



## **INFORME DEL CONSEJO FISCAL SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE AMPLÍA LA PLANTILLA ORGÁNICA DEL MINISTERIO FISCAL PARA ADECUARLA A LAS NECESIDADES EXISTENTES**

### **I. ANTECEDENTES**

El 16 de febrero de 2022 se recibió en la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado el texto del Proyecto del Real Decreto por el que se amplía la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes.

El proyecto viene acompañado de la memoria de análisis de impacto normativo, así como de las correspondientes a los análisis de impacto presupuestario y por razón de género.

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

### **II. CONSIDERACIONES GENERALES**

El Real Decreto 255/2019, de 12 de abril, por el que se estableció la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para el año 2019, fijó su composición en un total de 2553 efectivos.

En el año 2020 no se modificó la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal. Pese a ello, se han incorporado nuevos miembros a la Carrera Fiscal durante los años 2020 y 2021. La ausencia de creación de plazas y la incorporación de nuevos





Abogados Fiscales han generado que, de los 113 nuevos Abogados Fiscales de la 59ª promoción, 94 de ellos no hayan podido obtener plaza en propiedad, incorporándose a la Carrera Fiscal en expectativa de destino. Actualmente, 63 Abogados Fiscales se mantienen en la misma situación de expectativa.

En el Centro de Estudios Jurídicos ha iniciado su período de formación la 60ª promoción de fiscales que concluirá en el mes de diciembre de 2022. Dicha promoción está integrada por 127 fiscales en prácticas que, con la actual plantilla, tendrán que incorporarse mayoritariamente a la Carrera Fiscal en expectativa de destino.

### III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE REAL DECRETO

El preámbulo del real decreto justifica la necesidad de incrementar la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para paliar el déficit estructural de la misma, que no dispone de plazas para los Abogados Fiscales de las últimas promociones.

Recoge el incremento de la actividad del Ministerio Fiscal en los órganos jurisdiccionales tras las diversas reformas legislativas; así la LO 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral de la infancia y la adolescencia y la Ley 8/2021, de 2 de junio por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

También se refiere, como justificación, a la potenciación de la actividad investigadora del Fiscal y a la necesidad de dotar de plantilla, para el adecuado funcionamiento, a la Fiscal de Sala para la Protección de Personas con Discapacidad y Mayores, plaza creada en virtud de Real Decreto 255/2019, de 12 de abril.





La plantilla orgánica se incrementa en un total de sesenta plazas. Cincuenta y dos de segunda categoría y ocho de Abogado Fiscal.

La ampliación se produce en aquellas fiscalías que han presentado necesidades específicas de medidas de refuerzo estructurales durante al menos los últimos tres años. Sin embargo, en muchos casos el número en que se incrementa la plantilla queda muy por debajo de los refuerzos existentes en la Fiscalía territorial de que se trata.

La plantilla del Ministerio Fiscal contará con un total de 2613 efectivos:

1. De la primera categoría: 26 Fiscales de Sala
2. De la segunda categoría 1942
3. De la tercera categoría: 645

#### **IV. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO**

El proyecto de Real Decreto objeto del presente informe, consta de un preámbulo, dos artículos, una disposición derogatoria única, tres disposiciones finales y un anexo.

El artículo 1 contiene los distintos órganos fiscales a los que se asignan las sesenta plazas de nueva creación.

El artículo 2 establece los efectivos de la Carrera Fiscal distribuidos por categorías:

1. Primera categoría: 26 Fiscales de Sala
2. Segunda categoría: 1942





### 3. Tercera categoría: 645

La disposición derogatoria deja sin efecto el Real Decreto 255/2019, de 12 de abril, por el que se amplió la plantilla del Ministerio Fiscal.

La disposición final primera se refiere al título competencial, la disposición adicional segunda refleja la habilitación a la persona titular del Ministerio de Justicia para dictar las normas necesarias para el desarrollo del real decreto y la disposición adicional tercera establece la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El anexo del real decreto establece la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal por órganos fiscales con referencia a las plazas de primera, segunda y tercera categoría de los mismos y el número de coordinadores de cada uno de ellos.

## VI. OBSERVACIONES

### 1. Relativas a los órganos fiscales en los que se amplía plantilla

La asignación de dos fiscales a la Fiscalía de Sala para la Protección de Personas con Discapacidad y Mayores resulta necesaria para garantizar su funcionamiento, una vez creada la especialidad por el Real Decreto 255/2019, de 12 de abril, en términos similares al resto de Unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado.

En relación con la distribución del resto de plazas en el proyecto de real decreto no cabe realizar ninguna objeción, al ser necesarias en todas las fiscalías donde se propone su creación.





## **2. Relativas al número de plazas que se amplían**

Los objetivos de la ampliación reflejados en el preámbulo han de valorarse positivamente como mecanismo para paliar el déficit estructural de plantilla del Ministerio Fiscal y adaptar la misma a las competencias que, en los distintos órdenes jurisdiccionales, se atribuyen al Fiscal y que, como refiere el proyecto de real decreto, son crecientes en las sucesivas reformas legislativas.

No obstante, ha de señalarse que la creación de sesenta plazas se considera insuficiente.

En el momento actual, para el adecuado desarrollo de las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal, la Carrera Fiscal además de los 2553 efectivos establecidos en el Real Decreto 255/2019, que se deroga mediante el presente, cuenta con sesenta y tres Abogados Fiscales en expectativa de destino en órganos fiscales en los que existían refuerzos externos y que cesaron tras su toma de posesión, y noventa y seis Abogados Fiscales sustitutos externos de refuerzo que ejercen sus funciones por necesidades específicas del órgano fiscal o por creación de órganos judiciales que incrementan la carga de trabajo.

Por tanto, la creación de sesenta nuevas plazas permitirá, y no en su totalidad, otorgar plaza en propiedad a los Abogados Fiscales en expectativa de destino, pero no paliará el déficit estructural de plantilla, máxime teniendo en cuenta la incorporación a la Carrera Fiscal de 127 Abogados Fiscales cuando finalicen en diciembre de 2022 su periodo de formación en el Centro de Estudios Jurídicos, circunstancia que consolidará la anómala situación de aquello que debería ser excepcional y que la propia Carrera Fiscal no puede absorber con las vacantes por jubilación que se van a generar en los próximos años, calculadas en el año 2022 en 16 y en 2023 en 17 Fiscales.





Tal observación no se realiza por primera vez. Ya en el mes de julio de 2021 se remitió por la Fiscalía General del Estado una propuesta al Ministerio de Justicia de modificación de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para un periodo de tres años con el objetivo, por una parte, de adecuar la plantilla a las necesidades derivadas del incremento del ámbito de actuación del Ministerio Fiscal y del número de procedimientos y actuaciones que debía atender y, por otra, de acomodarla a la incorporación de los nuevos abogados fiscales prevista como consecuencia de la convocatoria de las sucesivas oposiciones de ingreso a las carreras judicial y fiscal de los próximos años. Se cifraban en su momento las necesidades derivadas de ambas circunstancias en un total de 349 plazas, a razón de 130 en el año 2021, 116 en el año 2022 y de 103 en el año 2023.

Las conclusiones alcanzadas en aquel momento, sin perjuicio de la actualización de algún parámetro -como las jubilaciones efectivamente producidas desde su emisión hasta la fecha- resultan plenamente aplicables al momento presente, dado que se mantienen las mismas necesidades que en su día fueron expuestas.

Por tanto, la previsión de ampliación de la plantilla en 60 plazas es sin duda relevante y debe valorarse de forma positiva, pero resulta notoriamente insuficiente.

El punto de partida lo constituye, por una parte, la plantilla orgánica actualmente vigente, fijada en el Real Decreto 255/2019, de 12 de abril, y que establece que el total de efectivos de la Carrera Fiscal queda constituido por 2553 fiscales, distribuidos en 26 Fiscales de Sala, 1890 Fiscales de segunda categoría y 637 fiscales de tercera categoría.





Por otra parte, el número real de efectivos de la Carrera Fiscal a fecha 21 de febrero de 2022 y que componen el escalafón actualizado es superior como ya se ha indicado: hay un total de 2652 fiscales, de los que 33 pertenecen a la categoría de Fiscal de Sala, 1847 a la segunda categoría y 741 a la tercera (una vez computado el ascenso publicado en el BOE de 23 de febrero de 2022). De ellos, 63 permanecen en situación de expectativa de destino.

Conviene a los presentes efectos hacer referencia a la situación de los dos últimos años en el momento en que debía producirse la incorporación de los abogados fiscales que superan las pruebas selectivas y se incorporaban a la Carrera Fiscal. Por Orden JUS/659/2020, de 15 de julio, se nombró abogados fiscales a los alumnos del Centro de Estudios Jurídicos correspondientes a las pruebas selectivas de acceso a la Carrera Judicial y Fiscal convocadas por Acuerdo de la Comisión de Selección de 6 de julio de 2018, debiendo quedar en situación de expectativa de destino 31 abogados fiscales, dada la estrechez de partida de la plantilla orgánica en el año 2020.

De nuevo en el año 2021, se produce la misma situación, triplicando el número de abogados fiscales a los que resulta imposible asignar una plaza de la plantilla orgánica. Por Orden JUS/694/2021, de 30 de junio, se nombran abogados fiscales siendo que, en este caso, de los 113 abogados fiscales, 94 quedaron en expectativa de destino. Actualmente, resuelto el último concurso de traslado de la carrera fiscal, todavía quedan en dicha situación 63 abogados fiscales en expectativa de destino.

Por otra parte, en diciembre del año 2022 se producirá la incorporación de 127 abogados fiscales que, una vez superada la oposición convocada por Acuerdo de 18 de diciembre de 2020, se encuentran en la fase teórico-práctica en el Centro de Estudios Jurídicos.





Siendo el número de jubilaciones previstas para el año 2022 de 16, la plantilla orgánica resultará, aun con la ampliación propuesta, incapaz de dar cabida a los abogados fiscales que se irán incorporando a lo largo del año.

También debe señalarse una cuestión que habitualmente no se tiene en cuenta en la fijación de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal, y es que ha de valorarse no solo la atribución legislativa de competencias al Ministerio Fiscal y las exigencias derivadas principalmente de la actividad jurisdiccional sino que, como órgano de relevancia constitucional que ejerce su función a través de órganos propios, cuenta con necesidades de efectivos para atender las necesidades autoorganizativas y de gestión de la institución que necesariamente debería tener reflejo en la plantilla orgánica.

A mayor abundamiento, después de la ampliación de plantilla de la Carrera Fiscal en virtud del Real Decreto 255/2019 de 12 de abril, la planta judicial ha aumentado el número de unidades judiciales. Así, mediante Real Decreto 256/2019, de 12 de abril se crearon 75 unidades judiciales, por Real Decreto 1050/2020, de 1 de diciembre se crearon 33 unidades más y el Real Decreto 1052/2021, de 30 de noviembre creó 56 unidades judiciales correspondientes a la programación de 2021 que han incrementado los órganos judiciales ante los que el Ministerio Fiscal cumple sus funciones y que no se han visto acompañadas del incremento de plantilla en la Carrera Fiscal.

### **3. Relativas a la categoría profesional de las plazas que se crean**

El proyecto de real decreto amplía la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal en sesenta efectivos. De ellos cincuenta y dos plazas son de segunda categoría y ocho de tercera categoría. Establece el preámbulo que la creación mayoritaria de plazas de Fiscal tiene el objetivo de tender hacia la equiparación de las carreras judicial y fiscal.





Ha de valorarse positivamente la creación de plazas principalmente en la segunda categoría. Sin embargo, aunque las plazas de Abogado Fiscal sean tan solo ocho de las sesenta creadas, lejos de avanzar en la equiparación con la Carrera Judicial -obligación legal que deriva de los artículos 33 y 34 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal cuando establecen que dicha equiparación lo será en cuanto a honores, categorías y retribuciones-, ahonda la brecha existente entre ambas carreras.

De nuevo resulta relevante situar el punto de partida. Efectivamente, conforme a la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal vigente, el 25,9% de las plazas corresponden a la tercera categoría. Si tenemos en cuenta el escalafón de la carrera fiscal actual (incluyendo el ascenso publicado en el BOE de 23 de febrero de 2022), el 27,94% de sus integrantes pertenece a la tercera categoría. Por su parte, en el caso de la carrera judicial, el número de plazas de jueces se situaba a finales de 2021 en el 13,43%.

En la modificación propuesta, del total de 60 plazas, 8 lo son de tercera categoría, lo que representa un porcentaje del 13,3%. Dicha modificación hace variar el porcentaje total de plazas de tercera categoría en la plantilla orgánica apenas un punto porcentual, situándolo en un 24,68%.

Teniendo en cuenta que en los últimos 12 años se han producido (contando con la actualmente proyectada) tres modificaciones de la plantilla orgánica, el ritmo de descenso del porcentaje de plazas de tercera categoría no puede ser tan moderado como el ahora propuesto, puesto que ello contribuiría a eternizar la situación. La única solución posible para provocar un cambio significativo en los porcentajes de las categorías pasa por la creación en exclusiva de plazas de segunda categoría.





Baste como ejemplo la comparación con la última modificación de la planta judicial, operada por el Real Decreto 1052/2021, en la que solo tres son de juzgados con categoría de juez. El resto son unidades judiciales de categoría magistrado o Jueces de Adscripción Territorial (adscritos a los TSJ). Es decir, el porcentaje de plazas de jueces es solo del 5% del total, mientras que, como se ha comentado, en la modificación de la plantilla del Ministerio Fiscal propuesta, las plazas equivalentes de abogado fiscal son del 13,3%. Por otra parte, debe tenerse también en cuenta el contrasentido que supone crear plazas de tercera en Fiscalía de Área cuyos partidos judiciales sólo están servidos por magistrados, cuando lo procedente sería reconvertir las de tercera que actualmente existen.

El Consejo Fiscal estima que la totalidad de las 60 plazas deben ser de segunda categoría.

#### **4. Relativas a las plazas de coordinadores**

El proyecto de real decreto establece la plantilla orgánica de cada órgano fiscal y el número de Fiscales coordinadores que se asignan a la misma.

De acuerdo con la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 391/1989, de 21 de abril se observan algunas asignadas erróneas:

- Fiscalía Provincial de Las Palmas. El número de Fiscales de segunda categoría en toda la provincia es de 47. Se establece un número de coordinadores a nivel provincial de 22 cuando debiera ser de 23.





- Fiscalía Provincial de Barcelona. Son 214 el número de fiscales de segunda categoría en toda la provincia. El número de coordinadores que se asignan es de 105 cuando debiera ser de 107.
- Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. El número de Fiscales de segunda categoría de toda la provincia es de 48. El número total de coordinadores a nivel provincial se establece en 22 cuando debiera ser de 24.

#### **5. Relativas a la estimación del coste de la creación de plazas recogidas en la memoria económica**

La memoria económica que acompaña al proyecto resulta de especial importancia puesto que condiciona la decisión final respecto del número de plazas creadas. Teniendo en cuenta las razones que se expondrán, el coste neto de la creación de las plazas propuestas resulta sensiblemente inferior al referido en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, lo que podría derivar en la existencia de un margen suficiente, con el mismo esfuerzo presupuestario, para la ampliación del número de plazas creadas.

Para realizar la valoración concreta de la modificación de la plantilla orgánica, se analizan en la MAIN la retribución de cada una de las plazas creadas y los costes de Seguridad Social asociados a las mismas. Una vez alcanzada la cifra total de 5.285.644,19 Euros de coste anual bruto, se descuenta la cantidad correspondiente a la amortización de las situaciones de expectativa de destino coincidentes con las plazas creadas, de donde resulta una minoración de los costes de 2.846.851,47 Euros. En este concreto punto se detecta un error en el cuadro en el que se cuantifica el ahorro, puesto que figura que en la Fiscalía Provincial de Sevilla el número de plazas amortizadas es de 5, cuando en





realidad es de 3. Por tanto, el ahorro ha de ser proporcional a esta cifra, siendo el total de plazas amortizadas de 42 y no de 44 como figura en la MAIN.

Sin embargo, a los efectos de la cuantificación del coste total, la MAIN no tiene en cuenta la consolidación de refuerzos estructurales en aquellas Fiscalías donde se crean las correlativas plazas, puesto que la consecuencia de la creación de una plaza de plantilla allí donde existe un refuerzo ejercido por un sustituto externo provocará ordinariamente el cese de éste, con el consiguiente ahorro para el Ministerio de Justicia.

Esta situación se da en la mayoría de las fiscalías donde se crean plazas, en concreto existen refuerzos externos susceptibles de ser cesados ante la creación de plazas en los siguientes órganos:

- Fiscalía Provincial de Zaragoza (una plaza).
- Fiscalía Provincial de Barcelona (dos plazas).
- Fiscalía Provincial de Madrid (seis plazas).
- Sección Territorial de Plasencia (una plaza). Además, aunque no se recoge en la MAIN, fue también destinado un abogado fiscal en expectativa de destino.
- Fiscalía Provincial de Donostia-San Sebastián (una plaza).
- Audiencia Nacional (una plaza; ya se encuentra en comisión de servicio un fiscal, lo que supondría la consolidación de la situación).
- Fiscalía de Sala para la Protección de Personas con Discapacidad y Mayores (de las dos plazas, una de ellas supondría la consolidación de una situación de comisión de servicio que ya viene siendo ejercida por una fiscal).





Por lo tanto, las anteriores plazas (13 en total) han de ser descontadas también del coste neto derivado de su creación, en iguales términos a la amortización de las situaciones de los fiscales en expectativa de destino. De esta forma, solo suponen coste de creación neta de plazas las siguientes:

- Fiscalía de Sala para la Protección de Personas con Discapacidad y Mayores. Una plaza.
- Sección Territorial de Alcañiz. Una plaza.
- Sección Territorial de Manzanares. Una plaza.
- Fiscalía de Área de Getafe-Leganés. Una plaza.
- Sección Territorial de Lorca. Una plaza.

El resto de gasto computado comprende otros dos conceptos:

- La categoría de las plazas creadas, cuando éstas son de segunda.
- La elevación del número de coordinadores derivada de la creación de plazas de segunda categoría.

Respecto de la primera de las cuestiones, efectivamente, la creación de una plaza se segunda categoría supone la elevación del coste en relación con el abogado fiscal en expectativa de destino o el sustituto adscritos a la misma fiscalía, ya que ambos perciben retribuciones de tercera categoría. Ahora bien, el gasto efectivo, pese a ser de difícil cuantificación, resulta en todo caso mucho menor del aparente, dada la constante estimación por los tribunales de demandas presentadas por fiscales que ocupan plazas de tercera categoría que ejercen las mismas funciones que otros fiscales en plazas de segunda. Por lo tanto, el gasto relativo a la diferencia de complemento de destino resulta en muchas ocasiones finalmente asumido por el Ministerio de Justicia con independencia de la categoría de las plazas creadas.





## **6. Algunas cuestiones particulares a tener en cuenta en la modificación de la plantilla orgánica**

El Pleno del Consejo Fiscal celebrado el 15 de julio de 2021 aprobó por unanimidad informar a favor de la supresión de las Secciones Territoriales de Cambados y Verín, con integración de las plazas de fiscales de dichas Secciones en las Fiscalías Provinciales de Pontevedra y Ourense, respectivamente, manteniéndose las plazas de coordinador y/o de decanos existentes en cada caso e integrando igualmente al personal funcionario en la oficina fiscal de las correspondientes fiscalías provinciales.

Por otra parte, el Pleno del Consejo Fiscal de 22 de septiembre de 2021 informó favorablemente por unanimidad la inclusión e Berja en el partido judicial de El Ejido, teniendo en consideración la situación de facto generada durante años y la proximidad geográfica existente entre ambas localidades.

Ambas circunstancias fueron comunicadas a la Sra. Ministra de Justicia en escrito fechado en 28 de septiembre de 2021 (con registro de entrada Geiser en el Ministerio de Justicia de 5 de octubre de 2021) rubricado por la Fiscal General del Estado en su calidad de Presidenta del Consejo Fiscal, poniéndose de manifiesto en el presente informe a los efectos de que sean tenidas en cuenta, ya que no se recogen en el proyecto de modificación de la plantilla orgánica que se somete a informe.

## **IV. CONCLUSIONES**

**PRIMERA.** El proyecto de real decreto por el que se establece la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para el año 2021, es valorado favorablemente por el Consejo Fiscal en cuanto a sus objetivos de adecuación de la plantilla, tanto





para suplir su déficit estructural como para atender las crecientes funciones atribuidos al mismo en diferentes instrumentos normativos.

En cambio, no puede valorarse positivamente el número de plazas en el que se amplía la Carrera Fiscal por las consideraciones realizadas con anterioridad relativas a la existencia y consolidación de Abogados Fiscales en expectativa de destino, a la necesidad de acudir a Abogados Fiscales sustitutos para reforzar la actividad del órgano fiscal y la múltiple creación de unidades judiciales que no ha llevado aparejada la creación de plazas en los distintos órganos fiscales, así como la necesidad de contar con efectivos para el adecuado desempeño de la capacidad autoorganizativa del Ministerio Fiscal que no suele ser tenida en cuenta.

**SEGUNDA.** Aunque la creación de plazas es, fundamentalmente, de segunda categoría, las ocho plazas de tercera categoría ahondan en la pérdida de equiparación con la Carrera Judicial, debiendo crearse en su totalidad plazas de segunda categoría.

**TERCERA.** Se interesa que, en la medida de lo posible, se dé trámite preferente a la entrada en vigor del proyecto, a fin de contar cuánto antes en la Carrera Fiscal de los efectivos previstos en el mismo.

Madrid, a 8 de marzo de 2022

Dolores Delgado García