



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

I. ANTECEDENTES

El 25 de septiembre de 2024 se ha recibido en la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado el texto del Proyecto de *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 y, tras abordar las cuestiones estrictamente jurídicas, analiza la adecuación al orden de distribución de competencias; el impacto presupuestario y económico; el impacto por razón de género, en la familia, en la infancia y la adolescencia y el impacto por razón de cambio climático.

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 46/2024, de 16 de enero, *por el que se modificó la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes*, convirtió 219 plazas de tercera a segunda categoría y mantuvo la plantilla fijada por Real Decreto 311/2023, de 25 de abril, que fijó una composición de la plantilla en un total de 2683 efectivos, ampliándola en 70 plazas, que tampoco fueron suficientes para resolver la carencia pendiente. En la actualidad, de los 100 integrantes de la 61ª promoción, 87 se encuentran en situación de expectativa de destino y tan solo 13 han accedido a plaza en propiedad.





La 62ª promoción de fiscales ha iniciado su periodo de formación inicial en el Centro de Estudios Jurídicos, que concluirá en el mes de diciembre de 2024. Dicha promoción está integrada por 100 fiscales en prácticas que, de nuevo y conforme a la actual plantilla, tendrán que incorporarse mayoritariamente a la carrera fiscal en situación de 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 atendiendo, fundamentalmente, a cinco aspectos:

1. La creación, en virtud del Real Decreto 1170/2023 de 27 de diciembre, de 70 unidades judiciales correspondientes a la programación de 2023, para dotar de los efectivos necesarios a las fiscalías de los territorios en los que se ha ampliado la planta judicial.
2. La progresiva especialización del Ministerio Fiscal desde la reforma de su Estatuto Orgánico operada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, instrumento eficaz en la lucha contra diversos fenómenos delictivos que socavan el patrimonio público y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones democráticas, principalmente frente al fraude a la Hacienda Pública y a la corrupción pública. Para ello, el proyecto considera preciso ampliar a toda la estructura territorial de la carrera fiscal la especialización en estas materias, así como crear dos nuevas unidades en la Fiscalía General del Estado dedicadas a su coordinación en todo el territorio nacional. Con fundamento en esta exigencia se prevé la creación de una plaza de Fiscal de Sala de Delitos Económicos y una plaza de Fiscal de Sala de Delitos contra la Administración Pública, cada una de ellas con dos fiscales adscritos.
3. El incremento de trabajo de las tres unidades centrales de la Fiscalía General del Estado, consecuencia de las competencias atribuidas por el nuevo





Reglamento del Ministerio Fiscal aprobado por Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, hace necesaria la ampliación de la plantilla actual en cada una de las unidades. Para ello, se crea una plaza de segunda categoría en la Inspección Fiscal, una en la Secretaría Técnica y dos en la Unidad de Apoyo.

4. El citado Real Decreto 1170/2023, de 27 de diciembre, ha supuesto la creación y constitución de seis Juzgados de Violencia sobre la Mujer, de conformidad con lo previsto en el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género. Esos juzgados exclusivos de violencia precisarán de la dotación de un fiscal especializado en cada uno de ellos. Por tanto, el proyecto prevé que deben crearse plazas de fiscales para atender los Juzgados de Violencia sobre la Mujer número 2 de Almería, número 4 de Málaga, número 1 de Dos Hermanas, número 3 de Las Palmas de Gran Canaria, número 6 de Valencia y número 2 de Pamplona/Iruña.

5. De otra parte, es necesaria la creación de nuevas plazas en determinadas fiscalías que presentan especiales necesidades: la Fiscalía Provincial de Cádiz (en la que se crean dos plazas de segunda categoría), en la Fiscalía de Área de Algeciras (cuatro plazas de segunda categoría); en la Comunidad Autónoma de Canarias, donde está prevista la creación de una plaza de segunda categoría en la que en el texto del Real Decreto se denomina Fiscalía Provincial de Las Palmas de Gran Canaria -denominación que debería sustituirse, tal y como sí consta en el anexo, por su denominación correcta, cual es Fiscalía Provincial de Las Palmas- y una plaza de segunda categoría en la Fiscalía de Área de Arrecife de Lanzarote-Puerto del Rosario -denominación que debe sustituirse por la oficial y de uso habitual, es decir, Fiscalía de Área de Arrecife-Puerto del Rosario-, una plaza de segunda categoría en la Fiscalía Provincial de Santa Cruz de Tenerife y una plaza de segunda categoría en la Sección Territorial de Arona.

Asimismo, debería corregirse en el proyecto la denominación Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía por la denominación Fiscalía de la





Comunidad Autónoma de Andalucía, Ceuta y Melilla, de conformidad además con la denominación oficial de la comunidad y del propio Tribunal Superior de Justicia, que lo es de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ceuta y Melilla.

La plantilla orgánica se incrementa por tanto en un total de 79 plazas. Dos de primera categoría y las setenta y siete restantes de segunda categoría, conforme a la reclamación repetidamente hecha por la Fiscalía General del Estado en ocasiones anteriores. Una vez más, debe destacarse positivamente que no se haya recurrido a la creación de plazas de la tercera categoría para abordar el incremento de plantilla.

Asimismo, mediante el proyecto de real decreto se adecúa el número de decanos que corresponden y su distribución por fiscalías, conforme consta en el anexo que acompaña a aquel. Sobre este extremo se volverá más adelante.

Fundamentalmente, la ampliación se produce en aquellas fiscalías en cuyo ámbito territorial se han creado nuevas unidades judiciales y aquellas que han presentado necesidades específicas de medidas de refuerzo estructurales. Sin embargo, en algunos casos el número de plazas en las que se incrementa la plantilla queda aún por debajo de los refuerzos existentes en la fiscalía territorial de que se trata, aparte de que existan órganos fiscales donde no se prevén incrementos de plantilla pese a ser estas insuficientes.

Tras la entrada en vigor del Real Decreto, la plantilla del Ministerio Fiscal contará con un total de 2762 fiscales.

IV. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de real decreto objeto del presente informe consta de un preámbulo, tres 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 setenta y nueve plazas de nueva creación.

El artículo 2 establece la modificación del número de decanos de la Fiscalía Provincial de Ourense y a la Fiscalía Provincial de Pontevedra. Además, fija el número y la distribución de plazas de decanos de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal, especificada en la columna sexta del anexo.

El artículo 3 detalla los efectivos de la carrera fiscal distribuidos por categorías en la forma siguiente:

1. Primera categoría: 30 Fiscales de Sala.
2. Segunda categoría: 2306.
3. Tercera categoría: 426.

Además, ese artículo dispone que la plantilla del Ministerio Fiscal es la que figura en el anexo, donde se relacionan todos los puestos de trabajo que la integran, sus características, su forma de nombramiento y el número de coordinadores asignados a cada Fiscalía.

La disposición derogatoria deja sin efecto el Real Decreto 46/2024, de 16 de enero, por el que se modificó la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal.

La disposición final primera se refiere al título competencial; la disposición final segunda refleja la habilitación de la persona titular del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes para adoptar las normas necesarias para el desarrollo del real decreto; y la disposición final 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 distribuida por órganos fiscales con referencia a las plazas de primera, segunda





y tercera categoría en cada caso, además del número de coordinadores y decanos de cada uno de ellos.

V. OBSERVACIONES

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

Se crean dos plazas pertenecientes a la primera categoría con la finalidad, según expone el Preámbulo, de seguir avanzando en la especialización del Ministerio Fiscal en la lucha frente a hechos delictivos que socavan el patrimonio público, la confianza de la ciudadanía en sus instituciones democráticas, lograr una verdadera y efectiva lucha contra la corrupción y los delitos en los que existe menoscabo del erario. Con este propósito, el proyecto crea las figuras del Fiscal de Sala de Delitos Económicos y del Fiscal de Sala de Delitos contra la Administración Pública. Se sugiere la conveniencia de incorporar en el Preámbulo la justificación estadística del aumento de este tipo de criminalidad, así como de dejar expresa constancia de la necesidad de modificar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para la incorporación y desarrollo de las nuevas figuras.

En relación a la figura del Fiscal de Sala de Delitos contra la Administración Pública debe hacerse constar que no resulta debidamente justificada la creación de la Unidad en el Preámbulo del Real Decreto, limitándose a indicar que se busca *"mejorar la eficacia en la respuesta penal frente a hechos delictivos que socavan el patrimonio público y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones democráticas, principalmente frente al fraude a la Hacienda Pública y a la corrupción pública"* y *"lograr una verdadera y efectiva lucha contra la corrupción"*. De esta forma, el de Real Decreto parece desdeñar la labor de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. Asimismo, algunas de las modalidades delictivas cuya intervención puede atribuirse a estos nuevos fiscales coordinadores ya están previstas en el art. 19.4 EOMF respecto a la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad





Organizada, por lo que no sólo en sus fines sino también en su ámbito competencial se produce un solapamiento entre ambas que deberá ser resuelto en cada caso por el Fiscal General del Estado mediante la apreciación de la especial trascendencia que justifica la intervención en los procesos penales de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. Finalmente, cabe apuntar que la nueva unidad que se crea tendrá esencialmente una función coordinadora, pero la buscada *"eficacia en la respuesta penal"* y *"verdadera y efectiva lucha contra la corrupción"* necesariamente habría de pasar por una ampliación de la dotación personal y material de fiscalías que asumen la llevanza de los procedimientos, más que por la duplicación de órganos de coordinación.

En relación con la distribución del resto de plazas en el proyecto de real decreto no cabe realizar ninguna objeción, al ser necesarias en las tres unidades de la Fiscalía General del Estado y en todas las fiscalías donde se propone su creación, seleccionadas atendiendo a algunas de las necesidades más perentorias (evidenciadas en refuerzos de larga duración) que sufren las fiscalías territoriales, aparte de las originadas por la creación de nuevas unidades judiciales.

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 la plantilla del Ministerio Fiscal y adaptar la misma a las competencias que, en los distintos órdenes jurisdiccionales, se atribuyen al fiscal. Asimismo, resulta relevante la continua expansión y profundización de la especialización del Ministerio Fiscal, lo que se acredita con la creación de dos nuevos fiscales de Sala en materias altamente especializadas.

No obstante, ha de señalarse que la creación de setenta y nueve plazas se considera insuficiente. En el momento actual, para el adecuado desarrollo de





las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal, además de los efectivos establecidos en el Real Decreto 311/2023, de 25 de abril (que se derogó mediante el Real Decreto 46/2024, de 16 de enero, *por el que se modifica la plantilla orgánica para adecuarlas a las necesidades existentes* convirtiendo 219 plazas de tercera a segunda categoría, pero manteniendo el total de la plantilla en 2683 fiscales), la carrera fiscal cuenta con 87 abogados fiscales en expectativa de destino en órganos territoriales en los que existían refuerzos externos que cesaron tras su toma de posesión.

Por tanto, la creación de setenta nuevas plazas permitirá otorgar plaza en propiedad a muchos de los abogados fiscales en expectativa de destino, pero no en su totalidad, y solo paliará el déficit estructural de la plantilla, máxime teniendo en cuenta la incorporación a la carrera fiscal de 100 nuevos abogados fiscales prevista para diciembre de 2024 o enero de 2025, una vez finalicen su periodo de formación en el Centro de Estudios Jurídicos.

Tal observación no se realiza por primera vez. En ocasión anterior, con motivo de la cumplimentación de trámite similar al presente (julio de 2021) se remitió desde la Fiscalía General del Estado al Ministerio una propuesta de modificación de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal en el periodo de tres años con un doble objetivo: por una parte, adecuar la plantilla a las necesidades derivadas del incremento del ámbito de actuación del Ministerio Fiscal y el número de procedimientos y actuaciones que deben atenderse; por otra, 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, excedencias voluntarias y fallecimientos producidos desde su emisión hasta la fecha-





resultan plenamente aplicables al momento presente, dado que se mantienen las mismas necesidades que fueron expuestas en su día, ciertamente paliadas por las sucesivas ampliaciones. Por tanto, la previsión de ampliación de la plantilla en 79 plazas es sin duda relevante y debe valorarse de forma positiva, pero resulta claramente insuficiente.

El punto de partida lo constituye, por una parte, la plantilla orgánica actualmente vigente, fijada en el Real Decreto 46/2024, de 16 de enero, *por el que se modifica la plantilla orgánica para adecuarla a las necesidades existentes*, que como se dijo establece que el total de efectivos de la carrera fiscal queda constituido por 2683 fiscales, distribuidos en 28 fiscales de Sala, 2229 fiscales de segunda categoría y 426 fiscales de tercera categoría.

Por otra parte, el número real de efectivos de la carrera fiscal que componen el escalafón actualizado es de un total de 2755 fiscales frente a 2683 de la plantilla orgánica, una vez incorporados los abogados fiscales de la 61ª promoción.

Los antecedentes facilitan la adecuada comprensión de la situación. Mediante la Orden JUS/659/2020, de 15 de julio, se nombraron abogados fiscales a los alumnos del Centro de Estudios Jurídicos correspondientes al proceso selectivo de acceso a las carreras judicial y fiscal convocado 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. En el año 2021 se reprodujo la misma situación, triplicándose el número de abogados fiscales a los que resultó imposible asignar una plaza en propiedad de la plantilla orgánica. Por Orden JUS/694/2021, de 30 de junio, se nombraron abogados fiscales; en este caso, de los 113 abogados fiscales, 94 quedaron en expectativa de destino. En el año 2022 se produjo la incorporación de 127 abogados fiscales nombrados por Orden/JUS/1249/2022, de 13 de diciembre, de los cuales 116 tampoco obtuvieron plaza, permaneciendo en situación de expectativa de destino. Y,





como se anticipó, de los 100 abogados fiscales de la última promoción, aún están en expectativa de destino 87.

En el momento de emitir el presente informe se está llevando a cabo la formación inicial en el Centro de Estudios Jurídicos de una nueva promoción de fiscales en prácticas en un número de 100. La conclusión de esa formación está prevista para el 5 de diciembre, por lo que el problema de la falta de plazas en propiedad se agudiza, convirtiendo en crónica una situación que revierte negativamente en las posibilidades de planificación personal y profesional de los y las fiscales, quienes se ven sometidos a una indeseable situación de provisionalidad.

Teniendo en cuenta las jubilaciones forzosas previstas para el año 2024 por cumplimiento de 70 años -los cuales pueden obtener prórroga-, por cumplimiento de 72 años, las jubilaciones voluntarias anticipadas, más las situaciones de excedencia y los fallecimientos, la plantilla orgánica resultará (aun con la ampliación propuesta) incapaz de dar cabida a los abogados fiscales que se irán incorporando a finales de este año o principios de 2025.

También debe destacarse una cuestión que habitualmente no se tiene en cuenta a la hora de fijar la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal: además de la atribución legislativa de competencias al Ministerio Fiscal y las exigencias derivadas principalmente de la actividad jurisdiccional, existe la necesidad de contar con efectivos para atender las funciones autoorganizativas y de gestión de la institución (Fiscales Superiores, Fiscales Jefes, decanos, coordinadores) como órgano de relevancia constitucional que ejerce su función a través de órganos propios.

Por último, resulta necesario hacer referencia al momento en que se ha proyectado la modificación de la plantilla (se prevé que entre en vigor el 31.12.2024). Al igual que sucedió el año anterior y pese a que los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2023 contenían la





previsión de ampliación de plantilla del Ministerio Fiscal, de facto no tendrá lugar a lo largo de dicho ejercicio sino ya a finales del año 2024. Esta demora tiene importantes consecuencias, dadas las necesidades que arrastra la plantilla del Ministerio Fiscal, generando nuevas situaciones de expectativa de destino que podían haberse evitado anticipando la modificación que ya estaba presupuestada. Se trata de una consideración hecha anteriormente por la FGE y que debería tenerse en cuenta en el futuro, donde sería deseable abordar la efectiva creación de las nuevas plazas en el propio ejercicio presupuestario.

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

Como ya se ha avanzado, el proyecto de Real Decreto amplía la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal en setenta y nueve efectivos. De ellos, dos son pertenecientes a la primera categoría de conformidad con su texto al crearse las figuras de un Fiscal de Sala de Delitos Económicos y una plaza de Fiscal de Sala de Delitos contra la Administración Pública, ambos con categoría de Fiscal de Sala. El resto, setenta y siete plazas, son de segunda categoría.

Ha de valorarse muy positivamente la creación de plazas de segunda categoría y no de nuevas plazas de tercera, solución que acerca el objetivo tradicionalmente perseguido por la carrera fiscal de conseguir la equiparación con la carrera judicial, obligación legal derivada del tenor 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.

En el momento presente, la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal está compuesta por 28 plazas de Fiscal de Sala, 2229 de fiscales y 426 de abogados fiscales. Estos últimos representan un 15,87 % del total, porcentaje ya no tan alejado de la carrera judicial, pues el porcentaje de jueces era, conforme al escalafón de marzo de 2024, del 13,26%.





La modificación proyectada supone una significativa variación en el porcentaje de plazas de tercera categoría, que pasaría a reducirse notablemente tras haberse acometido este año la transformación de 219 plazas de tercera categoría.

4. Relativas a las plazas de coordinadores

El incremento de plantilla ha supuesto también la variación del número de fiscales coordinadores en algunas fiscalías. Así:

ANDALUCÍA

Almería	9 (+1)
ST El Ejido	2 (+1)
Cádiz	10 (+1)
Algeciras	6 (+1)
Jerez de la Frontera	6 (+1)
Málaga	24 (+1)
Lora del Río	2 (+1)

CANARIAS

Tenerife	11 (+1)
----------	---------

CASTILLA LA MANCHA

Ciudad Real	2 (+1)
-------------	--------

CATALUÑA

Barcelona	63 (+2)
Granollers-Mollet del Vallés	6 (+1)
L'Hospitalet de Llobregat	7 (+1)
Terrassa	6 (+1)
Girona	7 (+1)
ST El Vendrell	2 (+1)

EXTREMADURA

Badajoz	5 (+1)
Villanueva de la Serena	2 (+1)

GALICIA





Vigo 2 (+1)

VALENCIA

Torrevieja 3 (+1)

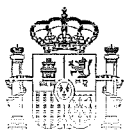
5. Relativas a la estimación del coste de la creación de plazas recogidas en la memoria económica

El proyecto de real decreto adjunta la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en adelante), donde se justifica la necesidad y conveniencia de la norma, los objetivos que se pretenden, el correspondiente análisis jurídico y la memoria económica del proyecto.

La memoria con el análisis presupuestario que acompaña al proyecto resulta de especial importancia, puesto que condiciona la decisión final respecto del número de plazas creadas. Pueden compartirse los cálculos relativos al coste neto de la creación de las plazas propuestas de la Memoria, puesto que se tienen en cuenta la retribución de cada una de las plazas creadas y los costes de Seguridad Social asociados a las mismas. Asimismo, se descuenta del coste anual bruto la cantidad correspondiente a la amortización de los abogados fiscales en funciones de refuerzo en aquellas fiscalías donde han sido creadas plazas. El resultado es de 6.1010.795,74 euros.

No obstante, debe tenerse presente que entre diciembre de 2023 y enero de 2024 tomaron posesión 100 abogados fiscales, 87 de los cuales siguen hoy sin plaza en propiedad, en situación de expectativa de destino. Esta circunstancia supuso el cese de un gran número de abogados fiscales sustitutos, puesto que los abogados fiscales en expectativa de destino fueron adscritos en su mayor parte en aquellas fiscalías donde ya existían refuerzos, provocando el cese de los sustitutos externos que venían ejerciéndolos.





El elemento fundamental para valorar el coste neto de la creación de plazas es el derivado de la circunstancia de que el número real de fiscales que componen el escalafón es superior al de plazas de su plantilla orgánica, puesto que el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes ya abona a estos fiscales en expectativa de destino el sueldo y el complemento de destino de tercera categoría, pese a no ocupar plaza en propiedad. La modificación de la plantilla orgánica, incrementando el número de plazas, solo tendrá como consecuencia posibilitar a corto o medio plazo la asignación de un destino a estos abogados fiscales, pero no supone coste neto tan elevado de por sí, puesto que (debe insistirse en ello), el Ministerio ya les está abonando las retribuciones correspondientes.

Es irrelevante a estos efectos que la plaza creada coincida con el destino al que ha sido adscrito un abogado fiscal en expectativa de destino, puesto que están obligados a participar en todos los concursos solicitando todas las plazas vacantes. De esta manera, en los concursos de traslado que se convoquen con posterioridad, la plantilla quedará reorganizada y las plazas ocupadas.

Por otra parte, si bien es cierto que las plazas creadas son de segunda categoría (por tanto, con un complemento de destino superior), esta circunstancia tampoco supone en la práctica un coste añadido cuantificable. En los últimos años, el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes se vio obligado de forma constante al abono de la diferencia del complemento de destino entre tercera y segunda categoría a aquellos fiscales que ocupan plaza de tercera como consecuencia de la correspondiente reclamación en vía administrativa o en vía judicial, dada la identidad de funciones entre fiscales con independencia de la plaza que ocupan. Ciertamente es que esta situación se palió significativamente con la conversión de 219 plazas de tercera a segunda categoría.

En consecuencia, los únicos costes ciertos que supone la creación de plazas se circunscriben a los siguientes aspectos:





-Conforme al artículo 37.2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, la creación de 77 plazas de segunda categoría provocará el ascenso del mismo número de fiscales de tercera, lo que supondrá el incremento de su sueldo de tercera a segunda. El coste será equivalente a la diferencia retributiva entre una plaza de segunda y la de tercera.

-Por otra parte, el incremento del número de fiscales de segunda categoría trae como consecuencia el aumento del número de fiscales coordinadores cuando así resulte de la aplicación de las normas establecidas en la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 391/1989, de 21 de abril.

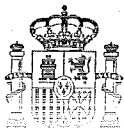
-Se crean también cuatro plazas de fiscales adscritos a las dos nuevas unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado, lo que supone el ajuste del incremento del complemento de destino de segunda a ese concreto destino.

-Por último, en cuanto a las dos plazas de Fiscales de Sala al frente de dichas unidades especializadas, la MAIN no aborda su coste y ello se considera correcto, puesto no puede determinarse *a priori* el coste neto de dichas plazas: de recaer en un fiscal que ya pertenezca a la categoría primera, no supondrá incremento alguno del gasto. En caso contrario, el coste será equivalente a la diferencia retributiva entre una plaza de segunda y la de primera.

Como puede observarse, el coste neto de la ampliación de plantilla es algo inferior al reflejado en la MAIN, lo cual hace que resulte posible un mayor incremento de la plantilla con un asumible esfuerzo presupuestario.

La estabilización de la plantilla y la consecuente eliminación fáctica de las situaciones de expectativa de destino, con el escaso coste citado, provoca unos beneficios muy altos tanto desde el punto de vista de la estabilidad del





funcionario público afectado como de la organización, estabilidad, eficiencia, estímulo profesional y eficacia de cada una de las diferentes plantillas.

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

6.1 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. El proyecto ahora informado modifica el número de decanos, asignando uno a la Fiscalía Provincial de Ourense y otro a la Fiscalía Provincial de Pontevedra, consolidando normativamente esa previsión, lo que ha de valorarse positivamente por el Consejo Fiscal.

6.2 El proyecto prevé la plantilla del Ministerio Fiscal en su anexo y relaciona en él todos los puestos de trabajo que la integran, sus características y el número de coordinadores asignados a cada Fiscalía. Sin embargo, en las Secciones Territoriales de Zafra y Monforte de Lemos se prevé (columna 6ª) un decano para cada destino, no previéndose correlativamente la consiguiente plaza de coordinador, que resulta obligada conforme al Real Decreto 2123/2008 de 26 de diciembre, art. 4.2 párrafo II. Podría pensarse que, por ser una consecuencia necesaria impuesta *ex lege*, no resulta preciso su reflejo en el anexo; sin embargo, sí se hace para todos los demás destinos en situación semejante, produciéndose una previsión dispar que debería corregirse en esa columna del anexo para ambos órganos fiscales.

Por ello, una aplicación coherente de ese criterio mueve al Consejo Fiscal a proponer que se incluya en el anexo expresamente una plaza de coordinador





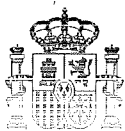
en la columna correspondiente para las Secciones Territoriales de Zafra y de Monforte de Lemos, que corresponderán a sus respectivos decanos, ya que no existe reflejo de la misma en el proyecto de modificación de la plantilla orgánica.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA. El proyecto de Real Decreto por el que se establece la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para el año 2024 es valorado favorablemente por el Consejo Fiscal en cuanto a sus objetivos de adecuación de plantilla, tanto para suplir su déficit estructural como para atender las crecientes funciones atribuidas al Ministerio Fiscal en diferentes instrumentos normativos y atender a las necesidades derivadas de la lucha contra formas de delincuencia que socavan los intereses públicos, especialmente los que afectan a su erario, lo que se refuerza con la creación de las plazas de Fiscales de Sala y sus respectivos adscritos.

No obstante, no se estima suficiente el número de plazas con las que se amplía la plantilla del Ministerio Fiscal en atención a las consideraciones realizadas más arriba, relativas a la existencia y consolidación de un número notable de abogados fiscales en situación de expectativa de destino; a la necesidad de acudir a las sustituciones externas para reforzar la actividad del Ministerio Fiscal; a la creación de unidades judiciales que no siempre llevan aparejada la creación correlativa de plazas en los distintos órganos fiscales; así como la necesidad de contar con efectivos para el adecuado desempeño de la capacidad autoorganizativa de la institución. Extremo este último que, sin perjuicio de priorizar la respuesta a las necesidades acuciantes de las fiscalías territoriales, también debe ser tenido en cuenta. Ello ha de matizarse valorando positivamente el esfuerzo para mejorar la dotación de las tres unidades de la Fiscalía General del Estado.





SEGUNDA. Se valora positivamente la creación de plazas de la segunda categoría, sin que se haya recurrido a la creación de plazas de tercera, tendencia que debe seguir consolidándose en lo sucesivo a fin de lograr la total equiparación con la carrera judicial.

TERCERA. Deben incluirse expresamente en el anexo del proyecto las plazas de coordinador en la columna correspondiente a las Secciones Territoriales de Zafra y de Monforte de Lemos, que corresponden a sus respectivos decanos, ya que no existe previsión de las mismas en el proyecto de modificación de la plantilla orgánica.

CUARTA. Dadas la importancia de las plazas objeto de creación y la urgencia por dar respuesta a las necesidades a que se ha hecho alusión en el presente informe, se entiende acertado que se dé trámite preferente a la entrada en vigor del proyecto, a fin de que el Ministerio Fiscal disponga cuanto antes de los efectivos previstos en el mismo, con la consiguiente mejora de la calidad del servicio público prestado a la ciudadanía.

Madrid, a 3 de octubre de 2024

Álvaro García Ortiz
COMO PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL
(quien, no obstante, suscribe uno de los votos particulares adjuntos)

Firmado por: ALVARO GARCIA ORTIZ
03/10/2024 12:25





FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

CONSEJO FISCAL

Presidente

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

I. ANTECEDENTES

El 25 de septiembre de 2024 se ha recibido en la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado el texto del Proyecto de *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 y, tras abordar las cuestiones estrictamente jurídicas, analiza la adecuación al orden de distribución de competencias; el impacto presupuestario y económico; el impacto por razón de género, en la familia, en la infancia y la adolescencia y el impacto por razón de cambio climático.

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 46/2024, de 16 de enero, *por el que se modificó la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes*, convirtió 219 plazas de tercera a segunda categoría y mantuvo la plantilla fijada por Real Decreto 311/2023, de 25 de abril, que fijó una composición de la plantilla en un total de 2683 efectivos, ampliándola en 70 plazas, que tampoco fueron suficientes para resolver la carencia pendiente. En la actualidad, de los





100 integrantes de la 61ª promoción, 87 se encuentran en situación de expectativa de destino y tan solo 13 han accedido a plaza en propiedad.

La 62ª promoción de fiscales ha iniciado su periodo de formación inicial en el Centro de Estudios Jurídicos, que concluirá en el mes de diciembre de 2024. Dicha promoción está integrada por 100 fiscales en prácticas que, de nuevo y conforme a la actual plantilla, tendrán que incorporarse mayoritariamente a la carrera fiscal en situación de 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 atendiendo, fundamentalmente, a cinco aspectos:

1. La creación, en virtud del Real Decreto 1170/2023 de 27 de diciembre, de 70 unidades judiciales correspondientes a la programación de 2023, para dotar de los efectivos necesarios a las fiscalías de los territorios en los que se ha ampliado la planta judicial.
2. La progresiva especialización del Ministerio Fiscal desde la reforma de su Estatuto Orgánico operada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, instrumento eficaz en la lucha contra diversos fenómenos delictivos que socavan el patrimonio público y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones democráticas, principalmente frente al fraude a la Hacienda Pública y a la corrupción pública. Para ello, el proyecto considera preciso ampliar a toda la estructura territorial de la carrera fiscal la especialización en estas materias, así como crear dos nuevas unidades en la Fiscalía General del Estado dedicadas a su coordinación en todo el territorio nacional. Con fundamento en esta exigencia se prevé la creación de una plaza de Fiscal de Sala de Delitos





Económicos y una plaza de Fiscal de Sala de Delitos contra la Administración Pública, cada una de ellas con dos fiscales adscritos.

3. El incremento de trabajo de las tres unidades centrales de la Fiscalía General del Estado, consecuencia de las competencias atribuidas por el nuevo Reglamento del Ministerio Fiscal aprobado por Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, hace necesaria la ampliación de la plantilla actual en cada una de las unidades. Para ello, se crea una plaza de segunda categoría en la Inspección Fiscal, una en la Secretaría Técnica y dos en la Unidad de Apoyo.

4. El citado Real Decreto 1170/2023, de 27 de diciembre, ha supuesto la creación y constitución de seis Juzgados de Violencia sobre la Mujer, de conformidad con lo previsto en el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género. Esos juzgados exclusivos de violencia precisarán de la dotación de un fiscal especializado en cada uno de ellos. Por tanto, el proyecto prevé que deben crearse plazas de fiscales para atender los Juzgados de Violencia sobre la Mujer número 2 de Almería, número 4 de Málaga, número 1 de Dos Hermanas, número 3 de Las Palmas de Gran Canaria, número 6 de Valencia y número 2 de Pamplona/Iruña.

5. De otra parte, es necesaria la creación de nuevas plazas en determinadas fiscalías que presentan especiales necesidades: la Fiscalía Provincial de Cádiz (en la que se crean dos plazas de segunda categoría), en la Fiscalía de Área de Algeciras (cuatro plazas de segunda categoría); en la Comunidad Autónoma de Canarias, donde está prevista la creación de una plaza de segunda categoría en la que en el texto del Real Decreto se denomina Fiscalía Provincial de Las Palmas de Gran Canaria -denominación que debería sustituirse, tal y como sí consta en el anexo, por su denominación correcta, cual es Fiscalía Provincial de Las Palmas- y una plaza de segunda categoría en la Fiscalía de Área de Arrecife de Lanzarote-Puerto del Rosario -





denominación que debe sustituirse por la oficial y de uso habitual, es decir, Fiscalía de Área de Arrecife-Puerto del Rosario-, una plaza de segunda categoría en la Fiscalía Provincial de Santa Cruz de Tenerife y una plaza de segunda categoría en la Sección Territorial de Arona.

Asimismo, debería corregirse en el proyecto la denominación Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía por la denominación Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ceuta y Melilla, de conformidad además con la denominación oficial de la comunidad y del propio Tribunal Superior de Justicia, que lo es de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ceuta y Melilla.

La plantilla orgánica se incrementa por tanto en un total de 79 plazas. Dos de primera categoría y las setenta y siete restantes de segunda categoría, conforme a la reclamación repetidamente hecha por la Fiscalía General del Estado en ocasiones anteriores. Una vez más, debe destacarse positivamente que no se haya recurrido a la creación de plazas de la tercera categoría para abordar el incremento de plantilla.

Asimismo, mediante el proyecto de real decreto se adecúa el número de decanos que corresponden y su distribución por fiscalías, conforme consta en el anexo que acompaña a aquel. Sobre este extremo se volverá más adelante.

Fundamentalmente, la ampliación se produce en aquellas fiscalías en cuyo ámbito territorial se han creado nuevas unidades judiciales y aquellas que han presentado necesidades específicas de medidas de refuerzo estructurales. Sin embargo, en algunos casos el número de plazas en las que se incrementa la plantilla queda aún por debajo de los refuerzos existentes en la fiscalía territorial de que se trata, aparte de que existan órganos fiscales donde no se prevén incrementos de plantilla pese a ser estas insuficientes.





Tras la entrada en vigor del Real Decreto, la plantilla del Ministerio Fiscal contará con un total de 2762 fiscales.

IV. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de real decreto objeto del presente informe consta de un preámbulo, tres 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 setenta y nueve plazas de nueva creación.

El artículo 2 establece la modificación del número de decanos de la Fiscalía Provincial de Ourense y a la Fiscalía Provincial de Pontevedra. Además, fija el número y la distribución de plazas de decanos de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal, especificada en la columna sexta del anexo.

El artículo 3 detalla los efectivos de la carrera fiscal distribuidos por categorías en la forma siguiente:

1. Primera categoría: 30 Fiscales de Sala.
2. Segunda categoría: 2306.
3. Tercera categoría: 426.

Además, ese artículo dispone que la plantilla del Ministerio Fiscal es la que figura en el anexo, donde se relacionan todos los puestos de trabajo que la integran, sus características, su forma de nombramiento y el número de coordinadores asignados a cada Fiscalía.





La disposición derogatoria deja sin efecto el Real Decreto 46/2024, de 16 de enero, por el que se modificó la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal.

La disposición final primera se refiere al título competencial; la disposición final segunda refleja la habilitación de la persona titular del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes para adoptar las normas necesarias para el desarrollo del real decreto; y la disposición final 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 distribuida por órganos fiscales con referencia a las plazas de primera, segunda y tercera categoría en cada caso, además del número de coordinadores y decanos de cada uno de ellos.

V. OBSERVACIONES

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

Se crean dos plazas pertenecientes a la primera categoría, en consonancia con las exigencias derivadas del aumento y complejidad de este tipo de criminalidad y las modificaciones realizadas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Así, con la finalidad de seguir avanzando en la especialización del Ministerio Fiscal en la lucha frente a hechos delictivos que socavan el patrimonio público, la confianza de la ciudadanía en sus instituciones democráticas y lograr una verdadera y efectiva lucha contra la corrupción y los delitos en los que existe menoscabo del erario, el proyecto crea las figuras del Fiscal de Sala de Delitos Económicos y del Fiscal de Sala de Delitos contra la Administración Pública.





El adecuado desempeño de las funciones encomendadas a las nuevas figuras requiere la previsión orgánica de la adscripción de fiscales a los mismos y, a tal fin, cada uno de los nuevos fiscales de Sala contará con dos fiscales adscritos de la segunda categoría. Si bien algunas de las modalidades delictivas cuya intervención puede atribuirse a estos nuevos fiscales coordinadores están previstas en el art. 19.4 del EOMF respecto a la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, la apreciación de la *especial trascendencia* que justifica su intervención en los procesos penales corresponde al Fiscal General del Estado, que mantiene las facultades propias de su jefatura superior previstas en el art. 22 del EOMF, por lo que la creación de esas plazas no contradice esa norma legal estatutaria y es coherente con la justificación contenida en el preámbulo del proyecto de real decreto.

En relación con la distribución del resto de plazas en el proyecto de real decreto, no cabe realizar ninguna objeción, al ser necesarias en las tres unidades de la Fiscalía General del Estado y en todas las fiscalías donde se propone su creación, seleccionadas atendiendo a algunas de las necesidades más perentorias (evidenciadas en refuerzos de larga duración) que sufren las fiscalías territoriales, aparte de las originadas por la creación de nuevas unidades judiciales.

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 la plantilla del Ministerio Fiscal y adaptar la misma a las competencias que, en los distintos órdenes jurisdiccionales, se atribuyen al fiscal. Asimismo, resulta relevante la continua expansión y profundización de la especialización del Ministerio Fiscal, lo que se acredita con la creación de dos nuevos fiscales de Sala en materias altamente especializadas.





No obstante, ha de señalarse que la creación de setenta y nueve plazas se considera insuficiente. En el momento actual, para el adecuado desarrollo de las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal, además de los efectivos establecidos en el Real Decreto 311/2023, de 25 de abril (que se derogó mediante el Real Decreto 46/2024, de 16 de enero, *por el que se modifica la plantilla orgánica para adecuarlas a las necesidades existentes* convirtiendo 219 plazas de tercera a segunda categoría, pero manteniendo el total de la plantilla en 2683 fiscales), la carrera fiscal cuenta con 87 abogados fiscales en expectativa de destino en órganos territoriales en los que existían refuerzos externos que cesaron tras su toma de posesión.

Por tanto, la creación de setenta nuevas plazas permitirá otorgar plaza en propiedad a muchos de los abogados fiscales en expectativa de destino, pero no en su totalidad, y solo paliará el déficit estructural de la plantilla, máxime teniendo en cuenta la incorporación a la carrera fiscal de 100 nuevos abogados fiscales prevista para diciembre de 2024 o enero de 2025, una vez finalicen su periodo de formación en el Centro de Estudios Jurídicos.

Tal observación no se realiza por primera vez. En ocasión anterior, con motivo de la cumplimentación de trámite similar al presente (julio de 2021) se remitió desde la Fiscalía General del Estado al Ministerio una propuesta de modificación de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal en el periodo de tres años con un doble objetivo: por una parte, adecuar la plantilla a las necesidades derivadas del incremento del ámbito de actuación del Ministerio Fiscal y el número de procedimientos y actuaciones que deben atenderse; por otra, 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.

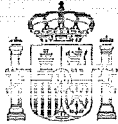
Las conclusiones alcanzadas en aquel momento, sin perjuicio de la actualización de algún parámetro -como las jubilaciones, excedencias voluntarias y fallecimientos producidos desde su emisión hasta la fecha- resultan plenamente aplicables al momento presente, dado que se mantienen las mismas necesidades que fueron expuestas en su día, ciertamente paliadas por las sucesivas ampliaciones. Por tanto, la previsión de ampliación de la plantilla en 79 plazas es sin duda relevante y debe valorarse de forma positiva, pero resulta claramente insuficiente.

El punto de partida lo constituye, por una parte, la plantilla orgánica actualmente vigente, fijada en el Real Decreto 46/2024, de 16 de enero, *por el que se modifica la plantilla orgánica para adecuarla a las necesidades existentes*, que como se dijo establece que el total de efectivos de la carrera fiscal queda constituido por 2683 fiscales, distribuidos en 28 fiscales de Sala, 2229 fiscales de segunda categoría y 426 fiscales de tercera categoría.

Por otra parte, el número real de efectivos de la carrera fiscal que componen el escalafón actualizado es de un total de 2755 fiscales frente a 2683 de la plantilla orgánica, una vez incorporados los abogados fiscales de la 61ª promoción.

Los antecedentes facilitan la adecuada comprensión de la situación. Mediante la Orden JUS/659/2020, de 15 de julio, se nombraron abogados fiscales a los alumnos del Centro de Estudios Jurídicos correspondientes al proceso selectivo de acceso a las carreras judicial y fiscal convocado 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. En el año 2021 se reprodujo la misma situación, triplicándose el número de abogados fiscales a los que resultó imposible asignar una plaza en propiedad de la plantilla orgánica. Por Orden JUS/694/2021, de 30 de junio, se nombraron abogados fiscales; en este caso, de los 113 abogados fiscales, 94 quedaron en expectativa de destino. En el año 2022 se produjo la incorporación de 127 abogados fiscales nombrados por Orden/JUS/1249/2022, de 13 de diciembre, de los cuales 116 tampoco obtuvieron plaza, permaneciendo en situación de expectativa de destino. Y, como se anticipó, de los 100 abogados fiscales de la última promoción, aún están en expectativa de destino 87.

En el momento de emitir el presente informe se está llevando a cabo la formación inicial en el Centro de Estudios Jurídicos de una nueva promoción de fiscales en prácticas en un número de 100. La conclusión de esa formación está prevista para el 5 de diciembre, por lo que el problema de la falta de plazas en propiedad se agudiza, convirtiendo en crónica una situación que revierte negativamente en las posibilidades de planificación personal y profesional de los y las fiscales, quienes se ven sometidos a una indeseable situación de provisionalidad.

Teniendo en cuenta las jubilaciones forzosas previstas para el año 2024 por cumplimiento de 70 años -los cuales pueden obtener prórroga-, por cumplimiento de 72 años, las jubilaciones voluntarias anticipadas, más las situaciones de excedencia y los fallecimientos, la plantilla orgánica resultará (aun con la ampliación propuesta) incapaz de dar cabida a los abogados fiscales que se irán incorporando a finales de este año o principios de 2025.

También debe destacarse una cuestión que habitualmente no se tiene en cuenta a la hora de fijar la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal: además de la atribución legislativa de competencias al Ministerio Fiscal y las exigencias





derivadas principalmente de la actividad jurisdiccional, existe la necesidad de contar con efectivos para atender las funciones autoorganizativas y de gestión de la institución (Fiscales Superiores, Fiscales Jefes, decanos, coordinadores) como órgano de relevancia constitucional que ejerce su función a través de órganos propios.

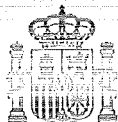
Por último, resulta necesario hacer referencia al momento en que se ha proyectado la modificación de la plantilla (se prevé que entre en vigor el 31.12.2024). Al igual que sucedió el año anterior y pese a que los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2023 contenían la previsión de ampliación de plantilla del Ministerio Fiscal, de facto no tendrá lugar a lo largo de dicho ejercicio sino ya a finales del año 2024. Esta demora tiene importantes consecuencias, dadas las necesidades que arrastra la plantilla del Ministerio Fiscal, generando nuevas situaciones de expectativa de destino que podían haberse evitado anticipando la modificación que ya estaba presupuestada. Se trata de una consideración hecha anteriormente por la FGE y que debería tenerse en cuenta en el futuro, donde sería deseable abordar la efectiva creación de las nuevas plazas en el propio ejercicio presupuestario.

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

Como ya se ha avanzado, el proyecto de Real Decreto amplía la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal en setenta y nueve efectivos. De ellos, dos son pertenecientes a la primera categoría de conformidad con su texto al crearse las figuras de un Fiscal de Sala de Delitos Económicos y una plaza de Fiscal de Sala de Delitos contra la Administración Pública, ambos con categoría de Fiscal de Sala. El resto, setenta y siete plazas, son de segunda categoría.

Ha de valorarse muy positivamente la creación de plazas de segunda categoría y no de nuevas plazas de tercera, solución que acerca el objetivo





tradicionalmente perseguido por la carrera fiscal de conseguir la equiparación con la carrera judicial, obligación legal derivada del tenor 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.

En el momento presente, la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal está compuesta por 28 plazas de Fiscal de Sala, 2229 de fiscales y 426 de abogados fiscales. Estos últimos representan un 15,87 % del total, porcentaje ya no tan alejado de la carrera judicial, pues el porcentaje de jueces era, conforme al escalafón de marzo de 2024, del 13,26%.

La modificación proyectada supone una significativa variación en el porcentaje de plazas de tercera categoría, que pasaría a reducirse notablemente tras haberse acometido este año la transformación de 219 plazas de tercera categoría.

4. Relativas a las plazas de coordinadores

El incremento de plantilla ha supuesto también la variación del número de fiscales coordinadores en algunas fiscalías. Así:

ANDALUCÍA

Almería	9 (+1)
ST El Ejido	2 (+1)
Cádiz	10 (+1)
Algeciras	6 (+1)
Jerez de la Frontera	6 (+1)
Málaga	24 (+1)
Lora del Río	2 (+1)

CANARIAS

Tenerife	11 (+1)
----------	---------





CASTILLA LA MANCHA

Ciudad Real 2 (+1)

CATALUÑA

Barcelona 63 (+2)
Granollers-Mollet del Vallés 6 (+1)
L'Hospitalet de Llobregat 7 (+1)
Terrassa 6 (+1)
Girona 7 (+1)
ST El Vendrell 2 (+1)

EXTREMADURA

Badajoz 5 (+1)
Villanueva de la Serena 2 (+1)

GALICIA

Vigo 2 (+1)

VALENCIA

Torrevieja 3 (+1)

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

El proyecto de real decreto adjunta la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en adelante), donde se justifica la necesidad y conveniencia de la norma, los objetivos que se pretenden, el correspondiente análisis jurídico y la memoria económica del proyecto.

La memoria con el análisis presupuestario que acompaña al proyecto resulta de especial importancia, puesto que condiciona la decisión final respecto del número de plazas creadas. Pueden compartirse los cálculos relativos al coste neto de la creación de las plazas propuestas de la Memoria, puesto que se





tienen en cuenta la retribución de cada una de las plazas creadas y los costes de Seguridad Social asociados a las mismas. Asimismo, se descuenta del coste anual bruto la cantidad correspondiente a la amortización de los abogados fiscales en funciones de refuerzo en aquellas fiscalías donde han sido creadas plazas. El resultado es de 6.1010.795,74 euros.

No obstante, debe tenerse presente que entre diciembre de 2023 y enero de 2024 tomaron posesión 100 abogados fiscales, 87 de los cuales siguen hoy sin plaza en propiedad, en situación de expectativa de destino. Esta circunstancia supuso el cese de un gran número de abogados fiscales sustitutos, puesto que los abogados fiscales en expectativa de destino fueron adscritos en su mayor parte en aquellas fiscalías donde ya existían refuerzos, provocando el cese de los sustitutos externos que venían ejerciéndolos.

El elemento fundamental para valorar el coste neto de la creación de plazas es el derivado de la circunstancia de que el número real de fiscales que componen el escalafón es superior al de plazas de su plantilla orgánica, puesto que el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes ya abona a estos fiscales en expectativa de destino el sueldo y el complemento de destino de tercera categoría, pese a no ocupar plaza en propiedad. La modificación de la plantilla orgánica, incrementando el número de plazas, solo tendrá como consecuencia posibilitar a corto o medio plazo la asignación de un destino a estos abogados fiscales, pero no supone coste neto tan elevado de por sí, puesto que (debe insistirse en ello), el Ministerio ya les está abonando las retribuciones correspondientes.

Es irrelevante a estos efectos que la plaza creada coincida con el destino al que ha sido adscrito un abogado fiscal en expectativa de destino, puesto que están obligados a participar en todos los concursos solicitando todas las plazas





CONSEJO FISCAL

Presidente

Por otra parte, si bien es cierto que las plazas creadas son de segunda categoría (por tanto, con un complemento de destino superior), esta circunstancia tampoco supone en la práctica un coste añadido cuantificable. En los últimos años, el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes se vio obligado de forma constante al abono de la diferencia del complemento de destino entre tercera y segunda categoría a aquellos fiscales que ocupan plaza de tercera como consecuencia de la correspondiente reclamación en vía administrativa o en vía judicial, dada la identidad de funciones entre fiscales con independencia de la plaza que ocupan. Ciertamente que esta situación se palió significativamente con la conversión de 219 plazas de tercera a segunda categoría.

En consecuencia, los únicos costes ciertos que supone la creación de plazas se circunscriben a los siguientes aspectos:

-Conforme al artículo 37.2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, la creación de 77 plazas de segunda categoría provocará el ascenso del mismo número de fiscales de tercera, lo que supondrá el incremento de su sueldo de tercera a segunda. El coste será equivalente a la diferencia retributiva entre una plaza de segunda y la de tercera.

-Por otra parte, el incremento del número de fiscales de segunda categoría trae como consecuencia el aumento del número de fiscales coordinadores cuando así resulte de la aplicación de las normas establecidas en la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 391/1989, de 21 de abril.





-Se crean también cuatro plazas de fiscales adscritos a las dos nuevas unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado, lo que supone el ajuste del incremento del complemento de destino de segunda a ese concreto destino.

-Por último, en cuanto a las dos plazas de Fiscales de Sala al frente de dichas unidades especializadas, la MAIN no aborda su coste y ello se considera correcto, puesto no puede determinarse *a priori* el coste neto de dichas plazas: de recaer en un fiscal que ya pertenezca a la categoría primera, no supondrá incremento alguno del gasto. En caso contrario, el coste será equivalente a la diferencia retributiva entre una plaza de segunda y la de primera.

Como puede observarse, el coste neto de la ampliación de plantilla es algo inferior al reflejado en la MAIN, lo cual hace que resulte posible un mayor incremento de la plantilla con un asumible esfuerzo presupuestario.

La estabilización de la plantilla y la consecuente eliminación fáctica de las situaciones de expectativa de destino, con el escaso coste citado, provoca unos beneficios muy altos tanto desde el punto de vista de la estabilidad del funcionario público afectado como de la organización, estabilidad, eficiencia, estímulo profesional y eficacia de cada una de las diferentes plantillas.

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

6.1 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. El proyecto ahora informado modifica el número de decanos, asignando uno a la Fiscalía Provincial de Ourense y otro a la Fiscalía Provincial de Pontevedra, consolidando normativamente esa previsión, lo que ha de valorarse positivamente por el Consejo Fiscal.

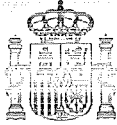
6.2 El proyecto prevé la plantilla del Ministerio Fiscal en su anexo y relaciona en él todos los puestos de trabajo que la integran, sus características y el número de coordinadores asignados a cada Fiscalía. Sin embargo, en las Secciones Territoriales de Zafra y Monforte de Lemos se prevé (columna 6ª) un decano para cada destino, no previéndose correlativamente la consiguiente plaza de coordinador, que resulta obligada conforme al Real Decreto 2123/2008 de 26 de diciembre, art. 4.2 párrafo II. Podría pensarse que, por ser una consecuencia necesaria impuesta *ex lege*, no resulta preciso su reflejo en el anexo; sin embargo, sí se hace para todos los demás destinos en situación semejante, produciéndose una previsión dispar que debería corregirse en esa columna del anexo para ambos órganos fiscales.

Por ello, una aplicación coherente de ese criterio mueve al Consejo Fiscal a proponer que se incluya en el anexo expresamente una plaza de coordinador en la columna correspondiente para las Secciones Territoriales de Zafra y de Monforte de Lemos, que corresponderán a sus respectivos decanos, ya que no existe reflejo de la misma en el proyecto de modificación de la plantilla orgánica.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA. El proyecto de Real Decreto por el que se establece la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para el año 2024 es valorado favorablemente por





el Consejo Fiscal en cuanto a sus objetivos de adecuación de plantilla, tanto para suplir su déficit estructural como para atender las crecientes funciones atribuidas al Ministerio Fiscal en diferentes instrumentos normativos y atender a las necesidades derivadas de la lucha contra formas de delincuencia que socavan los intereses públicos, especialmente los que afectan a su erario, lo que se refuerza con la creación de las plazas de Fiscales de Sala y sus respectivos adscritos.

No obstante, no se estima suficiente el número de plazas con las que se amplía la plantilla del Ministerio Fiscal en atención a las consideraciones realizadas más arriba, relativas a la existencia y consolidación de un número notable de abogados fiscales en situación de expectativa de destino; a la necesidad de acudir a las sustituciones externas para reforzar la actividad del Ministerio Fiscal; a la creación de unidades judiciales que no siempre llevan aparejada la creación correlativa de plazas en los distintos órganos fiscales; así como la necesidad de contar con efectivos para el adecuado desempeño de la capacidad autoorganizativa de la institución. Extremo este último que, sin perjuicio de priorizar la respuesta a las necesidades acuciantes de las fiscalías territoriales, también debe ser tenido en cuenta. Ello ha de matizarse valorando positivamente el esfuerzo para mejorar la dotación de las tres unidades de la Fiscalía General del Estado.

SEGUNDA. Se valora positivamente la creación de plazas de la segunda categoría, sin que se haya recurrido a la creación de plazas de tercera, tendencia que debe seguir consolidándose en lo sucesivo a fin de lograr la total equiparación con la carrera judicial.

TERCERA. Deben incluirse expresamente en el anexo del proyecto las plazas de coordinador en la columna correspondiente a las Secciones Territoriales de Zafra y de Monforte de Lemos, que corresponden a sus respectivos decanos,





FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

CONSEJO FISCAL

Presidente

ya que no existe previsión de las mismas en el proyecto de modificación de la plantilla orgánica.

CUARTA. Dadas la importancia de las plazas objeto de creación y la urgencia por dar respuesta a las necesidades a que se ha hecho alusión en el presente informe, se entiende acertado que se dé trámite preferente a la entrada en vigor del proyecto, a fin de que el Ministerio Fiscal disponga cuanto antes de los efectivos previstos en el mismo, con la consiguiente mejora de la calidad del servicio público prestado a la ciudadanía.

Madrid, a 3 de octubre de 2024



Firmado por: ALVARO GARCIA ORTIZ
03/10/2024 12:25

Álvaro García Ortiz
PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL

Fdo. María de los Ángeles Sánchez

María Antonia Sanz Gaite

Conde
Firmado por MENA CERDA
SANTIAGO - DNI
***8703** el día
04/10/2024 con un
certificado emitido
por AC Sector Público

ORTIZ MALLOL
YOLANDA ROCIO
- DNI 24270896P

Firmado digitalmente por
ORTIZ MALLOL YOLANDA
ROCIO - DNI 24270896P
Fecha: 2024.10.04 09:50:17
+02'00'

Santiago Mena Cerdá

Yolanda Rocio Ortiz Mallol



VOTO PARTICULAR QUE REALIZO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE REAL DECRETO DE AMPLIACIÓN DE LA PLANTILLA ORGÁNICA DEL MINISTERIO FISCAL.

Considero que el Real Decreto que se somete a la consideración del Consejo es, en su conjunto, positivo para la Fiscalía y para la Carrera Fiscal. No cubre, ni mucho menos las necesidades estructurales de la institución, pero, sin embargo es un importante alivio. Mi discrepancia, que motiva la emisión del presente voto particular, estriba en la creación en la Fiscalía General del Estado de dos plazas de primera categoría, una de Fiscal de Sala coordinador de delitos económicos y otra de Fiscal de Sala coordinador de delitos contra la Administración pública, así como otras cuatro plazas de segunda categoría adscritas a los anteriores Fiscales de Sala. Por un lado, no puedo compartir la idea de que con la creación de dichas plazas se mejora el funcionamiento interno de la institución, ni se mejora la lucha contra la corrupción, y, por tanto, creo que se trata de dos Fiscalías de coordinación que tienen un aspecto más propagandístico que operativo. Pero es que, además, son dos nuevas plazas que se sitúan en la particular coyuntura que atraviesa hoy la Fiscalía, en la que determinadas barreras que todo el mundo asumía que no podrían sobrepasarse, se han roto. Así, hemos visto en estos tiempos como la Fiscalía General del Estado, que tradicionalmente ha desempeñado un papel de dirección y coordinación del trabajo de los fiscales y de las fiscalías, así como su orientación técnico jurídica, hoy ha descendido a la asunción de casos y asuntos concretos, avocándolos de los fiscales que llevan dichos asuntos. Es legal, no seré yo quien diga lo contrario, pero es insólito. Así, ha asumido la Fiscalía General casos atribuidos a la competencia de fiscales del Tribunal Supremo, en algún caso, incluso, para desistir de recursos de casación formalizados por otra Fiscalía (y que, en el curso ordinario de las cosas, deberían haber sido debatidos ordinariamente en la Junta de Fiscales del Tribunal Supremo para decidir si se formaliza el recurso preparado, o no). O, por referirme a asuntos aún más graves, la Fiscalía General del Estado ha tenido que actuar defendiendo la irrelevancia penal de una conducta del propio jefe del Ministerio Fiscal, que se mantiene en el cargo, pendiente de que se resuelva por la Sala de Admisiones del Tribunal Supremo una petición de investigación delictiva que reclama el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Es en este contexto cuando se pretende la inserción de dos nuevas plazas, con su dotación de fiscales, para coordinar la lucha contra la delincuencia económica y la corrupción. Pero es que en el Tribunal Supremo ya existe un Fiscal de Sala que, desde hace muchos años, tiene asumidas las funciones de coordinación de los delitos económicos: la Fiscalía no está inane o indefensa ante estos fenómenos delictivos. Y existe una Fiscalía Especial Anticorrupción, con competencia de la generalidad de asuntos relativos a la delincuencia contra la administración pública, con una red de delegados en todo el territorio nacional que, si algo se precisa, es que sea más extensa.

Creo que se van a solapar de manera innecesaria las atribuciones de las nuevas Fiscalía de Sala para la persecución de los delitos contra la administración pública y económica con las funciones de los fiscales anticorrupción, especialmente en las delegaciones.

El gran problema que observo, aparte de los hábitos adquiridos por la Fiscalía en los últimos años, que he mencionado más arriba, es que el FGE no ha establecido unos criterios objetivos para la asignación de casos a la Fiscalía Anticorrupción que hagan indubitado que un asunto corresponde a esa Fiscalía, en lugar de actuar, de la manera libérrima que permite la ley. Esa asignación de asuntos a la Fiscalía Anticorrupción, "siempre que se trate de supuestos de especial trascendencia apreciada por el FGE" (art. 19.4 del EOMF), en mi criterio supone que el FGE va a tener ahora más posibilidades

discrecionales de atribución de asuntos de las que tiene ahora. Podrá elegir, manejando convenientemente el criterio indeterminado de la "especial trascendencia" más especialistas, más Fiscalías, más fiscales (por poner un ejemplo, el caso que abre hoy todos los telediarios afecta a la esposa del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, pero no ha tenido "especial trascendencia" a efectos de ser atribuido a la Fiscalía Anticorrupción no obstante entrar de lleno de manera objetiva en el ámbito de sus competencias).

Recordemos que las Fiscalías de coordinación generan, de manera inevitable, una red de especialistas elegidos de manera discrecional ofreciendo así más posibilidades para la asignación subjetiva de asuntos. Esas posibilidades van en contra de la línea que marca el Consejo de Europa, Recomendación 19/2000 del Consejo de Europa sobre el Ministerio Fiscal, en las directrices generales para el funcionamiento de la Fiscalía, recomienda criterios completamente contrarios a la discrecionalidad de que hoy dispone el FGE para la asignación de asuntos. Si encima, estos asuntos se refieren a la delincuencia económica o a los delitos contra la administración pública, el terreno propicio para la arbitrariedad está marcado.

Pero, es que, además, no se trata de Unidades más necesarias que otras estructurales de la propia institución. Seis plazas de segunda categoría hacen mucha falta en muchos sitios de la geografía nacional. Hacen falta en la Inspección Fiscal, que está indudablemente corta de plantilla; hacen falta en la Fiscalía del Tribunal Supremo, donde el trabajo se ha multiplicado en los últimos tiempos derivado de razones estructurales; hacen falta en fiscalías territoriales, y, hacen falta para ajustar la plantilla a sus efectivos reales.

Esta estructura y normativa orgánica que tenemos, unidos a los usos a que nos ha acostumbrado el actual FGE, exigen, a mi modo de ver, una reconsideración de la estructura de la Fiscalía, una mayor limitación de la actuación discrecional del FGE en la asignación de asuntos, un mayor poder de control del Consejo Fiscal, una limitación de las facultades de avocación de casos asignados a otros fiscales, una restricción en las facultades del FGE de impartir órdenes particulares en asuntos concretos, y, también, un presupuesto propio e independiente, que, aunque no sea la materia del presente informe se presenta como absolutamente necesario si se quiere disfrutar de una Fiscalía moderna y adaptada a las exigencias europeas. En todo caso, en el sentido que apunto, creo que el Proyecto no va en la buena dirección (aparte de la cuestión de jerarquía normativa que ha votado la mayoría) en cuanto a la creación de las plazas en cuestión. Por eso, en mi criterio, deberían asignarse las seis nuevas plazas, como plazas de segunda categoría, a otras necesidades perentorias de la plantilla del Ministerio Fiscal.

Madrid, a 2 de octubre de 2024

Firmado por CARRERA FISCAL - JU:ES-
****0001**** - ADMINISTRACIÓN DE
JUSTICIA el día 02/10/2024 con un
certificado emitido por AC Sector
Público