



**FISCALIA GENERAL  
DEL ESTADO**

## Instrucciones

### DOCUMENTO ANALIZADO

Instrucción 3/2013, sobre régimen de sustituciones en la carrera fiscal.

### NORMAS INTERPRETADAS POR EL DOCUMENTO

- Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia.
- Real Decreto 700/2013, de 20 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 431/2004, de 12 de marzo, por el que se regulan las retribuciones previstas en la disposición transitoria tercera de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal.

### MODIFICACIONES LEGISLATIVAS POSTERIORES QUE LE AFECTAN

- Real Decreto 634/2014, de 25 de julio, por el que se regula el régimen de sustituciones en la carrera fiscal.

### AFECTADO POR LA JURISPRUDENCIA SENTADA POR EL TRIBUNAL SUPREMO EN LAS SIGUIENTES SENTENCIAS

### AFECTADO POR LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LAS SIGUIENTES SENTENCIAS

### AFECTADO POR LAS SIGUIENTES CIRCULARES, CONSULTAS E INSTRUCCIONES

Instrucción 3/2015, de 4 de diciembre, sobre comisiones de servicio en la carrera fiscal para la cobertura de plazas no ocupadas por ausencia de su titular o por vacante.

### EXPLICACIÓN DE LA AFECTACIÓN

- El Real Decreto 634/2014, de 25 de julio, por el que se regula el régimen de sustituciones en la carrera fiscal, otorga rango reglamentario a la regulación de las sustituciones profesionales contenida en la Instrucción 3/2013 y

da una nueva regulación a las sustituciones no profesionales efectuadas por abogados fiscales sustitutos, además de regular las condiciones del ejercicio de la función fiscal por Fiscales eméritos.

· La Instrucción 3/2015 regula el procedimiento por el cual vacantes o plazas no ocupadas por ausencia del titular pueden ser cubiertas por titulares y no por abogados fiscales sustitutos.

**FICHA ELABORADA POR:** Unidad de Apoyo. Fiscalía General del Estado.

---

## **TEXTO DE LA INSTRUCCIÓN ANALIZADA**

### **Instrucción 3/2013, sobre régimen de sustituciones en la carrera fiscal.**

1.- Introducción. 2.- Principios inspiradores del régimen de sustituciones en la carrera fiscal. 3.- Normas de funcionamiento del régimen de sustituciones.

#### 1.- Introducción.

En el actual contexto económico es imprescindible garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales mediante la adopción de medidas que mejoren la eficiencia de todas las Administraciones Públicas.

Con esta finalidad se procedió, dentro de la Administración de Justicia a la modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), por la Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia.

Esta modificación de la LOPJ ha pretendido, por un lado, disminuir el gasto público reduciendo la justicia interina a supuestos excepcionales en los que no pueda garantizarse de modo diferente la prestación del servicio, y por otro, elevar los niveles de profesionalización en la prestación del servicio público de la justicia, posibilitando que la mayor parte de las sustituciones que se produzcan en el seno de la carrera judicial y fiscal sean cubiertas por Jueces y Fiscales, todos ellos integrantes de las respectivas carreras profesionales, a cambio de una retribución actualizada.

Con fecha 28 de septiembre de 2013 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 700/2013, de 20 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 431/2004, de 12 de marzo, por el que se regulan las retribuciones previstas en la disposición transitoria tercera de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal.

La finalidad de la citada norma es fundamentalmente actualizar las cuantías que el citado Real Decreto 431/2004 establece para los supuestos de prestación de servicios extraordinarios sin relevación de funciones; las sustituciones que impliquen el desempeño conjunto de otra función dentro de las carreras judicial y fiscal; la realización de funciones ajenas a las propias del puesto de trabajo o la participación en programas concretos de actuación, adaptándolas a las exigidas por la Ley Orgánica 8/2012.

Además, se encuentra en trámite el Real Decreto por el que se regula el régimen de sustituciones en la carrera

fiscal, en el que se contendrán las normas generales que deberán regir las sustituciones, las normas aplicables al sistema de sustituciones entre miembros de la carrera fiscal, el régimen jurídico de los fiscales eméritos y el de los abogados fiscales sustitutos. Esta norma sustituirá al Real Decreto 326/2002, de 5 de abril, sobre régimen de nombramiento de los miembros sustitutos del Ministerio Fiscal.

En lo que se refiere al funcionamiento del sistema de sustituciones entre miembros de la carrera fiscal el Real Decreto 700/2013 en su artículo 2 bis no realiza previsión alguna, remitiendo su regulación a las Instrucciones que el Fiscal General del Estado pueda dictar sobre la materia sin limitación, por

tanto, a los supuestos concretos que enumera el artículo 2 del Real Decreto para la sustituciones entre miembros de la carrera judicial y con la única exigencia de respetar la cuantía máxima fijada por el Ministerio de Justicia.

La entrada en funcionamiento de este nuevo régimen supone, además, la gestión por parte de la Fiscalía General del Estado de la partida presupuestaria destinada a financiarlo.

El adecuado funcionamiento del sistema exige de todos los implicados un conocimiento del impacto presupuestario de las decisiones que adoptan.

Tal como establece el Real Decreto 700/2013, recientemente aprobado, las sustituciones internas serán retribuidas con el 80% del complemento de destino de la plaza efectivamente sustituida, cantidad esta que podrá distribuirse entre varios Fiscales si la sustitución se ha efectuado por varios miembros de la plantilla.

La cantidad gestionada por la Fiscalía General del Estado y con respecto a la cual existe un límite presupuestario, se aplicará exclusivamente a hacer frente a las bajas por enfermedad, licencias por maternidad y paternidad y refuerzos. Por el contrario

las vacantes económicas (vacantes en plantilla, excedencias por maternidad, servicios especiales, bajas por enfermedad a partir de los 6 meses, comisiones de servicio a destinos externos al Ministerio Fiscal u otras análogas) no se retribuyen con cargo a esta partida presupuestaria y su sustitución podrá continuar efectuándose por sustitutos externos, aunque dado el carácter extraordinario de esta medida no existe ningún obstáculo a su cobertura por miembros de la carrera fiscal si hubiere Fiscales voluntarios y siempre que por acumulación de sustituciones en una Fiscalía esto no afecte al adecuado funcionamiento de los servicios.

Los Fiscales Jefes remitirán mensualmente el cuadro resumen de las sustituciones efectuadas en su provincia, según el modelo contenido en el Anexo 1 de esta Instrucción y en los términos y formato que se especifica en la misma. Dado el diferente impacto presupuestario de los dos tipos de sustitución (vacante económica/vacante no económica) debe prestarse especial cuidado a la hora de consignar la causa de la sustitución, la plaza efectivamente sustituida y el periodo de tiempo correspondiente a cada Fiscal, si la sustitución fuera efectuada por varios.

Con la finalidad de facilitar y unificar la gestión del sistema será la Fiscalía General la que efectúe los

llamamientos y la que certifique al Ministerio de Justicia las sustituciones efectuadas para su abono.

Por todo ello, los Fiscales Jefes deberán dirigir sus esfuerzos a conseguir que la cobertura de las vacantes no económicas se efectúe en la medida de lo posible por miembros de la carrera fiscal, con la finalidad de que no se supere el techo de gasto fijado a la Fiscalía General del Estado por el Ministerio de Justicia a estos efectos y que se contiene en el protocolo que anualmente firmarán el Fiscal General del Estado y el Ministro de Justicia, en

el que también se incluye una cláusula de salvaguarda para el caso en que varíen las circunstancias tenidas en cuenta para fijar la cantidad máxima disponible a estos efectos.

Siendo necesario poner en funcionamiento de inmediato el nuevo sistema de sustituciones en la carrera fiscal, se dicta la presente Instrucción, haciendo uso de las atribuciones que el artículo 22.2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal confiere al Fiscal General, con la finalidad de establecer las normas básicas por las que debe regirse el sistema. Aunque la presente Instrucción desarrolla fundamentalmente el sistema de sustituciones entre los miembros de la carrera fiscal, dentro de las medidas de control presupuestario se incluyen también las directrices que deberán respetarse en los llamamientos de los Abogados Fiscales sustitutos a los solos efectos de conocer el gasto derivado de las sustituciones por ellos efectuadas así como su incidencia en el número total de sustituciones realizadas.

## 2.- Principios inspiradores del régimen de sustituciones.

El sistema que se articula tiene carácter provincial y está basado en la capacidad de autoorganización de las Fiscalías. Las sustituciones serán en principio de carácter voluntario, conteniéndose en la presente Instrucción normas para la elaboración de las listas de candidatos y recurriéndose exclusivamente a la sustitución forzosa en supuestos excepcionales y cuando la adecuada prestación del servicio así lo exija.

El llamamiento a Abogados Fiscales sustitutos externos tendrá carácter excepcional, circunscribiéndose a aquellos supuestos en que no sea posible de otro modo garantizar la adecuada prestación del servicio.

Dadas las peculiaridades del funcionamiento de las Fiscalías derivadas de su organización colegiada y de las facultades directivas del Fiscal Jefe, el sistema de sustituciones se organiza provincialmente con la finalidad de dotar al sistema de mayor flexibilidad, atribuyendo la responsabilidad de su organización a los Fiscales Jefes Provinciales que deberán coordinarse adecuadamente con los Fiscales Jefes de Área de su territorio, especialmente en los llamamientos para efectuar sustituciones en las Fiscalías de Área.

Atendiendo al tamaño de las Fiscalías, los Fiscales Jefes podrán establecer, oída la Junta de Fiscalía y coordinándose con los Fiscales Jefes de Área de su provincia, planes anuales de sustitución.

Los Fiscales Superiores serán los responsables de organizar el sistema de sustituciones en la Fiscalía de la Comunidad, pudiendo los Fiscales de la misma desempeñar también funciones de sustitución en el ámbito provincial correspondiente en el que la Fiscalía Superior tenga su sede. Las referencias que en esta Instrucción se hacen a los Fiscales Jefe son también aplicables a los Fiscales Superiores con respecto a la Fiscalía de la

Comunidad.

Además, corresponde al Fiscal Superior velar por el adecuado funcionamiento del sistema de sustituciones en su territorio.

En la presente Instrucción se contienen las normas a las que se deberá atender en el llamamiento de los candidatos contenidos en las listas y que pretenden garantizar la adecuada prestación del servicio y la homogeneidad en el reparto entre todos los Fiscales de la plantilla de la Fiscalía de las sustituciones que deban efectuarse en la misma. Los criterios que se enumeran deben ser valorados globalmente sin que exista un orden de prelación entre ellos. En ningún caso podrá ser llamado a sustituir un Fiscal que presente retraso en el despacho de asuntos, retraso que corresponderá apreciar al Fiscal Jefe atendiendo a las circunstancias de la Fiscalía.

Se establece, así mismo, un régimen de impugnación al llamamiento que podrá ser ejercitado por quien considere que no se han respetado los principios contenidos en la presente Instrucción.

Para asegurar la adecuada prestación del servicio y la posibilidad de asistencia a todos los señalamientos, es preciso hacer uso del mecanismo de coordinación entre las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia y los Jueces Decanos y las Fiscalías correspondientes, que según el art. 210.3 LOPJ serán oídas previamente a la aprobación provisional de los planes anuales de sustitución por las Salas de Gobierno.

### 3.- Normas de funcionamiento del régimen de sustituciones.

En lo que se refiere al funcionamiento del régimen de sustituciones en la carrera fiscal, los Srs. Fiscales atenderán a lo dispuesto en la presente Instrucción:

#### A) Régimen general de las sustituciones en la carrera fiscal.-

Los miembros de la carrera fiscal se sustituirán entre sí. Cuando no pueda acudir al sistema de sustituciones ordinarias, podrán ser nombrados sustitutos en los casos de vacantes, licencias, servicios especiales u otras causas que lo justifiquen.

Con carácter general deberá recurrirse a la sustitución profesional. Sólo excepcionalmente en los casos en que no sea posible de otro modo garantizar la adecuada prestación del servicio podrá recurrirse al llamamiento de Abogados Fiscales sustitutos externos.

#### B) Contenido y alcance de la sustitución profesional.-

La sustitución se efectuará conforme a las directrices del Fiscal Jefe respectivo y al reparto de trabajo establecido por éste que deberá ser equitativo y atender al volumen de trabajo existente en el territorio de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

En todo caso, corresponderá a la Inspección Fiscal velar porque el sistema de sustituciones que se establezca

en las Fiscalías sea equitativo, transparente y permita atender adecuadamente todos los servicios.

#### C) Ámbito, carácter de la sustitución profesional y gestión del sistema.-

La sustitución profesional tendrá ámbito provincial y carácter voluntario. No obstante, atendiendo a la distancia existente entre las distintas Fiscalías o Secciones Territoriales podrá rebasarse en la sustitución el ámbito provincial. Así mismo, excepcionalmente y cuando las necesidades del servicio así lo exijan, se podrá recurrir a la sustitución forzosa.

La gestión de la sustitución profesional estará centralizada en la Fiscalía General del Estado. Corresponde a los Fiscales Jefes velar por la correcta ejecución de las sustituciones en su territorio, resolviendo las cuestiones que se puedan plantear, corrigiendo las irregularidades y promoviendo, en su caso, la exigencia de las responsabilidades que procedan. Los Fiscales

Superiores velarán por el adecuado funcionamiento del sistema en su ámbito territorial.

#### D) Elaboración de las listas de sustitutos.-

Los Fiscales Jefes Provinciales deberán remitir al Fiscal Superior correspondiente antes del 1 de diciembre de cada año, la lista provincial de candidatos a realizar sustituciones para cuya elaboración deberán coordinarse adecuadamente con los Fiscales Jefes de Área de su provincia.

De la misma forma, el Fiscal Superior elaborará la lista de candidatos de la Fiscalía de la Comunidad.

Si a lo largo del año resultara necesario, podrán incorporarse nuevos candidatos a las listas.

Los Fiscales que soliciten ser incluidos en las listas para participar en las sustituciones comunicarán su interés en ser llamados a sustituir más allá de su ámbito provincial o su intención de restringir sus sustituciones al ámbito territorial en el que estén destinados.

#### E) Remisión de listas a la Fiscalía General del Estado.-

Recibidas y aprobadas las listas provisionalmente por los Fiscales Superiores, los mismos las remitirán antes del 8 de diciembre a la Inspección Fiscal para su aprobación definitiva.

Si a lo largo de año se incorporasen nuevos candidatos a las listas, se procederá del mismo modo, remitiendo el Fiscal Superior la nueva lista resultante.

Las listas deberán contener los siguientes apartados: nombre y apellidos del solicitante, destino concreto en la Fiscalía territorial, ubicación física del mismo, número de escalafón y especialización en su caso y cualquier otra circunstancia que deba ser tenida en cuenta para efectuar el llamamiento.

#### F) Llamamiento de candidatos.-

Cuando sea preciso efectuar una sustitución, el Fiscal Jefe correspondiente seleccionará al Fiscal titular que

deba efectuar la sustitución de entre los candidatos integrados en su lista, comenzando por los destinados en la Fiscalía o Sección Territorial donde haya de realizarse la sustitución.

En todo caso, la selección se efectuará valorando en su conjunto los siguientes criterios, de conformidad con los acuerdos que en su caso se hayan adoptado en la Junta de Coordinación sobre esta materia: 1) Proximidad geográfica a la plaza a sustituir; 2) Volumen de trabajo soportado por el Fiscal que deba realizar la sustitución; 3) Naturaleza o especialización de la plaza; 4) Antigüedad: Preferencia del más antiguo sobre el más moderno.

En ningún caso podrá ser designado para efectuar una sustitución un Fiscal que presente retrasos en el despacho de asuntos.

Cuando no sea posible atender a estos criterios el Fiscal Jefe comunicará el llamamiento efectuado de forma motivada a la Inspección Fiscal.

Si un Fiscal considera que el llamamiento realizado no cumple los principios generales establecidos en la presente Instrucción podrá impugnar el mismo ante la Inspección Fiscal.

Si la sustitución ha de efectuarse en destino distinto al del seleccionado será necesario recabar el consentimiento del interesado antes de proceder a su llamamiento.

Cuando el volumen de trabajo y las necesidades del servicio así lo aconsejen, un Fiscal podrá ser sustituido por dos o más Fiscales de carrera, certificándose a cada uno de ellos el periodo de tiempo efectivamente sustituido.

El Fiscal Jefe procurará que las sustituciones se repartan de forma homogénea entre los candidatos incluidos en la lista.

La sustitución podrá tener una duración máxima de 6 meses prorrogables.

La prórroga se propondrá por el Fiscal Jefe aplicando las normas anteriormente establecidas para el llamamiento.

Los candidatos incluidos en las listas podrán renunciar por causa justificada en el momento del llamamiento.

G) Propuesta de llamamiento de candidatos de lista ajena.-

Cuando no existan candidatos voluntarios en una Fiscalía y razones de proximidad geográfica o la adecuada prestación del servicio así lo aconseje, los Fiscales Jefes podrán proceder al llamamiento de Fiscales integrados en la lista de otra provincia o, en su caso, de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma, para lo que se coordinarán adecuadamente con los Fiscales Jefes afectados y en caso de discrepancia resolverá el Fiscal Superior.

Cuando el que haya de proceder a efectuar el llamamiento sea el Fiscal Superior y no disponga de candidatos en su lista, podrá proceder al llamamiento de los candidatos integrados en la lista provincial correspondiente.

En los supuestos previstos en el apartado anterior el Fiscal se atenderá a cuantas instrucciones imparta el Fiscal Jefe del territorio en que efectúe la sustitución, siempre que no interfieran en el desempeño de su función en la Fiscalía en que tenga su plaza.

Estos llamamientos requerirán en todo caso la conformidad del interesado.

#### H) Llamamiento forzoso.-

Cuando no existan candidatos voluntarios y las razones del servicio así lo aconsejen, el Fiscal Jefe podrá recurrir al llamamiento de cualquiera de los Fiscales de la plantilla de la Fiscalía o Sección Territorial donde deba efectuarse la sustitución. En este caso el llamamiento se efectuará valorando en su conjunto los siguientes criterios: 1) Proximidad geográfica a la plaza a sustituir; 2) Volumen de trabajo soportado por el Fiscal que deba realizar la sustitución; 3) Naturaleza o especialización de la plaza; 4) Antigüedad: Preferencia del más antiguo sobre el más moderno; 5) No haber sido llamado con anterioridad para otro llamamiento de esta índole.

En estos supuestos la distribución de trabajo se efectuará previa audiencia de los Fiscales afectados y velando para que las tareas de sustitución no perjudiquen el normal desempeño de las funciones que tuvieran atribuidas, debiendo el Fiscal Jefe motivar su decisión.

En ningún caso podrá procederse al llamamiento de un Fiscal para realizar una sustitución fuera de su destino.

El llamamiento forzoso será comunicado por el Fiscal Jefe a la Inspección Fiscal y su duración no podrá exceder de 10 días consecutivos.

#### I) Medidas de control presupuestario.-

Los Fiscales Jefes, antes de proceder al llamamiento de Fiscales de carrera para la realización de sustituciones, solicitarán la aprobación de la Unidad de Apoyo que, previo informe de la Inspección Fiscal sobre la concurrencia de los requisitos para proceder a la sustitución, autorizará el llamamiento una vez comprobado que existe crédito presupuestario suficiente. Del mismo modo se procederá en cuanto a la autorización del llamamiento en aquellos casos en los que deba recurrirse a designar Abogados Fiscales sustitutos.

El Fiscal Jefe dictará decreto designando el Fiscal o Fiscales que deban efectuar la sustitución, especificando la plaza que se sustituye, el tiempo estimado de duración de la sustitución y los criterios tenidos en cuenta para la designación. El decreto se comunicará a la Inspección Fiscal, a las personas afectadas y a toda la Fiscalía.

Los Fiscales Superiores y Fiscales Jefes remitirán mensualmente a la Unidad de Apoyo en formato electrónico el cuadro resumen de las sustituciones que se hayan efectuado en su Fiscalía, en el modelo que se adjunta como anexo 1 de esta Instrucción. La Unidad de Apoyo certificará las sustituciones efectuadas al Ministerio de Justicia para su abono.

Mensualmente la Unidad de Apoyo informará a cada Fiscal Jefe del presupuesto ejecutado en su Fiscalía.

Al principio de cada año se enviará a cada Fiscal Jefe a efectos orientativos la cantidad ejecutada en el ejercicio económico anterior por su Fiscalía.

#### J) Medidas de transparencia y publicidad.-

Las listas de candidatos, sus modificaciones, los llamamientos efectuados y, en su caso, los planes de



sustitución serán puestos en conocimiento de todos los miembros de la Fiscalía.

El Fiscal General presentará al Consejo Fiscal al final de cada año el presupuesto ejecutado en el ejercicio económico.

K) Medidas de coordinación con las agendas judiciales.-

Para garantizar la adecuada prestación del servicio y la coordinación de agendas, los Fiscales Jefes correspondientes deberán informar a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia los planes anuales de sustitución antes de que éstas procedan a su aprobación provisional, de conformidad

con lo dispuesto en el art. 210.3 LOPJ.

En razón de lo expuesto, los Sres. Fiscales se atenderán en lo sucesivo al cumplimiento de las prescripciones contenidas en la presente Instrucción.

Madrid, a 11 de noviembre de 2013.

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

