elevada formación, pero esa formación ha de ser continuada, esto es, a lo largo de toda la vida profesional. Solo así se puede exigir y esperar el máximo rigor y eficacia en el desempeño de tan importante y compleja función.

La formación continuada no se concibe solo como un derecho profesional sino como un inexcusable e ineludible deber de todos los Fiscales, un objetivo prioritario no solo en fase inicial sino a lo largo de toda la carrera profesional.

Más allá de la voluntariedad, la formación continuada deviene obligatoria para todos los Fiscales, al menos en lo que respecta al estudio de las novedades legislativas y a la necesaria especialización en algunas materias concretas cuyo conocimiento en profundidad es exigible en el ámbito de la actividad del Fiscal.

Para satisfacer este objetivo, al igual que en la formación inicial, es exigible que la competencia para la planificación de la formación continuada resida a todos los efectos en la Fiscalía General del Estado. No es eficaz una planificación realizada por el CEJ, sin contar con las necesidades e intereses de la carrera, con cada vez menos recursos económicos y con un elevado coste personal para los Fiscales, que deben realizar a veces esfuerzos no valorados para poder asistir a los cursos de formación.

La Fiscalía General ha de tener la competencia para elaborar anualmente el plan de formación continuada tras analizar las necesidades formativas, con la intervención de la Comisión de Formación y del Consejo Fiscal.

La planificación ha de responder a la exigencia cada vez mayor de actualización y especialización de los Fiscales a partir de modelos de formación capaces de responder a los nuevos desafíos del derecho y de la justicia.

Es exigible, además, que las actividades formativas se programen de forma que lleguen al mayor número de Fiscales, dotar de medios técnicos audiovisuales adecuados para impartir la formación, potenciar la formación *on line* y procurar la difusión de las ponencias o comunicaciones escritas de cada curso como necesario complemento de la formación y con el fin de rentabilizar el esfuerzo formativo.

Las sucesivas restricciones presupuestarias han llevado desde la publicación escrita de todas las ponencias de cada curso y su distribución a toda la Carrera, a una publicación en formato digital (CD) que se difundía a todos los Fiscales, para terminar con el sistema actual de publicación en la página web del CEJ, con un insuficiente sistema de búsqueda.

Hay que tener en cuenta que el trabajo doctrinal, fruto del esfuerzo y de la experiencia de los Fiscales, debe revertir en la propia Carrera Fiscal, pero también puede y debe ser útil a otros

colectivos profesionales que, directa o indirectamente, tienen contacto con la Administración de Justicia. Por ello sería de gran utilidad la creación de una auténtica base de datos de los trabajos desarrollados en los cursos de formación de Fiscales.

Como objetivos prioritarios de la formación destacan desde luego el estudio pormenorizado de las reformas legislativas recientes, los Instrumentos legislativos internacionales, las nuevas formas de delincuencia, así como aquellos temas tratados por nuevos instrumentos de la Fiscalía General del Estado dirigidas a la unificación de criterios interpretativos (Circulares, Consultas o Instrucciones), pero también ofrecer formación en materias no estrictamente jurídicas tales como idiomas, nuevas tecnologías, destrezas de comunicación y similares que les son necesarias cada vez más a los Fiscales para el desarrollo de las funciones que tienen atribuidas.

La existencia de una dotación presupuestaria adecuada para los planes de formación es esencial. La equiparación de las Carreras Judicial y Fiscal exige que dicha dotación presupuestaria sea proporcional, lo que no se da en la actualidad. Asistimos con frecuencia a tratos discriminatorios entre los asistentes al mismo curso respecto al pago de dietas o alojamientos, según sean Jueces o Fiscales. Esta situación no es asumible y es preciso reparar el desequilibrio entre ambas Carreras, que incumple la exigencia legal de equiparación entre las mismas.

Por último, hablar de formación de la Carrera Fiscal es pensar generalmente en formación *ad intra*, pero no podemos olvidarnos la valiosa aportación que los Fiscales pueden aportar con su bagaje teórico y práctico a otros colectivos, por ejemplo, en el ámbito universitario o a otros Cuerpos integrados en la Administración de Justicia. El exigente catálogo de incompatibilidades que rige para los Fiscales no afecta al ámbito académico, que sin duda se vería enriquecido con la colaboración de los Fiscales. Con el fin de facilitar el acceso al ámbito universitario, deben eliminarse las trabas burocráticas que lo dificultan, atribuyendo a la Fiscalía General del Estado la competencia para la declaración de compatibilidad, por ser la instancia que realmente puede evaluar si tal declaración es o no procedente y compatible con el desempeño de la función.

Propuestas

- Es urgente instar la oportuna modificación de los preceptos de la LOPJ y del EOMF para incluir la exigencia del título de máster como requisito para el acceso a la oposición a las Carreras Judicial y Fiscal respecto de los graduados en Derecho

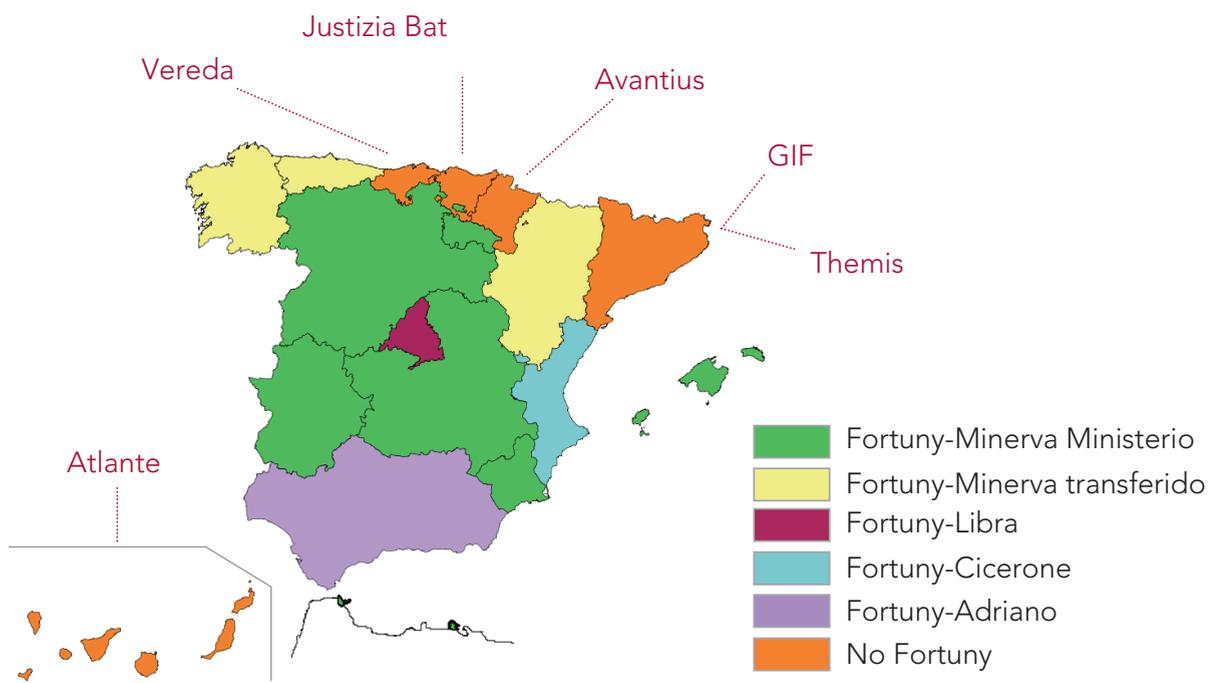
- Debe mantenerse el sistema de acceso por oposición libre y mediante examen único para las Carreras Judicial y Fiscal, así como dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 306 LOPJ y convocar oposiciones al menos cada dos años para una eficaz renovación de las vacantes.
- Se propone una reforma legislativa a fin de regular una formación inicial y continuada, conjunta y unificada para Jueces y Fiscales, dirigida por un órgano mixto o paritario integrado por CGPJ y FGE.
- Para afrontar la reforma procesal que está en marcha y dotar al sistema de la necesaria flexibilidad, a fin de poder adaptar la plantilla a las necesidades organizativas y procesales, se propone abordar reformas legislativas que, a semejanza de la regulación existente en otros países de la Unión Europea, unifiquen las Carreras Judicial y Fiscal en una Carrera única, manteniendo sus funciones propias y diferenciadas en el ámbito procesal, con la posibilidad de que sus miembros puedan optar, a lo largo de su ejercicio profesional, por desarrollar una u otra función.
- Es necesario dotar a la Fiscalía General del Estado de un presupuesto singularizado y suficiente para las necesidades de formación de los Fiscales.
- Se propone la reforma del actual Reglamento del Centro de Estudios Jurídicos, de forma que se atribuya a la Fiscalía General del Estado la configuración de los contenidos de formación inicial y continuada de los Fiscales, debiendo quedar dicho Centro de Estudios Jurídicos como órgano administrativo autónomo dependiente del Ministerio de Justicia, encargado de la gestión y ejecución de los planes de formación definidos y diseñados por la Fiscalía General del Estado.
- La formación inicial debe contar con una fase teórica y otra práctica; esta última a desarrollar en las Fiscalías. La fase práctica, que en todo caso debe ser la parte nuclear del programa, debe impartirse de forma homogénea en todas las Fiscalías, conforme a unas pautas y una programación preestablecida.
- Es preciso regular, mediante una Instrucción de la Fiscalía General del Estado, el Estatuto del Fiscal en Prácticas a semejanza del Juez en Prácticas.
- La formación continuada debe dejar de ser voluntaria y pasar a ser obligatoria en los casos en los que se considere imprescindible la actualización o la especialización, así como ante reformas legislativas relevantes.
- Se propone establecer un sistema totalmente objetivo y transparente de designación de directores y ponentes de los cursos de formación continuada, atendiendo a los principios de mérito y capacidad didáctica.
- Es necesaria la difusión de las ponencias ofrecidas en la formación continuada a la totalidad de la Carrera Fiscal, bien mediante su publicación escrita, bien por otros medios digitales. El efecto multiplicador de la publicación permite extraer el máximo aprovechamiento de las actividades formativas.
- Debe atribuirse a la Fiscalía General del Estado la competencia para conceder la compatibilidad a los Fiscales para la dedicación a la docencia, removiendo obstáculos burocráticos.

3.2 LA ESTRATEGIA TECNOLÓGICA DEL MINISTERIO FISCAL

3.2.1 Diagnóstico de la situación actual

El mapa tecnológico de la Justicia

La complejidad del modelo de gestión 12+1 también ha tenido su expresión en el ámbito de la tecnología. Los sistemas de información fueron considerados erróneamente medios materiales, siendo transferidos de este modo a las CCAA a medida que el proceso de transferencias se iba materializando en el ámbito de la Justicia, dando lugar a un inextricable mapa tecnológico, en el que en el mejor de los casos conviven y en el peor coexisten una pluralidad de estrategias, múltiples redes de comunicaciones y hasta 10 aplicaciones judiciales y fiscales, como puede verse en la siguiente imagen:



Con la finalidad de superar las ineficiencias derivadas de la complejidad existente y de establecer fórmulas de coordinación entre las distintas Administraciones competentes capaces de fijar crite-

rios que permitan desarrollar sistemas interoperables, las Instituciones con responsabilidades en la Administración de Justicia –Ministerio de Justicia, CGPJ, FGE y las CCAA del País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Andalucía, Navarra y Aragón, suscribieron el 10 de diciembre de 2009 un convenio del que nació el Esquema Judicial de Interoperabilidad y Seguridad (EJIS).

El marco de colaboración creado por EJIS ha quedado en gran medida superado por las disposiciones de la Ley 18/2011, de 5 de julio, *reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia*, que para determinadas materias sustituye el modelo convencional de EJIS por uno imperativo, atribuyendo al denominado Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica, del que forman parte el Ministerio de Justicia, el CGPJ, la Fiscalía General del Estado y todas las CCAA con competencias en materia de Justicia, las competencias que antes se residenciaban en el ámbito EJIS.

Toda estrategia que a partir de ahora se diseñe en materia de modernización y nuevas tecnologías y, por tanto, la elección de un modelo tecnológico u otro, deberá ir precedida necesariamente de la toma de decisiones sobre el futuro de la Ley y de los instrumentos diseñados en la misma, entre ellos el Comité técnico, de cuya definición y competencias dependerá en gran parte la consecución de los objetivos pretendidos por el Legislador.

Las dificultades derivadas de esta diversidad de estrategias tecnológicas son mayores para el Ministerio Fiscal, dado que el principio de unidad de actuación se ve amenazado por un modelo de gestión tecnológico difícilmente sostenible.

Existen algunas herramientas de coordinación que tratan de conseguir que el Ministerio Fiscal pueda, como toda organización, garantizar que los flujos de información necesarios para la toma de decisiones no se interrumpan, a pesar de la maraña de redes, aplicaciones y estrategias implicadas en este proceso. Así, la Disposición Adicional 2ª EOMF introducida en la reforma de 2003 establece los principios básicos que deben inspirar el SIMF, atribuyendo a la Fiscalía General del Estado como órgano directivo del Ministerio Fiscal la misión de garantizar su correcto funcionamiento y una función de supervisión y coordinación de todos los agentes implicados.

Las aplicaciones de gestión procesal y el Sistema Integrado y Centralizado de Comunicaciones (SICC)

Para que el Ministerio Fiscal pueda disponer de una base de datos única que le permita cumplir sus funciones a pesar de la complejidad tecnológica en la que se mueve, se ha creado para

ello el sistema único y centralizado de información de la Fiscalía General del Estado que se nutre de la información recogida en las aplicaciones de gestión procesal, a excepción del País Vasco.

A la hora de construir las aplicaciones de gestión procesal existen dos modelos fundamentales: modelo de aplicación de gestión procesal única para Juzgados y Fiscalías y modelo de aplicación diferenciada.

Cada uno de los modelos tiene sus ventajas e inconvenientes. El modelo de aplicación única permite a las Fiscalías acceder a las bases de datos judiciales y evitar el doble registro de procedimientos que ya han sido previamente registrados en los Juzgados. El inconveniente fundamental es que este tipo de aplicaciones están construidas desde el punto de vista judicial y no satisfacen plenamente las necesidades de las Fiscalías, que van más allá de la mera tramitación de procedimientos.

El modelo de aplicación diferenciada se ajusta mejor a las necesidades de las Fiscalías, pero supone un doble esfuerzo al tener que volver a registrar procedimientos que ya lo han sido en los Juzgados. No obstante, muchas de estas aplicaciones han desarrollado modos de comunicación con las aplicaciones judiciales que permiten el envío automático desde las mismas de los datos de registro de los procedimientos.

La integración de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la actividad y organización del Ministerio Fiscal

Aunque otras organizaciones y actividades tienen sobradamente interiorizado el papel y alcance del uso de las TIC, en la Administración de Justicia en general su incorporación sufre un notorio retraso si se compara con otras Administraciones, en particular, y con otros ámbitos, en general.

No existe satisfacción entre los miembros del Ministerio Fiscal en relación con la disponibilidad, el uso y el rendimiento de los medios informáticos que han sido puestos a su disposición. La separación que existe entre la Administración suministradora y el destinatario de los medios hace que en muchas ocasiones las herramientas proporcionadas no sean las adecuadas y, sobre todo, el mapa competencial hace que sean dispares en cada territorio, lo que provoca continuas ineficiencias.

En cuanto a la integración de las TIC en los procesos de las Fiscalías, durante mucho tiempo se ha visto la función del Fiscal como una función meramente intelectual desempeñada puntualmente en cada procedimiento, sin reflexionar sobre el valor que la gestión de ese conocimiento tiene para la organización. En la actualidad, existe una conciencia clara de las pérdidas de productividad que se producen cuando el trabajo se realiza fuera de las aplicaciones, al resultar imposible que la organización reutilice el conocimiento así generado.

En el panorama descrito existen claras oportunidades de mejora: 1) el acceso al expediente judicial; 2) la comunicación telemática con los interlocutores jurídicos, con los mismos ritmos con que avance su implantación; 3) el acceso a cuantas bases de datos sirvan para el apoyo de sus funciones, con pleno desarrollo; 4) la disponibilidad de medios adaptados a la movilidad con que se ejerce la función fiscal.

La red de responsables del SIMF (Sistema de Información del Ministerio Fiscal)

El Sistema de Información del Ministerio Fiscal no puede crearse, mantenerse y mejorarse como algo completamente ajeno a los Fiscales y a la función fiscal. De este modo, el Real Decreto 93/2006, de 3 de febrero, por el que se regula el sistema de información del Ministerio Fiscal, pretende vertebrar la Institución y su organización sobre la premisa de que el Ministerio Fiscal crea información, trabaja con información y explota información cuya gestión es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y, en especial, para garantizar la efectividad del principio de unidad de actuación.

Conscientes de ello, se creó dependiendo de la Fiscalía General del Estado la red de responsables del SIMF, integrada por Fiscales y funcionarios, que tiene como función garantizar que todas las actuaciones de la Fiscalía se realicen en las aplicaciones de gestión procesal, de manera que el conocimiento que se genera cuando un Fiscal realiza una actuación en un procedimiento no agote su utilidad en los efectos que produce en el propio procedimiento, sino que pueda ser reutilizado por la organización para tomar decisiones o para ulteriores actuaciones.

La Nueva Oficina Fiscal (NOF) reconoce la necesidad de garantizar el funcionamiento del SIMF, por lo que en su estructura prevé la existencia de esta red de responsables, considerándola pieza fundamental de la nueva organización.

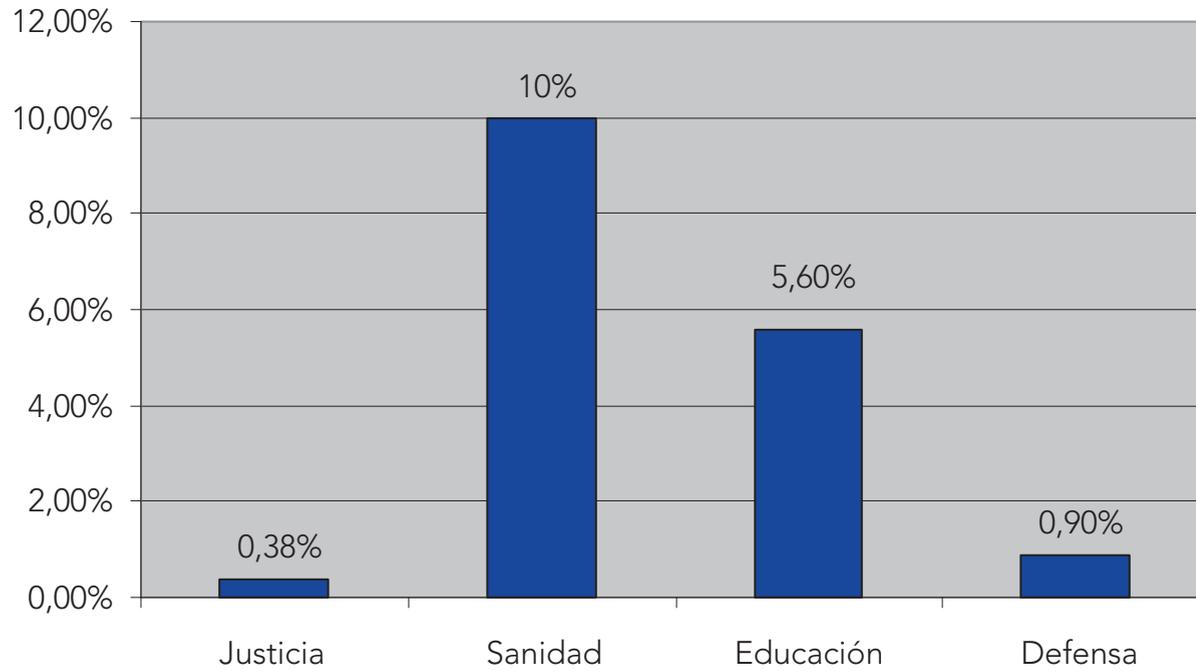
3.2.2 Propuestas en materia de estrategia tecnológica del Ministerio Fiscal

- Partiendo del mapa tecnológico actual, debe exigirse el cumplimiento del Real Decreto 93/2006, de 3 de febrero, *por el que se regula el sistema de información de Ministerio Fiscal*, que atribuye al Ministerio Fiscal el diseño de la estrategia tecnológica del Ministerio Fiscal.
- El éxito de la Oficina Fiscal requiere de la adecuada implantación de estándares de intercomunicación, interoperabilidad y aprovechamiento del dato único, y es premisa para la disponibilidad de una información de calidad con la que el Ministerio Fiscal adopte decisiones estratégicas. Para el Ministerio Fiscal resulta fundamental la unificación de sus sistemas de información. Debe avanzarse en el fortalecimiento del papel de la Fiscalía General del Estado logrando los adecuados mecanismos de dirección.
- En los momentos actuales resulta impensable la sustitución de los modelos informáticos y de comunicación vigentes por un sistema único y propio dependiente exclusivamente de la Fiscalía General del Estado, por lo que debe intensificarse la posibilidad de compatibilizar los sistemas ya existentes propiciando el desarrollo de herramientas comunes con aquellas CCAA en las que todavía no se hayan implantado.
- Las aplicaciones judiciales, en base a estándares fijados por la Fiscalía General del Estado, legalmente habilitada para ello, deben implantar las funcionalidades de expediente, tratamiento documental, control, estadística, etc., que son imprescindibles para que el Ministerio Fiscal cumpla sus funciones estatutarias y procesales.
- La base de datos única del Ministerio Fiscal es premisa de cualesquiera herramientas de auditoría, control y estadística. Deben culminarse los trabajos para su ejecución.
- El empleo de las herramientas informáticas debe ser obligatorio.
- Deben asegurarse las actuaciones formativas precisas para que las innovaciones tecnológicas que se implanten sean efectiva y adecuadamente utilizadas por aquellos a los que van dirigidas.
- Debe catalogarse con claridad el tipo de información propia que ha de incorporarse a las bases de datos de las aplicaciones y las modificaciones o incorporaciones que tienen que hacerse en los registros judiciales.
- La Fiscalía debe también ofrecer a terceros una información de calidad nacida en ella y destinada básicamente a los expedientes y aplicaciones judiciales.
- Debe liberarse al personal auxiliar de cargas inútiles, y reasignárseles a tareas de mayor rango y de auténtico apoyo a la función técnica del Fiscal, introduciendo incentivos.



Anexos

GASTO EN JUSTICIA COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Banco Mundial.

El Gasto en Justicia apenas supera el 0,30% del PIB, situándose en 3.900 millones de €

PLANTILLA DEL MINISTERIO FISCAL

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO			
Inspección Fiscal			
Fiscal Jefe Inspector	1	1	Madrid
Teniente Fiscal Inspector	1	2	Madrid
Inspector Fiscal	8	2	Madrid
Secretaría Técnica			
Fiscal Jefe	1	1	Madrid
Teniente Fiscal	1	2	Madrid
Fiscal	9	2	Madrid
Unidad de Apoyo			
Fiscal Jefe	1	1	Madrid
Fiscal	3	2	Madrid
Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer			
Fiscal de Sala	1	1	Madrid
Fiscal	2	2	Madrid
Fiscal de Sala contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales			
Fiscal de Sala	1	1	Madrid
Fiscal	3	2	Madrid
Fiscal de Sala de Menores			
Fiscal de Sala	1	1	Madrid
Fiscal	2	2	Madrid
Fiscal de Sala de Siniestralidad Laboral			
Fiscal de Sala	1	1	Madrid
Fiscal	2	2	Madrid
Fiscal de Sala de Seguridad Vial			
Fiscal de Sala	1	1	Madrid
Fiscal	2	2	Madrid

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Fiscal de Sala de Extranjería			
Fiscal de Sala	1	1	Madrid
Fiscal	2	2	Madrid
Fiscal de Sala de Criminalidad Informática			
Fiscal de Sala	1	1	Madrid
Fiscal de Sala de Cooperación Penal Internacional			
Fiscal de Sala	1	1	Madrid
FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPREMO			
Teniente Fiscal	1	1	Madrid
Fiscal Sala	8	1	Madrid
Fiscal	40	2	Madrid
FISCALÍA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL			
Fiscal Jefe	1	1	Madrid
Teniente Fiscal	1	2	Madrid
Fiscal	7	2	Madrid
FISCALÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS			
Fiscal Jefe	1	1	Madrid
Teniente Fiscal	1	2	Madrid
Fiscal	3	2	Madrid
FISCALÍA DE LA AUDIENCIA NACIONAL			
Fiscal Jefe	1	1	Madrid
Teniente Fiscal	1	2	Madrid
Fiscal	15	2	Madrid
FISCALÍA ANTIDROGA			
Fiscal Jefe	1	1	Madrid
Teniente Fiscal	1	2	Madrid
Fiscal	12	2	Madrid

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
FISCALÍA ESPECIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA			
Fiscal Jefe	1	1	Madrid
Teniente Fiscal	1	2	Madrid
Fiscal	14	2	Madrid
FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA			
Fiscal Superior	1	2	Granada
Teniente Fiscal	1	2	Granada
Fiscal	3	2	Granada
Sección Territorial de Málaga			
Fiscal	1	2	Málaga
Sección Territorial de Sevilla			
Fiscal	1	2	Sevilla
Fiscalía Provincial de Granada			
Fiscal Jefe	1	2	Granada
Teniente Fiscal	1	2	Granada
Fiscal	23	2	Granada
Abogado Fiscal	6	3	Granada
Sección Territorial de Baza			
Fiscal	1	2	Baza
Abogado Fiscal	2	3	Baza
Sección Territorial de Motril			
Fiscal	4	2	Motril
Abogado Fiscal	3	3	Motril
Fiscalía Provincial de Almería			
Fiscal Jefe	1	2	Almería
Teniente Fiscal	1	2	Almería
Fiscal	16	2	Almería
Abogado Fiscal	5	3	Almería
Sección Territorial de Huércal-Overa			

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Fiscal	3	2	Huércal-Overa
Abogado Fiscal	2	3	Huércal-Overa
Sección Territorial de El Ejido			
Fiscal	3	2	El Ejido
Abogado Fiscal	2	3	El Ejido
Fiscalía Provincial de Cádiz			
Fiscal Jefe	1	2	Cádiz
Teniente Fiscal	1	2	Cádiz
Fiscal	20	2	Cádiz
Abogado Fiscal	12	3	Cádiz
Fiscalía de Área de Algeciras			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Algeciras
Fiscal	10	2	Algeciras
Abogado Fiscal	5	3	Algeciras
Fiscalía de Área de Jerez de la Frontera			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Jerez de la Frontera
Fiscal	13	2	Jerez de la Frontera
Abogado Fiscal	7	3	Jerez de la Frontera
Fiscalía de Área de Ceuta			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Ceuta
Fiscal	4	2	Ceuta
Abogado Fiscal	2	3	Ceuta
Fiscalía Provincial de Córdoba			
Fiscal Jefe	1	2	Córdoba
Teniente Fiscal	1	2	Córdoba
Fiscal	14	2	Córdoba
Abogado Fiscal	12	3	Córdoba
Sección Territorial de Lucena			
Fiscal	2	2	Lucena
Abogado Fiscal	2	3	Lucena

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Fiscalía Provincial de Huelva			
Fiscal Jefe	1	2	Huelva
Teniente Fiscal	1	2	Huelva
Fiscal	16	2	Huelva
Abogado Fiscal	9	3	Huelva
Fiscalía Provincial de Jaén			
Fiscal Jefe	1	2	Jaén
Teniente Fiscal	1	2	Jaén
Fiscal	12	2	Jaén
Abogado Fiscal	7	3	Jaén
Sección Territorial de Linares			
Fiscal	3	2	Linares
Abogado Fiscal	2	3	Linares
Sección Territorial de Úbeda			
Fiscal	2	2	Úbeda
Abogado Fiscal	2	3	Úbeda
Fiscalía Provincial de Málaga			
Fiscal Jefe	1	2	Málaga
Teniente Fiscal	1	2	Málaga
Fiscal	35	2	Málaga
Abogado Fiscal	20	3	Málaga
Fiscalía de Área de Marbella			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Marbella
Fiscal	9	2	Marbella
Abogado Fiscal	5	3	Marbella
Fiscalía de Área de Melilla			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Melilla
Fiscal	5	2	Melilla
Abogado Fiscal	2	3	Melilla
Sección Territorial de Torremolinos			

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Fiscal	5	2	Torremolinos
Sección Territorial Vélez-Málaga			
Fiscal	4	2	Vélez-Málaga
Sección Territorial de Fuengirola			
Fiscal	2	2	Fuengirola
Abogado fiscal	2	3	Fuengirola
Fiscalía Provincial de Sevilla			
Fiscal Jefe	1	2	Sevilla
Teniente Fiscal	1	2	Sevilla
Fiscal	49	2	Sevilla
Abogado Fiscal	11	3	Sevilla
Sección Territorial Lora del Río			
Fiscal	3	2	Lora del Río
Abogado Fiscal	2	3	Lora del Río
Sección Territorial de Osuna			
Fiscal	3	2	Osuna
Abogado Fiscal	2	3	Osuna
Fiscalía de Área de Dos Hermanas			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Dos Hermanas
Fiscal	6	2	Dos Hermanas
Abogado Fiscal	8	3	Dos Hermanas

FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Fiscal Superior	1	2	Zaragoza
Teniente Fiscal	1	2	Zaragoza
Fiscal	1	2	Zaragoza
Fiscalía Provincial de Zaragoza			
Fiscal Jefe	1	2	Zaragoza
Teniente Fiscal	1	2	Zaragoza
Fiscal	27	2	Zaragoza
Abogado Fiscal	5	3	Zaragoza

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Sección Territorial de Calatayud			
Fiscal	2	2	Calatayud
Abogado Fiscal	1	3	Calatayud
Fiscalía Provincial de Huesca			
Fiscal Jefe	1	2	Huesca
Teniente Fiscal	1	2	Huesca
Fiscal	6	2	Huesca
Abogado Fiscal	4	3	Huesca
Fiscalía Provincial de Teruel			
Fiscal Jefe	1	2	Teruel
Teniente Fiscal	1	2	Teruel
Fiscal	1	2	Teruel
Abogado Fiscal	3	3	Teruel
Sección Territorial de Alcañiz			
Fiscal	1	2	Alcañiz
Abogado Fiscal	1	3	Alcañiz
FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ASTURIAS			
Fiscal Superior	1	2	Oviedo
Teniente Fiscal	1	2	Oviedo
Fiscal	20	2	Oviedo
Abogado Fiscal	5	3	Oviedo
Sección Territorial de Avilés			
Fiscal	3	2	Avilés
Abogado Fiscal	3	3	Avilés
Fiscalía de Área de Gijón			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Gijón
Fiscal	9	2	Gijón
Abogado Fiscal	4	3	Gijón
Sección Territorial de Langreo			
Fiscal	1	2	Langreo

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Abogado Fiscal	2	3	Langreo

FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ILLES BALEARS

Fiscal Superior	1	2	Palma de Mallorca
Teniente Fiscal	1	2	Palma de Mallorca
Fiscal	28	2	Palma de Mallorca
Abogado Fiscal	10	3	Palma de Mallorca
Sección Territorial de Manacor			
Fiscal	2	2	Manacor
Abogado Fiscal	3	3	Manacor
Fiscalía de Área de Eivissa			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Eivissa
Fiscal	5	2	Eivissa
Abogado Fiscal	3	3	Eivissa
Sección Territorial de Maó			
Fiscal	3	2	Maó
Abogado Fiscal	1	3	Maó

FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

Fiscal Superior	1	2	Las Palmas
Teniente Fiscal	1	2	Las Palmas
Fiscal	1	2	Las Palmas
Sección Territorial Santa Cruz de Tenerife			
Fiscal	1	2	Santa Cruz de Tenerife
Fiscalía Provincial de Las Palmas			
Fiscal Jefe	1	2	Las Palmas
Teniente Fiscal	1	2	Las Palmas
Fiscal	30	2	Las Palmas
Abogado Fiscal	7	3	Las Palmas
Fiscalía de Área de Arrecife de Lanzarote-Puerto del Rosario			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Arrecife de Lanzarote Puerto del Rosario

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Fiscal	10	2	Arrecife de Lanzarote Puerto del Rosario
Abogado Fiscal	4	3	Arrecife de Lanzarote Puerto del Rosario
Sección Territorial de San Bartolomé de Tirajana			
Fiscal	5	2	San Bartolomé de Tirajana
Abogado Fiscal	3	3	San Bartolomé de Tirajana
Fiscalía Provincial de Santa Cruz de Tenerife			
Fiscal Jefe	1	2	Santa Cruz de Tenerife
Teniente Fiscal	1	2	Santa Cruz de Tenerife
Fiscal	26	2	Santa Cruz de Tenerife
Abogado Fiscal	12	3	Santa Cruz de Tenerife
Sección Territorial de La Palma			
Fiscal	3	2	La Palma
Abogado Fiscal	1	3	La Palma
Sección Territorial de Arona			
Fiscal	8	2	Arona
Abogado Fiscal	1	3	Arona
FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA			
Fiscal Superior	1	2	Santander
Teniente Fiscal	1	2	Santander
Fiscal	13	2	Santander
Abogado Fiscal	4	3	Santander
Sección Territorial de Laredo			
Fiscal	2	2	Laredo
Abogado Fiscal	2	3	Laredo
Sección Territorial de Torrelavega			
Fiscal	3	2	Torrelavega
Abogado Fiscal	2	3	Torrelavega
FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA			

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Fiscal Superior	1	2	Albacete
Teniente Fiscal	1	2	Albacete
Fiscal	1	2	Albacete
Fiscalía Provincial de Albacete			
Fiscal Jefe	1	2	Albacete
Teniente Fiscal	1	2	Albacete
Fiscal	10	2	Albacete
Abogado Fiscal	4	3	Albacete
Fiscalía Provincial de Ciudad Real			
Fiscal Jefe	1	2	Ciudad Real
Teniente Fiscal	1	2	Ciudad Real
Fiscal	8	2	Ciudad Real
Abogado Fiscal	6	3	Ciudad Real
Sección Territorial de Manzanares			
Fiscal	3	2	Manzanares
Abogado Fiscal	2	3	Manzanares
Fiscalía Provincial de Cuenca			
Fiscal Jefe	1	2	Cuenca
Teniente Fiscal	1	2	Cuenca
Fiscal	4	2	Cuenca
Abogado Fiscal	3	3	Cuenca
Fiscalía Provincial de Guadalajara			
Fiscal Jefe	1	2	Guadalajara
Teniente Fiscal	1	2	Guadalajara
Fiscal	5	2	Guadalajara
Abogado Fiscal	3	3	Guadalajara
Fiscalía Provincial de Toledo			
Fiscal Jefe	1	2	Toledo

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Teniente Fiscal	1	2	Toledo
Fiscal	9	2	Toledo
Abogado Fiscal	5	3	Toledo
Sección Territorial de Ocaña			
Fiscal	2	2	Ocaña
Abogado Fiscal	1	3	Ocaña
Sección Territorial de Talavera de la Reina			
Fiscal	3	2	Talavera de la Reina
Abogado Fiscal	1	3	Talavera de la Reina
FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN			
Fiscal Superior	1	2	Burgos
Teniente Fiscal	1	2	Burgos
Fiscal	1	2	Burgos
Sección Territorial de Valladolid			
Fiscal	1	2	Valladolid
Fiscalía Provincial de Burgos			
Fiscal Jefe	1	2	Burgos
Teniente Fiscal	1	2	Burgos
Fiscal	10	2	Burgos
Abogado Fiscal	6	3	Burgos
Fiscalía Provincial de Ávila			
Fiscal Jefe	1	2	Ávila
Teniente Fiscal	1	2	Ávila
Fiscal	3	2	Ávila
Abogado Fiscal	3	3	Ávila
Fiscalía Provincial de León			
Fiscal Jefe	1	2	León
Teniente Fiscal	1	2	León

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Fiscal	8	2	León
Abogado Fiscal	6	3	León
Fiscalía de Área de Ponferrada			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Ponferrada
Fiscal	4	2	Ponferrada
Abogado Fiscal	2	3	Ponferrada
Fiscalía Provincial de Palencia			
Fiscal Jefe	1	2	Palencia
Teniente Fiscal	1	2	Palencia
Fiscal	5	2	Palencia
Abogado Fiscal	3	3	Palencia
Fiscalía Provincial de Salamanca			
Fiscal Jefe	1	2	Salamanca
Teniente Fiscal	1	2	Salamanca
Fiscal	9	2	Salamanca
Abogado Fiscal	5	3	Salamanca
Fiscalía Provincial de Segovia			
Fiscal Jefe	1	2	Segovia
Teniente Fiscal	1	2	Segovia
Fiscal	3	2	Segovia
Abogado Fiscal	3	3	Segovia
Fiscalía Provincial de Soria			
Fiscal Jefe	1	2	Soria
Teniente Fiscal	1	2	Soria
Fiscal	3	2	Soria
Abogado Fiscal	2	3	Soria
Fiscalía Provincial de Valladolid			
Fiscal Jefe	1	2	Valladolid

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Teniente Fiscal	1	2	Valladolid
Fiscal	15	2	Valladolid
Abogado Fiscal	6	3	Valladolid
Fiscalía Provincial de Zamora			
Fiscal Jefe	1	2	Zamora
Teniente Fiscal	1	2	Zamora
Fiscal	4	2	Zamora
Abogado Fiscal	4	3	Zamora

FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

Fiscal Superior	1	2	Barcelona
Teniente Fiscal	1	2	Barcelona
Fiscal	5	2	Barcelona

Fiscalía Provincial de Barcelona

Fiscal Jefe	1	2	Barcelona
Teniente Fiscal	1	2	Barcelona
Fiscal	108	2	Barcelona
Abogado Fiscal	11	3	Barcelona

Sección Territorial de Badalona

Fiscal	6	2	Badalona
Abogado Fiscal	3	3	Badalona

Fiscalía de Área de Granollers

Fiscal Jefe de Área	1	2	Granollers
Fiscal	10	2	Granollers
Abogado Fiscal	3	3	Granollers

Sección Territorial de L' Hospitalet de Llobregat

Fiscal	11	2	L' Hospitalet de Llobregat
Abogado Fiscal	5	3	L' Hospitalet de Llobregat

Fiscalía de Área de Manresa-Igualada

Fiscal Jefe de Área	1	2	Manresa-Igualada
Fiscal	8	2	Manresa-Igualada

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Abogado Fiscal	6	3	Manresa-Igualada
Fiscalía de Área de Sabadell			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Sabadell
Fiscal	10	2	Sabadell
Abogado Fiscal	6	3	Sabadell
Sección Territorial de Sant Feliú de Llobregat			
Fiscal	7	2	Sant FELIÚ de Llobregat
Abogado Fiscal	4	3	Sant FELIÚ de Llobregat
Fiscalía de Área de Terrassa			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Terrassa
Fiscal	9	2	Terrassa
Abogado Fiscal	3	3	Terrassa
Fiscalía de Área de Vilanova y la Geltrú-Gavá			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Vilanova i la Geltrú-Gavá
Fiscal	11	2	Vilanova i la Geltrú-Gavá
Abogado Fiscal	6	3	Vilanova i la Geltrú
Sección Territorial de Santa Coloma de Gramanet			
Fiscal	2	2	Santa Coloma de Gramanet
Abogado Fiscal	2	3	Santa Coloma de Gramanet
Fiscalía de Área de Mataró-Arenys de Mar			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Mataró- Arenys de Mar
Fiscal	12	2	Mataró- Arenys de Mar
Abogado Fiscal	4	3	Mataró- Arenys de Mar
Sección Territorial de El Prat			
Fiscal	2	2	El Prat
Abogado Fiscal	3	3	El Prat
Fiscalía Provincial de Girona			
Fiscal Jefe	1	2	Girona
Teniente Fiscal	1	2	Girona
Fiscal	18	2	Girona
Abogado Fiscal	7	3	Girona

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Sección Territorial de Figueres			
Fiscal	6	2	Figueres
Abogado Fiscal	2	3	Figueres
Sección Territorial de Olot			
Fiscal	2	2	Olot
Abogado Fiscal	1	3	Olot
Sección Territorial de Blanes			
Fiscal	3	2	Blanes
Abogado Fiscal	3	3	Blanes
Fiscalía Provincial de Lleida			
Fiscal Jefe	1	2	Lleida
Teniente Fiscal	1	2	Lleida
Fiscal	8	2	Lleida
Abogado Fiscal	5	3	Lleida
Sección Territorial de La Seu d' Urgell			
Fiscal	2	2	La Seu d' Urgell
Abogado Fiscal	1	3	La Seu d' Urgell
Fiscalía Provincial de Tarragona			
Fiscal Jefe	1	2	Tarragona
Teniente Fiscal	1	2	Tarragona
Fiscal	16	2	Tarragona
Abogado Fiscal	4	3	Tarragona
Sección Territorial de Reus			
Fiscal	7	2	Reus
Abogado Fiscal	2	3	Reus
Sección Territorial de Tortosa			
Fiscal	6	2	Tortosa
Abogado Fiscal	2	3	Tortosa
Sección Territorial de El Vendrell			
Fiscal	4	2	El Vendrell
Abogado Fiscal	3	3	El Vendrell

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA			
Fiscal Superior	1	2	Cáceres
Teniente Fiscal	1	2	Cáceres
Fiscal	1	2	Cáceres
Fiscalía Provincial de Cáceres			
Fiscal Jefe	1	2	Cáceres
Teniente Fiscal	1	2	Cáceres
Fiscal	6	2	Cáceres
Abogado Fiscal	4	3	Cáceres
Sección Territorial de Plasencia			
Fiscal	5	2	Plasencia
Abogado Fiscal	2	3	Plasencia
Fiscalía Provincial de Badajoz			
Fiscal Jefe	1	2	Badajoz
Teniente Fiscal	1	2	Badajoz
Fiscal	9	2	Badajoz
Abogado Fiscal	6	3	Badajoz
Fiscalía de Área de Mérida			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Mérida
Fiscal	5	2	Mérida
Abogado Fiscal	4	3	Mérida
Sección Territorial de Zafra			
Fiscal	1	2	Zafra
Abogado Fiscal	2	3	Zafra
Sección Territorial de Villanueva de la Serena			
Fiscal	3	2	Villanueva de la Serena
Abogado Fiscal	1	3	Villanueva de la Serena
FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA			
Fiscal Superior	1	2	A Coruña

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Teniente Fiscal	1	2	A Coruña
Fiscal	2	2	A Coruña
Fiscalía Provincial de A Coruña			
Fiscal Jefe	1	2	A Coruña
Teniente Fiscal	1	2	A Coruña
Fiscal	26	2	A Coruña
Abogado Fiscal	5	3	A Coruña
Fiscalía de Área de Santiago de Compostela			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Santiago de Compostela
Fiscal	8	2	Santiago de Compostela
Abogado Fiscal	5	3	Santiago de Compostela
Fiscalía de Área de Ferrol			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Ferrol
Fiscal	3	2	Ferrol
Abogado Fiscal	3	3	Ferrol
Fiscalía Provincial de Lugo			
Fiscal Jefe	1	2	Lugo
Teniente Fiscal	1	2	Lugo
Fiscal	4	2	Lugo
Abogado Fiscal	4	3	Lugo
Sección Territorial de Mondoñedo			
Fiscal	2	2	Mondoñedo
Abogado Fiscal	2	3	Mondoñedo
Sección Territorial de Monforte de Lemos			
Fiscal	1	2	Monforte de Lemos
Abogado Fiscal	2	3	Monforte de Lemos
Fiscalía Provincial de Ourense			
Fiscal Jefe	1	2	Ourense
Teniente Fiscal	1	2	Ourense
Fiscal	7	2	Ourense

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Abogado Fiscal	5	3	Ourense
Sección Territorial de Verín			
Fiscal	1	2	Verín
Abogado Fiscal	1	3	Verín
Fiscalía Provincial de Pontevedra			
Fiscal Jefe	1	2	Pontevedra
Teniente Fiscal	1	2	Pontevedra
Fiscal	13	2	Pontevedra
Abogado Fiscal	7	3	Pontevedra
Sección Territorial de Cambados			
Fiscal	4	2	Cambados
Abogado Fiscal	2	3	Cambados
Fiscalía de Área de Vigo			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Vigo
Fiscal	15	2	Vigo
Abogado Fiscal	10	3	Vigo
FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA			
Fiscal Superior	1	2	Logroño
Teniente Fiscal	1	2	Logroño
Fiscal	8	2	Logroño
Abogado Fiscal	3	3	Logroño
FISCALÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID			
Fiscal Superior	1	2	Madrid
Teniente Fiscal	1	2	Madrid
Fiscal	5	2	Madrid
Fiscalía Provincial de Madrid			
Fiscal Jefe	1	2	Madrid
Teniente Fiscal	1	2	Madrid
Fiscal	140	2	Madrid

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Abogado Fiscal	32	3	Madrid
Fiscalía de Área de Alcalá de Henares			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Alcalá de Henares
Fiscal	18	2	Alcalá de Henares
Abogado Fiscal	9	3	Alcalá de Henares
Fiscalía de Área de Getafe-Leganés			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Getafe-Leganés
Fiscal	15	2	Getafe-Leganés
Abogado Fiscal	8	3	Getafe-Leganés
Fiscalía de Área de Móstoles			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Móstoles
Fiscal	17	2	Móstoles
Abogado Fiscal	9	3	Móstoles
Sección Territorial de Collado-Villalba			
Fiscal	9	2	Collado-Villalba
Abogado Fiscal	1	3	Collado-Villalba
Sección Territorial de Alcobendas			
Fiscal	9	2	Alcobendas
Abogado Fiscal	2	3	Alcobendas
Sección Territorial de Majadahonda-Pozuelo de Alarcón			
Fiscal	7	2	Majadahonda-Pozuelo de Alarcón
Abogado Fiscal	2	3	Majadahonda-Pozuelo de Alarcón

FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

Fiscal Superior	1	2	Murcia
Teniente Fiscal	1	2	Murcia
Fiscal	26	2	Murcia
Abogado Fiscal	5	3	Murcia
Fiscalía de Área de Cartagena			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Cartagena
Fiscal	10	2	Cartagena

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Abogado Fiscal	3	3	Cartagena
Sección Territorial de Lorca			
Fiscal	4	2	Lorca
Abogado Fiscal	3	3	Lorca
Sección Territorial de Cieza			
Fiscal	3	2	Cieza
Abogado Fiscal	2	3	Cieza
FISCALÍA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA			
Fiscal Superior	1	2	Pamplona
Teniente Fiscal	1	2	Pamplona
Fiscal	11	2	Pamplona
Abogado Fiscal	4	3	Pamplona
Sección Territorial de Tudela			
Fiscal	3	2	Tudela
Abogado Fiscal	1	3	Tudela
FISCALÍA DE LA COMUNITAT VALENCIANA			
Fiscal Superior	1	2	Valencia
Teniente Fiscal	1	2	Valencia
Fiscal	3	2	Valencia
Fiscalía Provincial de Valencia			
Fiscal Jefe	1	2	Valencia
Teniente Fiscal	1	2	Valencia
Fiscal	79	2	Valencia
Abogado Fiscal	17	3	Valencia
Fiscalía de Área de Alzira			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Alzira
Fiscal	8	2	Alzira
Abogado Fiscal	4	3	Alzira
Sección Territorial de Gandía			

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Fiscal	6	2	Gandía
Abogado Fiscal	3	3	Gandía
Fiscalía Provincial de Alicante			
Fiscal Jefe	1	2	Alicante
Teniente Fiscal	1	2	Alicante
Fiscal	26	2	Alicante
Abogado Fiscal	12	3	Alicante
Sección Territorial de Alcoy			
Fiscal	2	2	Alcoy
Abogado Fiscal	3	3	Alcoy
Fiscalía de Área de Benidorm-Denia			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Benidorm- Denia
Fiscal	12	2	Benidorm- Denia
Abogado Fiscal	5	3	Benidorm- Denia
Fiscalía de Área de Elche/Elx			
Fiscal Jefe de Área	1	2	Elx-Orihuela
Fiscal	14	2	Elx-Orihuela
Abogado Fiscal	6	3	Elx-Orihuela
Sección Territorial de Torrevieja			
Fiscal	6	2	Torrevieja
Abogado Fiscal	2	3	Torrevieja
Fiscalía Provincial de Castellón			
Fiscal Jefe	1	2	Castellón de la Plana
Teniente Fiscal	1	2	Castellón de la Plana
Fiscal	16	2	Castellón de la Plana
Abogado Fiscal	7	3	Castellón de la Plana
Sección Territorial de Vinaroz			
Fiscal	4	2	Vinaroz
FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO			
Fiscal Superior	1	2	Bilbao

Denominación de la plaza	Dotación	Categoría	Sede
Teniente Fiscal	1	2	Bilbao
Fiscal	1	2	Bilbao
Fiscalía Provincial de Vizcaya			
Fiscal Jefe	1	2	Bilbao
Teniente Fiscal	1	2	Bilbao
Fiscal	25	2	Bilbao
Abogado Fiscal	14	3	Bilbao
Sección Territorial de Barakaldo			
Fiscal	6	2	Barakaldo
Abogado Fiscal	3	3	Barakaldo
Fiscalía Provincial de Álava			
Fiscal Jefe	1	2	Vitoria-Gasteiz
Teniente Fiscal	1	2	Vitoria-Gasteiz
Fiscal	7	2	Vitoria-Gasteiz
Abogado Fiscal	3	3	Vitoria-Gasteiz
Fiscalía Provincial de Guipúzcoa			
Fiscal Jefe	1	2	Donostia-San Sebastián
Teniente Fiscal	1	2	Donostia-San Sebastián
Fiscal	15	2	Donostia-San Sebastián
Abogado Fiscal	12	3	Donostia-San Sebastián

PERSONAL COLABORADOR DE LAS FISCALÍAS

PROVINCIA	DESTINO	Gestión	Tramitación	Auxilio	Funcionarios Fiscalía
CASTILLA Y LEÓN					
	FISCALIA COMUNIDAD (BURGOS)	1	1	1	3
	FISCALIA COMUNIDAD (VALLADOLID)	0	1	1	2
AVILA	FISCALIA PROVINCIAL AVILA	1	4	3	8
BURGOS	FISCALIA PROVINCIAL BURGOS	2	10	4	16
LEON	FISCALIA PROVINCIAL LEON	3	12	5	20
LEON	FISCALIA DE AREA PONFERRADA	1	2	1	4
PALENCIA	FISCALIA PROVINCIAL PALENCIA	1	6	3	10
SALAMANCA	FISCALIA PROVINCIAL SALAMANCA	2	9	4	15
SEGOVIA	FISCALIA PROVINCIAL SEGOVIA	1	4	3	8
SORIA	FISCALIA PROVINCIAL SORIA	1	4	2	7
VALLADOLID	FISCALIA PROVINCIAL VALLADOLID	3	12	5	20
ZAMORA	FISCALIA PROVINCIAL ZAMORA	2	5	2	9
TOTAL CASTILLA Y LEÓN		18	70	34	122

CASTILLA-LA MANCHA

	FISCALIA COMUNIDAD	1	1	1	3
ALBACETE	FISCALIA PROVINCIAL ALBACETE	3	9	4	16
CIUDAD REAL	FISCALIA PROVINCIAL CIUDAD REAL	2	11	3	16
CIUDAD REAL	SECCION TERRITORIAL FISCALIA MANZANARES	0	3	1	4
CUENCA	FISCALIA PROVINCIAL CUENCA	1	5	3	9
GUADALAJARA	FISCALIA PROVINCIAL GUADALAJARA	1	5	3	9
TOLEDO	FISCALIA PROVINCIAL TOLEDO	2	8	4	14

PROVINCIA	DESTINO	Gestión	Tramitación	Auxilio	Funcionarios Fiscalía
TOLEDO	SECCION TERRITORIAL FISCALIA OCAÑA	0	3	1	4
TOLEDO	SECCION TERRITORIAL FISCALIA TALAVERA DE LA REINA	1	2	1	4
TOTAL CASTILLA LA MANCHA		11	47	21	79
CEUTA					
CIUDAD DE CEUTA	FISCALIA DE AREA CEUTA	1	4	2	7
MELILLA					
CIUDAD DE MELILLA	FISCALIA DE AREA MELILLA	2	5	2	9
EXTREMADURA					
	FISCALIA COMUNIDAD	0	1	1	2
BADAJOS	FISCALIA PROVINCIAL BADAJOS	3	11	3	17
BADAJOS	FISCALIA DE AREA MERIDA	1	5	1	7
BADAJOS	SECCION TERRITORIAL FISCALIA VILLANUEVA DE LA SERENA	1	1	2	4
BADAJOS	SECCION TERRITORIAL FISCALIA ZAFRA	0	2	1	3
CACERES	FISCALIA PROVINCIAL CACERES	2	7	3	12
CACERES	SECCION TERRITORIAL FISCALIA PLASENCIA	1	3	1	5
TOTAL EXTREMADURA		8	30	12	50
ISLAS BALEARES					
ILLES BALEARS	FISCALIA DE LA C.A. DE ILLES BALEARS PALMA DE MALLORCA	6	24	8	38
ILLES BALEARS	FISCALIA DE AREA EIVISSA	1	5	2	8
ILLES BALEARS	SECCION TERRITORIAL FISCALIA MAHON	1	1	1	3

PROVINCIA	DESTINO	Gestión	Tramitación	Auxilio	Funcionarios Fiscalía
ILLES BALEARS	SECCION TERRITORIAL FISCALIA MANACOR	1	2	0	3
TOTAL BALEARES		9	32	11	52
MURCIA					
MURCIA	FISCALIA DE LA C.A. DE MURCIA	3	19	4	26
MURCIA	FISCALIA DE AREA CARTAGENA	1	5	2	8
MURCIA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA CIEZA	0	2	1	3
MURCIA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA LORCA	0	3	1	4
TOTAL MURCIA		4	29	8	41
TOTAL ÁMBITO MINISTERIO		53	217	90	360
ANDALUCÍA					
	FISCALIA COMUNIDAD (GRANADA)	0	0	0	0
	FISCALIA COMUNIDAD (MÁLAGA)	0	1	0	1
	FISCALIA COMUNIDAD (SEVILLA)	0	1	0	1
ALMERIA	FISCALIA PROVINCIAL ALMERIA	4	11	4	19
ALMERIA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA EJIDO, EL	0	2	0	2
ALMERIA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA HUERCAL-OVERA	0	2	0	2
CADIZ	FISCALIA PROVINCIAL CADIZ	6	19	5	30
CADIZ	FISCALIA DE AREA ALGECIRAS	2	7	3	12
CADIZ	FISCALIA DE AREA JEREZ DE LA FRONTERA	2	9	3	14
CORDOBA	FISCALIA PROVINCIAL CORDOBA	4	15	4	23
CORDOBA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA LUCENA	0	2	0	2
GRANADA	FISCALIA PROVINCIAL GRANADA	9	21	6	36
GRANADA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA BAZA	0	2	0	2

PROVINCIA	DESTINO	Gestión	Tramitación	Auxilio	Funcionarios Fiscalía
GRANADA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA MOTRIL	1	2	1	4
HUELVA	FISCALIA PROVINCIAL HUELVA	4	11	4	19
JAEN	FISCALIA PROVINCIAL JAEN	4	12	4	20
JAEN	SECCION TERRITORIAL FISCALIA LINARES	0	2	1	3
JAEN	SECCION TERRITORIAL FISCALIA UBEDA	0	2	0	2
MALAGA	FISCALIA PROVINCIAL MALAGA	9	30	8	47
MALAGA	FISCALIA DE AREA MARBELLA	1	4	1	6
MALAGA	SECCION TERRITORIAL FUENGIROLA	0	2	0	2
MALAGA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA TORREMOLINOS	0	2	1	3
MALAGA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA VELEZ-MALAGA	0	2	0	2
SEVILLA	FISCALIA PROVINCIAL SEVILLA	11	36	9	56
SEVILLA	FISCALIA DE AREA DOS HERMANAS	0	2	0	2
SEVILLA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA LORA DEL RIO	1	1	0	2
SEVILLA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA OSUNA	0	2	0	2
TOTAL ANDALUCÍA		58	202	54	314

ARAGÓN

	FISCALIA COMUNIDAD	0	0	0	0
HUESCA	FISCALIA PROVINCIAL HUESCA	2	0	0	2
TERUEL	FISCALIA PROVINCIAL TERUEL	1	4	2	7
TERUEL	SECCION TERRITORIAL FISCALIA ALCANIZ	0	1	1	2
ZARAGOZA	FISCALIA PROVINCIAL ZARAGOZA	4	15	5	24
ZARAGOZA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA CALATAYUD	0	2	1	3
TOTAL ARAGÓN		7	22	9	38

PROVINCIA	DESTINO	Gestión	Tramitación	Auxilio	Funcionarios Fiscalía
PRINCIPADO DE ASTURIAS					0
ASTURIAS	FISCALIA DE LA C.A. DE ASTURIAS	3	19	4	26
ASTURIAS	SECCION TERRITORIAL FISCALIA AVILES	1	3	1	5
ASTURIAS	FISCALIA DE AREA GIJON	2	3	2	7
ASTURIAS	SECCION TERRITORIAL FISCALIA LANGREO	0	2	0	2
TOTAL ASTURIAS		6	27	7	40
CANARIAS					
	FISCALIA COMUNIDAD (LAS PALMAS)	1	2	1	4
	FISCALIA COMUNIDAD (SANTA CRUZ DE TENERIFE)	0	1	0	1
LAS PALMAS	FISCALIA PROVINCIAL PALMAS DE GRAN CANARIA, LAS	6	28	6	40
LAS PALMAS	FISCALIA DE AREA ARRECIFE-PUERTO DEL ROSARIO	2	4	0	6
LAS PALMAS	SECCION TERRITORIAL FISCALIA SAN BARTOLOME DE TIRAJANA	0	3	0	3
SANTA CRUZ DE TENERIFE	FISCALIA PROVINCIAL SANTA CRUZ DE TENERIFE	5	18	3	26
SANTA CRUZ DE TENERIFE	SECCION TERRITORIAL FISCALIA ARONA	0	4	0	4
SANTA CRUZ DE TENERIFE	FISC. PROV. SECCION TERRITORIAL SANTA CRUZ DE LA PALMA	0	2	1	3
TOTAL CANARIAS		14	62	11	87
CANTABRIA					0
CANTABRIA	FISCALIA DE LA C.A. DE CANTABRIA	2	12	4	18
CANTABRIA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA LAREDO	1	2	1	4
CANTABRIA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA TORRELAVEGA	1	3	1	5
TOTAL CANTABRIA		4	17	6	27

PROVINCIA	DESTINO	Gestión	Tramitación	Auxilio	Funcionarios Fiscalía
CATALUÑA					
	FISCALIA COMUNIDAD	0	0	0	0
BARCELONA	FISCALIA PROVINCIAL BARCELONA	20	88	27	135
BARCELONA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA BADALONA	1	4	1	6
BARCELONA	FISCALIA DE AREA GRANOLLERS	1	7	1	9
BARCELONA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA HOSPITALET DE LLOBREGAT L'	1	5	2	8
BARCELONA	FISCALIA DE AREA MANRESA-IGUALADA	1	6	2	9
BARCELONA	FISCALIA DE AREA MATARO-ARENYS DE MAR	1	10	2	13
BARCELONA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA PRAT DE LLOBREGAT, EL	0	2	1	3
BARCELONA	FISCALIA DE AREA SABADELL	1	7	2	10
BARCELONA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA SANT FELIU DE LLOBREGAT	1	5	1	7
BARCELONA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA SANTA COLOMA DE GRAMENET	0	2	1	3
BARCELONA	FISCALIA DE AREA TERRASSA	1	5	1	7
BARCELONA	FISCALIA DE AREA VILANOVA I LA GELTRU-GAVA	2	6	2	10
GIRONA	FISCALIA PROVINCIAL GIRONA	11	23	6	40
GIRONA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA BLANES	0	2	1	3
GIRONA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA FIGUERES	2	6	2	10
GIRONA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA OLOT	0	2	1	3
LLEIDA	FISCALIA PROVINCIAL LLEIDA	3	12	3	18
LLEIDA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA LA SEU D'URGELL	1	1	1	3
TARRAGONA	FISCALIA PROVINCIAL TARRAGONA	6	20	6	32
TARRAGONA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA REUS	1	5	2	8

PROVINCIA	DESTINO	Gestión	Tramitación	Auxilio	Funcionarios Fiscalía
TARRAGONA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA TORTOSA	1	3	1	5
TARRAGONA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA VENDRELL, EL	0	4	1	5
TOTAL CATALUÑA		55	225	67	347

VALENCIA

	FISCALIA COMUNIDAD	1	2	1	4
ALICANTE	FISCALIA PROVINCIAL ALICANTE	7	25	3	35
ALICANTE	SECCION TERRITORIAL FISCALIA ALCOY	0	2	0	2
ALICANTE	FISCALIA DE AREA BENIDORM-DENIA	0	3	0	3
ALICANTE	FISCALIA DE AREA ELX-ORIHUELA	1	4	1	6
ALICANTE	SECCION TERRITORIAL FISCALIA TORREVIEJA	0	2	0	2
CASTELLON	FISCALIA PROVINCIAL CASTELLON DE LA PLANA	3	13	1	17
CASTELLON	SECCION TERRITORIAL FISCALIA VINAROS	0	1	0	1
VALENCIA	FISCALIA PROVINCIAL VALENCIA	10	53	14	77
VALENCIA	FISCALIA DE AREA ALZIRA	0	2	0	2
VALENCIA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA GANDIA	0	4	1	5
TOTAL VALENCIA		21	109	20	150

GALICIA

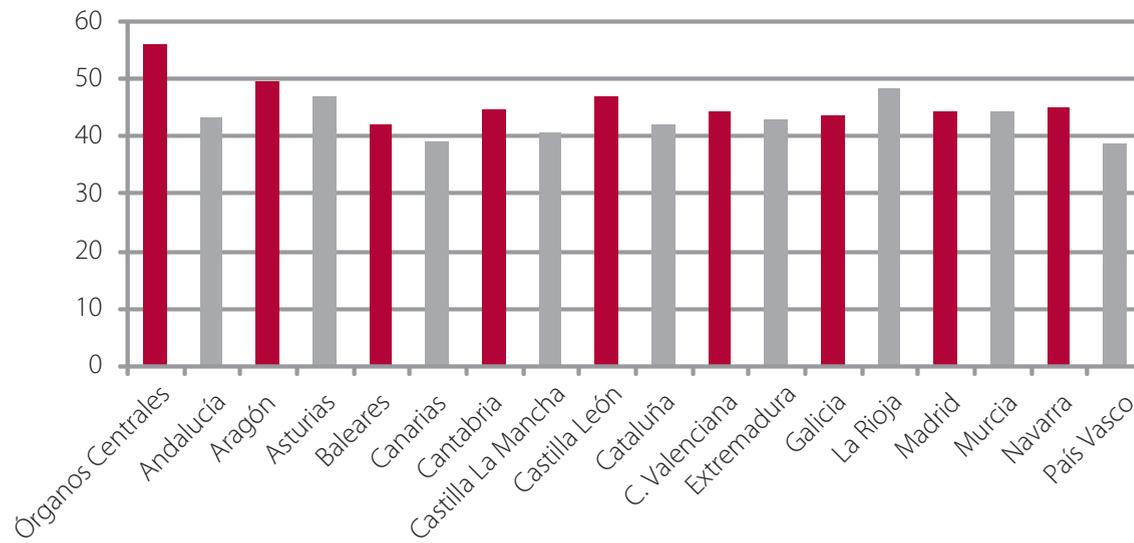
	FISCALIA COMUNIDAD	0	3	1	4
A CORUÑA	FISCALIA PROVINCIAL CORUÑA, A	3	14	1	18
A CORUÑA	FISCALIA DE AREA FERROL	1	2	1	4
A CORUÑA	FISCALIA DE AREA SANTIAGO DE COMPOSTELA	1	7	1	9
LUGO	FISCALIA PROVINCIAL LUGO	1	0	0	1

PROVINCIA	DESTINO	Gestión	Tramitación	Auxilio	Funcionarios Fiscalía
LUGO	SECCION TERRITORIAL FISCALIA MONDOÑEDO	0	0	0	0
LUGO	SECCION TERRITORIAL FISCALIA MONFORTE DE LEMOS	0	0	0	0
OURENSE	FISCALIA PROVINCIAL OURENSE	0	6	2	8
OURENSE	SECCION TERRITORIAL FISCALIA VERIN	0	1	0	1
PONTEVEDRA	FISCALIA PROVINCIAL PONTEVEDRA	3	12	3	18
PONTEVEDRA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA CAMBADOS	0	2	0	2
PONTEVEDRA	FISCALIA DE AREA VIGO	2	10	4	16
TOTAL GALICIA		11	57	13	81
MADRID					
	FISCALIA COMUNIDAD	2	2	1	5
MADRID	FISCALIA PROVINCIAL MADRID	27	120	25	172
MADRID	FISCALIA DE AREA ALCALA DE HENARES	1	4	1	6
MADRID	SECCION TERRITORIAL FISCALIA ALCOBENDAS	1	3	1	5
MADRID	SECCION TERRITORIAL FISCALIA COLLADO VILLALBA	1	4	0	5
MADRID	FISCALIA DE AREA GETAFE-LEGANES	2	0	0	2
MADRID	SECCION TERRITORIAL FISCALIA MAJADAHONDA-POZUELO	1	3	2	6
MADRID	FISCALIA DE AREA MOSTOLES	2	12	1	15
TOTAL MADRID		37	148	31	216
NAVARRA					
NAVARRA	FISCALIA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	2	9	2	13
NAVARRA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA TUDELA	0	2	1	3
TOTAL NAVARRA		2	11	3	16

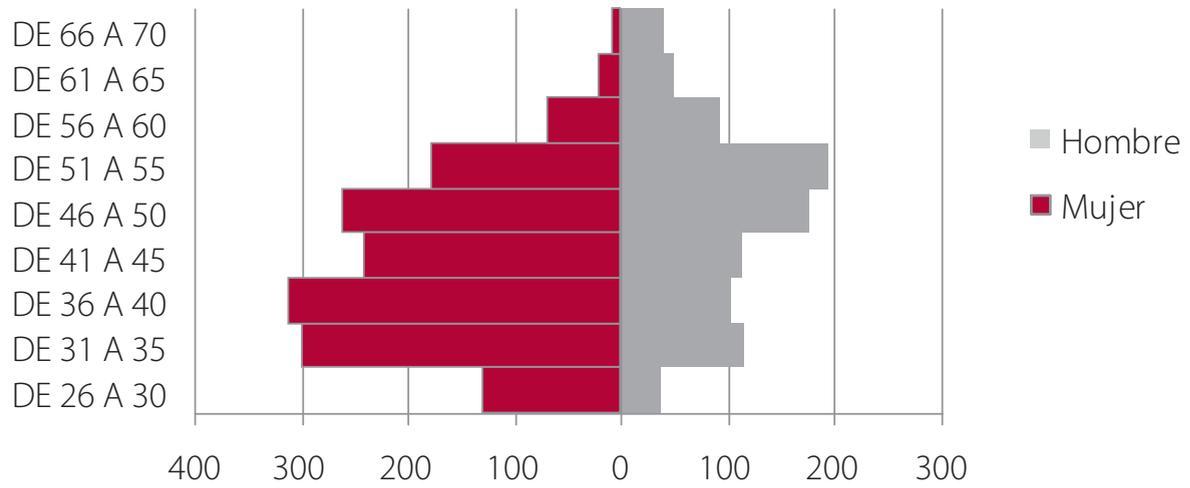
PROVINCIA	DESTINO	Gestión	Tramitación	Auxilio	Funcionarios Fiscalía
PAÍS VASCO					
	FISCALIA COMUNIDAD	1	2	1	4
ALAVA	FISCALIA PROVINCIAL ALAVA	5	8	2	15
GUIPUZCOA	FISCALIA PROVINCIAL DE GUIPUZCOA	4	16	4	24
BIZKAIA	FISCALIA PROVINCIAL VIZCAYA	7	25	6	38
BIZKAIA	SECCION TERRITORIAL FISCALIA BARAKALDO	2	6	1	9
TOTAL PAÍS VASCO		19	57	14	90
LA RIOJA					
LA RIOJA	FISCALIA DE LA C.A. DE LA RIOJA LOGROÑO	4	4	1	9
TOTAL LA RIOJA		4	4	1	9
TOTAL TRANSFERIDAS		238	941	236	1415
TOTAL NACIONAL		291	1158	326	1775
ÓRGANOS CENTRALES					
	FISCALIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL MADRID	4	16	5	25
	FISCALIA GENERAL ESTADO	13	47	13	73
	FISCALIA ANTE EL TRIBIBUNAL CONSTI- TUCIONAL MADRID	2	6	3	11
	FISCALIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS MADRID	0	0	1	1
	FISCALIA ANTIDROGA MADRID	3	9	3	15
	FISC. ESPECIAL CONTRA CORRUPCION Y CRIMIN. ORGANIZ. MADRID	2	15	4	21
TOTAL ÓRGANOS CENTRALES		24	93	29	146

La media nacional es de 0,81 funcionarios por fiscal.

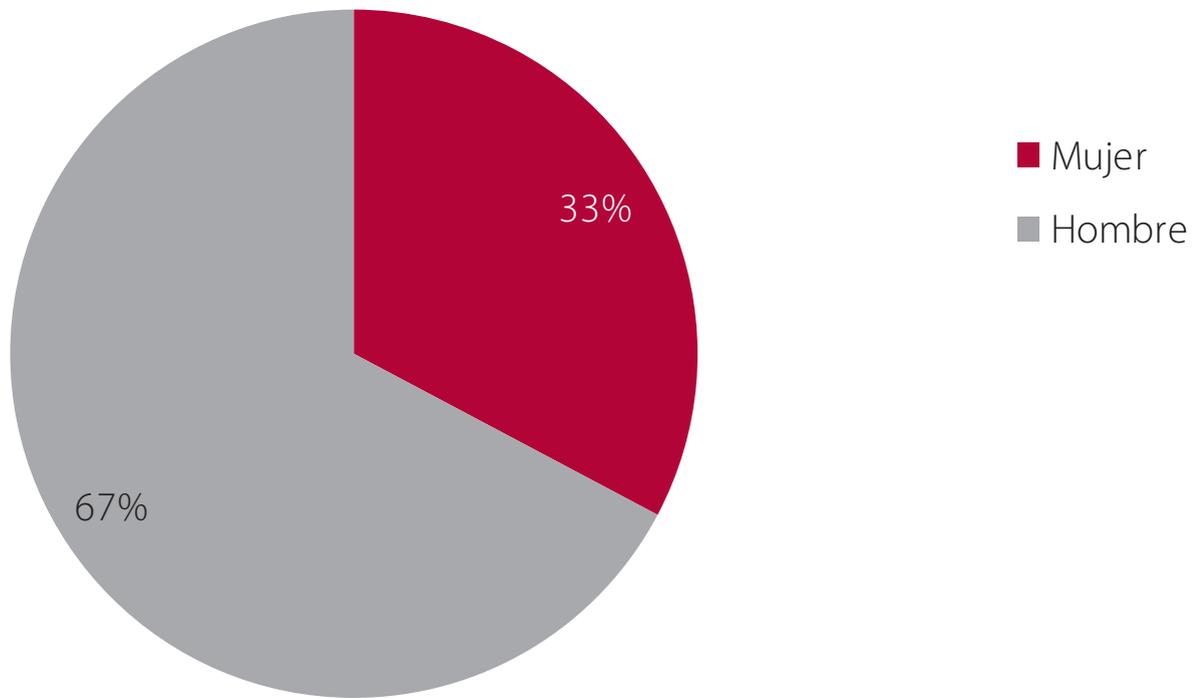
EDAD MEDIA DE LOS FISCALES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



PIRÁMIDE EDAD/DISTRIBUCIÓN

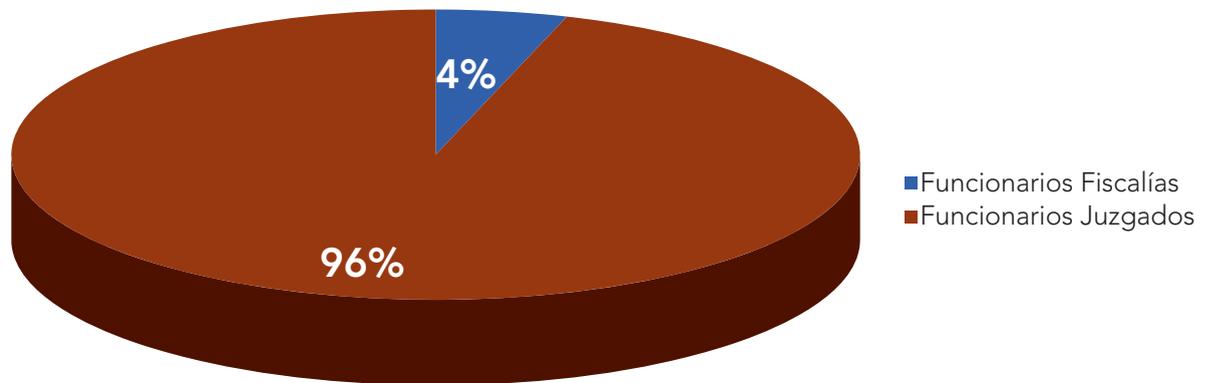


CUADRO DIRECTIVOS DE LA CARRERA FISCAL



123

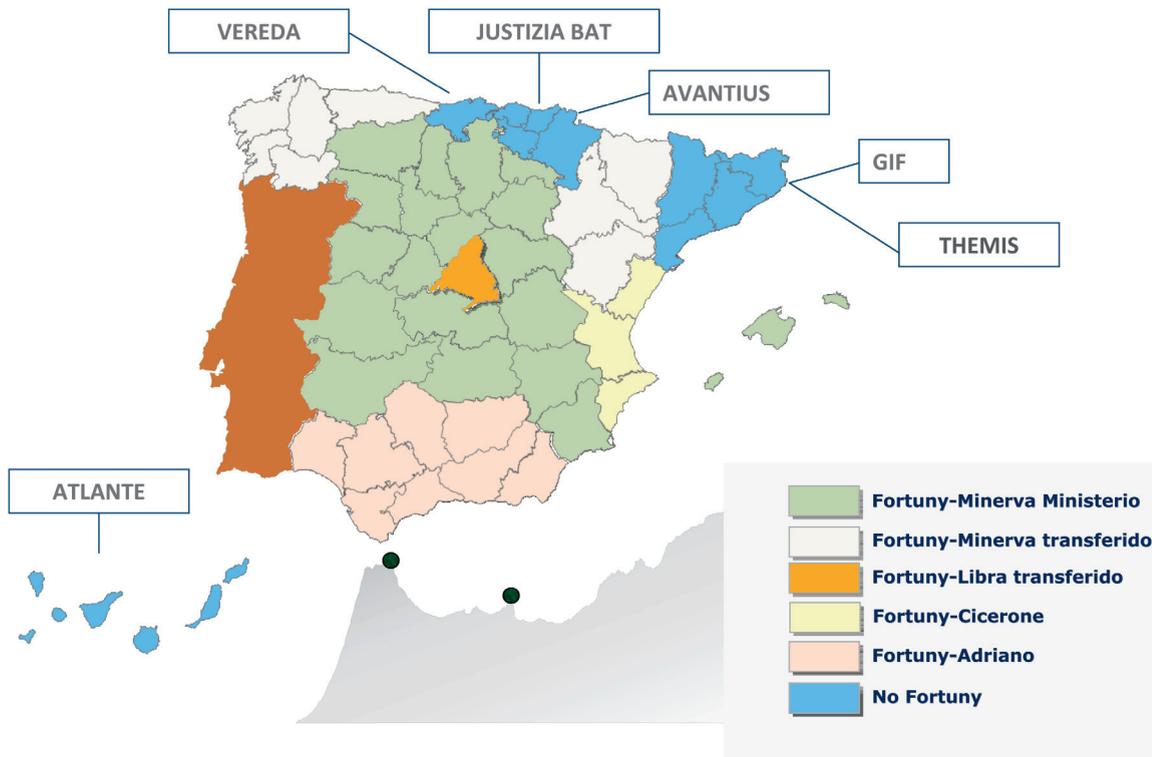
DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL DE JUSTICIA



Jueces	Fiscales	Juzgados	Fiscalías
4.800	2.420	41.526	1.910

El personal de Justicia en las Fiscalías no alcanza el 5% con una media de 0,81 funcionarios por fiscal.

MAPA TECNOLÓGICO DEL MINISTERIO FISCAL



El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

Art. 124.1 CE



fiscal. es