



FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO

Instrucciones

DOCUMENTO ANALIZADO

Instrucción 4/2011, de 17 de noviembre, sobre el funcionamiento de las Fiscalías de Área y otras cuestiones relativas al vigente modelo orgánico territorial del Ministerio Fiscal.

NORMAS INTERPRETADAS POR EL DOCUMENTO

Arts. 12,18.4, 21.3, 21.4, 22.5,8 y 10, 25 y 26 del EOMF.

MODIFICACIONES LEGISLATIVAS POSTERIORES QUE LE AFECTAN

Ninguna.

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

Ninguna.

AFECTADO POR LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LAS SIGUIENTES SENTENCIAS

Ninguna.

AFECTADO POR LAS SIGUIENTES CIRCULARES, CONSULTAS E INSTRUCCIONES

Circular 4/2013

EXPLICACIÓN DE LA AFECTACIÓN

A) El RDAE. Define la avocación como:

avocación.(Del lat. advocatio, -ōnis).

1. f. Der. Acción y efecto de avocar.

Y el verbo avocar

(Del lat. advocāre).

1. tr. Der. Dicho de una autoridad gubernativa o judicial: Atraer a sí la resolución de un asunto o causa cuya decisión correspondería a un órgano inferior.

B) La Instrucción 4/2011 señala en su página 25

“Cabe plantear, sin embargo, la cuestión de si el Fiscal Superior puede avocarse o alterar la asignación concreta de asuntos a Fiscales determinados de las plantillas de las Fiscalías Provinciales y/o de Área, radicadas en su ámbito territorial de competencia, y también si el Fiscal Jefe Provincial puede hacerlo respecto de los asuntos inicialmente asignados a un integrante distinto del propio Fiscal Jefe de la plantilla de las Fiscalías de Área constituidas en el territorio provincial...” “Sin embargo, la solución ha de ser necesariamente la contraria, ya que el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en el apartado 4º del artículo 22, hace específica y detallada relación de las funciones que corresponden al Fiscal Superior atribuyéndole, en su territorio, las asignadas al Fiscal General del Estado en los artículos 11, 21, 25 y 26 del propio Estatuto Orgánico, omitiendo —significativamente- toda mención del artículo 23; de lo que forzosamente hay que colegir que el Legislador, de manera sin duda consciente, ha estimado oportuno no otorgar al Fiscal Superior esta facultad respecto de los Fiscales de su territorio”.

También señala la Circular:

1.-Así, la Fiscalía de Área es competente para incoar y tramitar las diligencias de investigación que le correspondan por razón del territorio, y su Fiscal Jefe lo es para asignar las investigaciones a los Fiscales,

2.- Por la misma razón, el Fiscal Jefe Provincial únicamente podrá avocarse los asuntos asignados personalmente al Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área, pero no los que se encuentren encomendados a cualquier otro miembro de dicha Fiscalía

C) Circular 4/2013, pág. 50: “Estos criterios generales deben, no obstante, ser modulados”. “.Si el Fiscal Superior decide actuar de oficio o si la denuncia se presenta directamente en la Fiscalía de la Comunidad y, en este supuesto, el Fiscal Superior decide asumir su investigación, lo podrá efectuar de manera directa, sin necesidad de avocar para sí el asunto conforme al art. 23 EOMF.

“Claro es que la asunción por el Fiscal Superior de la tramitación de unas diligencias competencia en principio de la Fiscalía Provincial o de Área debe estar justificada. Tal justificación debe hacerse constar en el decreto de incoación. Esta justificación, sin ánimo de exhaustividad, puede derivar de circunstancias tales como la trascendencia supraprovincial del asunto que se va a investigar, la necesidad de practicar diligencias para determinar qué Fiscalía es la competente o la conveniencia de la tramitación por el Fiscal Superior a fin de garantizar la unidad de criterio de la Fiscalía.

Se entiende que hay una modificación hecha por la Circular de la Instrucción de 2011 pero esa alteración es difícilmente compaginable con la dicción del artículo 22.4 EOMF y del contenido de la avocación.

FICHA ELABORADA POR: Inspección Fiscal

TEXTO DE LA INSTRUCCIÓN ANALIZADA

Instrucción 4/2011, sobre el funcionamiento de las Fiscalías de Área y otras cuestiones relativas al vigente modelo orgánico territorial del Ministerio Fiscal.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

II. LAS FISCALÍAS DE ÁREA EN LA NUEVA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO FISCAL

II.1. La autonomía funcional y orgánica de las Fiscalías de Área

II.2. Atención de servicios fuera del ámbito territorial de la Fiscalía de Área

II.3. Fiscalías de Área y Secciones Especializadas

III. RELACIONES DE JERARQUÍA DERIVADAS DEL NUEVO ORGANIGRAMA TERRITORIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO, Y EN CONCRETO DEL ESTABLECIMIENTO DE LAS FISCALÍAS DE ÁREA COMO ÓRGANOS DE ÁMBITO INFERIOR AL PROVINCIAL

III.1. Dependencia jerárquica

III.2. Avocación o sustitución en la asignación de asuntos, especialmente en relación con las Fiscalías de Área

III.3. Las Fiscalías de Área y el desarrollo de las especialidades

III.4. Visado de asuntos. En especial, de los tramitados en las distintas áreas de especialización

IV. CRITERIOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS. ESPECIAL INCIDENCIA EN LAS FISCALÍAS DE ÁREA

V. COMUNICACIONES DE LAS FISCALÍAS TERRITORIALES CON LOS ÓRGANOS CENTRALES

V.1. Difusión de comunicaciones de carácter general

V.2. Transmisión de concretas órdenes, instrucciones y comunicaciones por el cauce jerárquico

V.3. Las comunicaciones entre los Fiscales de Sala coordinadores de las especialidades y los Fiscales especialistas

VI. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 24/2007, de 9 de octubre, que modifica la Ley 50/1981, de 30 de junio, reguladora del Estatuto Orgánico

del Ministerio Fiscal (E.O.M.F.), introdujo profundos cambios en la estructura y organización del Ministerio Fiscal orientados, según su Exposición de Motivos, a reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal como órgano de relevancia constitucional mejorando su capacidad funcional, actualizando su estructura y buscando una mayor eficacia conforme a un criterio de especialización y de reordenación del propio modelo de implantación geográfica. Al tiempo, el Legislador llama la atención sobre la finalidad, que también motiva la reforma, de conseguir una más clara definición de la Carrera Fiscal como carrera profesional, favoreciendo un escalonamiento más racional de la pirámide jerárquica en la que se integran los Fiscales.

Esa reestructuración orgánica y territorial del Ministerio Fiscal constituía una vieja aspiración para la Institución que ya había sido puesta de relieve en el Libro Blanco del Ministerio Fiscal, informado favorablemente por el Consejo Fiscal en mayo de 1995.

En respuesta a esta exigencia, la citada reforma del Estatuto Orgánico buscaba un acercamiento del Ministerio Público a la realidad y a las singularidades de las distintas demarcaciones geográficas en las que debe ejercer sus funciones. A tal fin, se ha adaptado su arquitectura orgánica y su sistema de funcionamiento al modelo territorial de la Constitución de 1978, mediante la creación de las nuevas Fiscalías de las Comunidades Autónomas y el desarrollo, además, de una novedosa estructura de carácter infraprovincial que descansa en la instauración de las Fiscalías de Área como órganos autónomos del Ministerio Fiscal y en la articulación de Secciones Territoriales, estas últimas integradas en las propias Fiscalías Provinciales.

La constitución de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas, con funciones distintas y separadas de las atribuidas a los Fiscales Jefes Provinciales, acompaña a la creación de una nueva figura, la del Fiscal Superior, jefe y cabeza visible del Ministerio Fiscal en el ámbito autonómico. El Fiscal Superior ostenta, además de la dirección de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma, la representación institucional y la jefatura del Ministerio Fiscal en el territorio de la Comunidad, adquiriendo así la condición de interlocutor singular e idóneo de los representantes e instituciones de dicha Comunidad, y al mismo tiempo responsable de la acción y coordinación del Ministerio Fiscal en todo su territorio, siempre bajo la superior dirección del Fiscal General del Estado.

La desaparición de las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia, y su sustitución por las nuevas Fiscalías de las Comunidades Autónomas, concebidas como unidades diferenciadas e independientes de las Fiscalías Provinciales, dio lugar, en once de las diecisiete Comunidades Autónomas, a un desdoblamiento orgánico respecto de la Fiscalía Provincial correspondiente al territorio en el que radica la sede de aquélla, con plena delimitación de las atribuciones que corresponden a una y otra. Únicamente en las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria, Illes Balears, Murcia, Navarra y la Rioja, todas ellas uniprovinciales, se ha mantenido de acuerdo con lo previsto en el art. 21.3 E.O.M.F. un único órgano -la Fiscalía de la Comunidad Autónoma- que acumula las funciones encomendadas a ambas Fiscalías.

Sin embargo, la reforma legal abordó también otra necesidad surgida de los profundos cambios demográficos y sociales producidos en España desde que hace más de un siglo se diseñara la originaria planta del Ministerio Fiscal. En esa nueva estructura territorial, la articulación de las Fiscalías de Área y las Secciones Territoriales de las Fiscalías Provinciales viene a completar el proceso de modernización y adaptación de la institución a su

entorno social y geográfico. Se trata de configurar unidades organizativas más pequeñas dirigidas a aproximar la labor del Fiscal a la ciudadanía, asegurando su presencia inmediata en aquellos núcleos de población que, teniendo una delimitación territorial inferior a la provincia, por sus concretas características han evidenciado la necesidad de una atención más directa del Ministerio Público.

En este nuevo diseño, las Fiscalías de Área ocupan el primer escalón de la pirámide organizativa del Ministerio Fiscal que despliega el art. 12 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, habiéndose constituido, al amparo del primer párrafo del apartado 4 de su art. 18, en aquellos lugares donde lo hacía aconsejable el volumen de asuntos o la concentración significativa de órganos judiciales y, en todo caso, en aquellos territorios que cuentan de forma estable con una Sección desplazada de la Audiencia Provincial.

A diferencia de las Fiscalías de Área, auténticas Fiscalías dirigidas por un Fiscal Jefe, las Secciones Territoriales se integran en la Fiscalía Provincial a efectos orgánicos y jerárquicos, habiéndose creado, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2º del mismo apartado, en aquellos lugares donde, no concurriendo las condiciones necesarias para la constitución de una Fiscalía de Área, resultaba oportuna su existencia por la dispersión geográfica de la población o para la mejor prestación del servicio provincial.

Por otra parte, la reforma no solo ha afectado a la organización territorial sino que, inspirada en las ideas de colegiación, de reparto escalonado de responsabilidades y de mayor participación de los Fiscales en la adopción de criterios comunes o en la fijación de posiciones en asuntos de especial trascendencia y complejidad, desplaza el eje de la unidad de actuación del Ministerio Fiscal desde el vértice de la pirámide jerárquica hacia los distintos niveles de debate estrictamente jurídico-profesional. Con ello, además de buscar una mayor vinculación de los planteamientos del Ministerio Público a la realidad que cotidianamente conocen los Fiscales, se refuerzan las garantías de sujeción a la legalidad e imparcialidad que la Constitución antepone en todo caso a los de unidad de actuación y dependencia jerárquica. En esa línea, el Legislador ha diseñado tres nuevos órganos colegiados que, junto con los ya existentes, contribuyen a vertebrar la Institución en torno a ese modo evolucionado de entender el principio de unidad de actuación, a partir del debate jurídico.

En primer lugar, la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, presidida por el Fiscal General del Estado, sirve de cauce para trasladar a los órganos centrales del Ministerio Fiscal las demandas y planteamientos de los ciudadanos y las vías de respuesta abiertas por las Fiscalías en los distintos territorios. En segundo término, las Juntas de Fiscales Jefes de Comunidad Autónoma, compuestas por los Fiscales Jefes Provinciales y dirigidas por el Fiscal Superior del territorio autonómico, aseguran la unidad de criterio que congruentemente ha de presentar la acción el Ministerio Público ante una colectividad de ciudadanos geográfica y socialmente integrados en un territorio al que no en vano la Constitución dota, en atención a su identidad singular, de un sistema propio de organización institucional y autogobierno, en el contexto de un Estado complejo. Y, por último, las Juntas de Coordinación Provincial, que integran al Teniente Fiscal y los Fiscales Decanos del órgano provincial y a los Fiscales Jefes de Área, coordinan la actividad del Ministerio Fiscal en el tradicional ámbito geográfico de la provincia, bajo la dirección del Fiscal Jefe Provincial.

El refrendo e impulso del principio de especialización con el que, en respuesta a las exigencias de la propia

dinámica social y de la complejidad creciente del ordenamiento jurídico, ya estaba comprometida la Fiscalía General del Estado -de lo que dan buena cuenta, entre otras, las Instrucciones 7/2005, 11/2005, 4/2007 o 5/2007- ha dado lugar a que en el vigente Estatuto Orgánico se potencie la figura de los Fiscales de Sala como coordinadores de redes nacionales de fiscales especialistas orgánicamente integrados en las respectivas Fiscalías territoriales. Ello ha implicado un nuevo modelo de organización y funcionamiento en materia de especialidades, definido en torno a la figura de sus Fiscales Delegados como encargados de las Secciones especializadas que se han ido constituyendo en los diversos órganos territoriales.

La semblanza de este nuevo esquema organizativo no quedaría completa sin hacer referencia a la figura de los Fiscales Decanos, a los que la Ley 24/2007 dio carta de naturaleza, y cuya función puede consistir en dirigir y coordinar las Secciones territoriales de la Fiscalía Provincial, dirigir, como Delegados Provinciales, las Secciones especializadas de las Fiscalías o, en su caso, desempeñar aquellas atribuciones de carácter funcional que el Fiscal Jefe territorial les haya encomendado por razones organizativas en atención al tamaño, volumen de trabajo o distribución de sedes en la Fiscalía de que se trate.

Transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, puede afirmarse que los profundos cambios introducidos en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal prácticamente se han desarrollado en su integridad. Así, mediante Real Decreto 1754/2007 de 28 de diciembre se acordó la constitución de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas, que se materializó en un acto simultáneamente celebrado en las diecisiete capitales judiciales autonómicas el 21 de enero de 2008. En el mismo Decreto se llevó a cabo el desdoblamiento funcional de las Fiscalías Provinciales en todas las Comunidades Autónomas pluriprovinciales y aquellas uniprovinciales (finalmente una sola, la de Madrid) donde tal división se estimó procedente de acuerdo con los criterios establecidos en el ya citado art. 21.3 E.O.M.F, y se acordó también la creación de dieciséis Fiscalías de Área, las ubicadas en circunscripciones judiciales con Sección desplazada de la Audiencia Provincial y las de Madrid y Barcelona, así como la puesta en funcionamiento de cuatro Secciones Territoriales de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas situadas en Andalucía (Sevilla y Málaga), Canarias (Santa Cruz de Tenerife) y Castilla y León (Valladolid). Un año después, por Real Decreto 2123/2008, de 26 de diciembre, se constituyeron once nuevas Fiscalías de Área, hasta completar las veintisiete actualmente existentes, y cincuenta y cinco nuevas Secciones Territoriales en Fiscalías Provinciales de diversas Comunidades Autónomas.

El proceso de implementación de esta nueva estructura organizativa no ha estado exento de dificultades, pues no en vano implicaba incorporar novedades muy importantes a la tradicional estructura orgánica del Ministerio Fiscal. Así, la constitución de las Fiscalías de Comunidad Autónoma dirigidas por los Fiscales Superiores, que representan un nuevo escalón jerárquico con funciones propias y separadas de las del Fiscal Jefe Provincial, exigía la delimitación de las funciones de ambos; la constitución de órganos del Ministerio Fiscal de carácter inferior a la provincia; el reconocimiento de la figura de los Fiscales Decanos y la organización de las especialidades, han supuesto cambios sustanciales no solo en el funcionamiento de las Fiscalías sino también, y especialmente, en el rol que deben de asumir los Fiscales Jefes al frente de las mismas.

La inversión de medios materiales y personales necesarios para la puesta en marcha del actual sistema, que ha

sido mínima, habría sido seguramente insuficiente para hacer realidad esa compleja transformación, de no haber contado con el significativo y meritorio esfuerzo que generosamente ha realizado la Carrera Fiscal. La constitución y funcionamiento de los nuevos órganos ha implicado cambios organizativos, funcionales y competenciales en el seno de las Fiscalías preexistentes generando, en ocasiones, controversias y dificultades que, sin dejar de ser lógicas y naturales, no siempre han sido fáciles de superar y han demandado la mejor voluntad y disposición personal de los Fiscales Jefes y del conjunto de los miembros de la Institución.

Aun cuando la mayor parte de estas complicaciones fueron de carácter puntual y se encuentran plenamente solventadas, no es menos cierto que la experiencia proporcionada por cuatro años de rodaje del nuevo sistema evidencia la persistencia de algunas cuestiones controvertidas, en su mayoría relacionadas con la delimitación de competencias entre los distintos órganos territoriales y el sistema interno de relación entre unos y otros.

Esas últimas dificultades han de ser superadas en el marco del reiteradamente mencionado principio de unidad de actuación, pero con la necesaria flexibilidad práctica acorde a las características propias de los diversos órganos del Ministerio Fiscal. Las evidentes diferencias que existen entre las distintas Fiscalías ubicadas en un mismo escalón organizativo impiden, en efecto, adoptar soluciones idénticas ante problemas que, en un principio, pudieran parecer similares. Estas diferencias, aun cuando en la mayoría de los casos vienen determinadas por las dimensiones de cada órgano, o por su ámbito territorial de competencia, también pueden tener su origen en otros factores igualmente relevantes, tales como la movilidad de los Fiscales integrados en su plantilla orgánica o incluso la problemática social o las características criminológicas de los diferentes territorios.

De ahí que no resulte aconsejable tratar de elaborar un catálogo teórico y exhaustivo de los posibles problemas y de las soluciones que se ofrecen. En muchos casos es el mero sentido común, atendido al espíritu de la Ley y las circunstancias propias de cada Fiscalía, el que habrán de conducir a alcanzar la solución más adecuada al caso concreto.

Esta Instrucción se limita, por el contrario, a establecer los criterios de actuación que han de seguirse ante determinadas situaciones que, tras la puesta en marcha del nuevo esquema organizativo, se han venido planteando en las distintas Fiscalías de forma más generalizada y que, pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la reforma estatutaria, siguen generando dudas, con especial detenimiento en las Fiscalías de Área por su carácter totalmente novedoso en esta moderna estructura.

A tales efectos, conviene aclarar que los criterios establecidos en la presente Instrucción son fruto del debate que tuvo lugar en dos importantes reuniones de trabajo, la primera celebrada en Sevilla los días 3 y 4 de marzo de 2011, con asistencia de la totalidad de los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas y Fiscales Jefes Provinciales, y la segunda en Cuenca los días 31 de marzo y 1 de abril, con participación de todos los Fiscales Jefes de Área y los Fiscales Provinciales y Fiscales Superiores en cuyo territorio se han constituido Fiscalías de Área. Hay que destacar, en este punto, que en la reunión de Cuenca los Sres. Fiscales Jefes Provinciales y de Área expresaron reiteradamente la urgente necesidad de una Instrucción clarificadora de las cuestiones allí analizadas.

Las páginas que siguen responden, en consecuencia, al compromiso adquirido por la Fiscalía General del

Estado de concretar y desarrollar en una Instrucción las conclusiones derivadas de dicho debate, que se erigen así en criterios homogéneos, seguros y transparentes de funcionamiento del Ministerio Público, sin perjuicio de que en un futuro Reglamento de Organización y Funcionamiento de Ministerio Fiscal puedan cristalizar, con vocación de solución definitiva, éstas u otras soluciones basadas, seguramente, en la experiencia aplicativa del presente documento.

Su singular génesis, que se acaba de describir, y la pretensión de consolidar el resultado de la fase de rodaje inicial que ahora se cierra, aconsejan hacer explícita la advertencia -en realidad inherente a su naturaleza- de que el contenido de esta Instrucción y sus conclusiones han de interpretarse y aplicarse con efecto derogatorio de cuantas instrucciones, directrices indicaciones o criterios no coincidentes se hayan impartido o aplicado desde la Fiscalía General del Estado o cualquier otro órgano del Ministerio Fiscal con anterioridad.

II.LAS FISCALÍAS DE ÁREA EN LA NUEVA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO FISCAL

II.1.La autonomía funcional y orgánica de las Fiscalías de Área

La creación de las Fiscalías de Área ha supuesto un cambio sustancial en la estructura orgánica del Ministerio Fiscal que, sin embargo, no ha sido abordado hasta ahora a través de un desarrollo completo de las normas que han de regir la organización y competencias de estos nuevos órganos. De ahí que en el periodo transcurrido desde su puesta en funcionamiento hayan surgido algunas dudas relativas a su ámbito competencial y su régimen jurídico.

En efecto, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal reformado por Ley 24/2007, tras establecer expresamente en su art. 12 que la Fiscalía de Área es un órgano del Ministerio Fiscal, tan solo dedica tres preceptos a su regulación:

- El apartado 4º del art. 18, que se refiere a su creación y al alcance de sus competencias disponiendo que “cuando el volumen de asuntos, el número de órganos judiciales dentro de una provincia o la creación de una sección de la Audiencia Provincial en sede distinta de la capital de la misma lo aconsejen, el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal y el Fiscal Superior de la respectiva Comunidad, podrá proponer al Ministro de Justicia la constitución de Fiscalías de Área, que serán dirigidas por un Fiscal Jefe y estarán integradas por los Fiscales que determine la plantilla. Se creará una Fiscalía de Área en todas aquellas localidades en las que exista una Sección desplazada de la Audiencia Provincial, tomando su nombre del lugar de su sede. Las Fiscalías de Área asumirán el despacho de los asuntos correspondientes al ámbito territorial que prevea la norma que las establezca, que podrá comprender uno o varios partidos judiciales”

El apartado 4º del art. 21, que completa y en cierto modo reitera lo dispuesto en el precepto anterior al establecer que “las Fiscalías de Área ejercerán sus funciones en el ámbito territorial inferior a la provincia en el que proceda su creación dado el volumen de asuntos, el número de órganos judiciales o la existencia de una sección de la

Audiencia Provincial en sede distinta de la capital de la misma, pudiendo abarcar uno o más partidos judiciales de dicha provincia, y teniendo su sede en el lugar que determine la norma que las establezca”.

Los apartados 8 y 10 del art. 22 que tratan la figura del Fiscal Jefe de Área. En el primero de ellos se establece que estarán jerárquicamente subordinados a los Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales y en el segundo se define su régimen de sustitución y su integración en la Junta de Coordinación de la Fiscalía Provincial.

A falta de otros preceptos que desarrollen los anteriores, se han suscitado, en primer lugar, alguna incertidumbre en torno a la autonomía de las Fiscalías de Área, cuestión ésta que resulta imprescindible aclarar por su trascendencia para el ulterior análisis del sentido y alcance de las funciones que estatutariamente tienen atribuidas estos nuevos órganos del Ministerio Fiscal.

A la autonomía orgánica de las Fiscalías de Área hace referencia la propia Exposición de Motivos de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, describiéndolas como “órganos autónomos y diferenciados de las Fiscalías Provinciales” y tal consideración se materializa tanto en el apartado m) del ya citado art. 12 del Estatuto Orgánico, que las incluye como un órgano más del Ministerio Fiscal, como en el apartado 4º del art. 21 también transcrito, cuando efectúa la delimitación de sus funciones y el ámbito de sus competencias.

De estos preceptos se desprende indubitadamente que las Fiscalías de Área, aun cuando nacen con una competencia territorial restringida dentro del contexto geográfico de la provincia, lo hacen con autonomía funcional y orgánica y que, en atención a ello, no aparecen configuradas en el Estatuto como simples destacamentos o unidades dependientes de las Fiscalías Provinciales, calificadas por razón de las funciones y atribuciones asignadas. Por el contrario, la Fiscalía de Área tiene un funcionamiento independiente de la Fiscalía Provincial, y es dirigida por un Fiscal Jefe que ostenta las facultades y funciones que con carácter general atribuye a los Fiscales Jefes, sin distinción, el apartado 5 del art. 22 del Estatuto Orgánico. Funciones que incluyen, por ejemplo la de convocar y presidir las Juntas de los miembros de su plantilla que estime necesarias para unificación de criterios de actuación y/o distribución de servicios [art. 22.5.e) en relación con el art. 24.1 E.O.M.F.]

Pese a la rotundidad de este planteamiento se ha argumentado, en contra del mismo, que la Ley no contempla la elaboración de la Memoria anual en relación con las Fiscalías de Área, o que el sistema de sustitución de los Fiscales Jefes de Área regulado en el art. 22.8 determina que, en ausencia de algún Fiscal con categoría de Decano, la jefatura sea asumida por el Fiscal Jefe Provincial. En igual sentido se aduce que la necesidad de recurrir a mecanismos de coordinación en la organización de las Fiscalías Provinciales y de Área para atender debidamente servicios comunes da lugar a que, en ocasiones, las decisiones de las primeras afecten directamente al funcionamiento de las segundas.

Todas estas objeciones, lejos de restar fuerza a la afirmación de autonomía funcional y orgánica de las Fiscalías de Área, evidencian más bien las naturales consecuencias de la inserción de estos órganos en una estructura piramidal, organizada conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica.

La autonomía que se predica de las Fiscalías de Área no tiene, en efecto, un carácter absoluto, exactamente

igual que sucede con los demás órganos del Ministerio Fiscal. Cada uno de ellos sin excepción -incluido el Fiscal General del Estado- encuentra sus límites en el cumplimiento de los citados principios constitucionales de organización y funcionamiento de la institución, tal y como aparecen concretados en el Estatuto Orgánico. En el caso de las Fiscalías de Área, esos rasgos y límites definidores de su presencia en el organigrama del Ministerio Público se encuentran condicionados, además, por su específica y obligada coexistencia con otros órganos del Ministerio Fiscal en un mismo territorio provincial, sin olvidar tampoco que esta situación de coexistencia no puede establecerse de forma similar para todas las Fiscalías dadas las diferentes connotaciones que concurren en las constituidas hasta la fecha.

En consecuencia, la capacidad real de cada una de las Fiscalías de Área de organizarse y actuar autónomamente vendrá determinada por los factores materiales y personales que concurren y, las más de las veces, por el hecho determinante de que se encuentre constituida en un territorio en el que radiquen -o no- órganos de enjuiciamiento, bien se trate de Secciones desplazadas de la Audiencia, bien de Juzgados de lo Penal, de manera que los juicios orales derivados de los Juzgados de Instrucción de su territorio hayan de llevarse a efecto ante Juzgados y Tribunales ubicados dentro o fuera de la propia circunscripción de la Fiscalía de Área. Pero nada de ello obsta a su estatus de autonomía orgánica, dentro de su concreto marco legal.

Tal autonomía se extiende, consiguientemente, a todos aquellos aspectos del funcionamiento de una Fiscalía que no sean objeto de tratamiento o restricción específica en la Ley. Por ejemplo -y más allá, por tanto, de la expresada adscripción de la Fiscalía de Área a unos determinados órganos jurisdiccionales- a su competencia para la investigación preprocesal (diligencias de investigación) de los hechos presuntamente delictivos cometidos en el ámbito de su circunscripción, de acuerdo con los arts. 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y 773 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Ciertamente podrán en el momento inicial de la investigación surgir dudas acerca de la competencia para conocer de los hechos, sobre todo a la hora de concretar si es la Fiscalía de Área o la Fiscalía Provincial el órgano que deba intervenir, atendiendo a la exacta ubicación, en el territorio de la provincia, del locus delicti, pero tal dificultad y sus modos de resolución son idénticos a los que se producen cotidianamente entre órganos competentes en provincias limítrofes, o incluso entre Fiscalías territoriales y Fiscalías Especiales. Aparte de los casos en que proceda la intervención de otro Fiscal (como en el supuesto de adscripción especial del art. 26 E.O.M.F. que más adelante se examinará) o de otro órgano del Ministerio Fiscal por razón de su especialización, deberán simplemente aplicarse las correspondientes técnicas de resolución de tales conflictos, vinculadas por regla general, en el seno del Ministerio Público, a la decisión del órgano jerárquico común; pero en modo alguno podrían prevenirse, eludirse o resolverse tales discrepancias sosteniendo una hipotética capacidad de absorción o de extensión de la competencia de la Fiscalía Provincial para el ejercicio de su función en la demarcación propia de la Fiscalía de Área. Es, de igual modo, al Fiscal Jefe de Área a quien corresponde, de acuerdo con el turno y el procedimiento que se haya establecido, asignar las investigaciones a los Fiscales, suscribir las solicitudes de prórroga si las hubiere, tomar las decisiones que correspondan sobre la judicialización o archivo, organizar y controlar igualmente el despacho de los procedimientos judiciales cuyo conocimiento corresponda a su Fiscalía, incluido el ejercicio o delegación de la función de visado, así como el resto de los servicios que ha

de prestar el Fiscal.

Por las mismas razones la Fiscalía de Área debe llevar su propio registro de asuntos, que tramitará de forma independiente, aunque los datos estadísticos de su actividad se refundan después, a los efectos oportunos (por ejemplo para la Memoria anual, a la que ya se ha hecho mención), con los del conjunto de la provincia.

Esta situación contrasta en general, como al comienzo se indicaba -y así debe reflejarse en el plano de la realidad-, con el régimen jurídico de las Secciones Territoriales, cuya integración orgánica y funcional en la Fiscalía Provincial es plena, dado que su creación obedece precisamente, en supuestos en los que no se dan los requisitos legales para la formación de una Fiscalía de Área, a razones operativas relacionadas con la mejor prestación del servicio de la Fiscalía Provincial, en particular por motivos de dispersión geográfica de los órganos judiciales a los que sirve (art. 18.4 párrafo segundo E.O.M.F.).

En este caso, el Fiscal Jefe Provincial conserva todas las facultades y, por ende, todos los deberes y responsabilidades inherentes a la jefatura sobre los Fiscales integrados en la Sección y, por tanto, a la coordinación y dirección de las funciones que dichos Fiscales desempeñan, y permanece como garante de la unidad de actuación de la Fiscalía que dirige, incluidas las referidas Secciones. No en vano el art. 22.9 E.O.M.F. aclara que los Fiscales Decanos ejercen la dirección y coordinación de dichas Secciones de acuerdo con las instrucciones y por delegación del Fiscal Jefe correspondiente.

Por ello conviene advertir que las prescripciones de la presente Instrucción, en cuanto se refieran a la delimitación y ordenación de funciones de las Fiscalías de Área, y a sus relaciones con otros órganos del Ministerio Fiscal, no deben en ningún caso entenderse trasladables, salvo indicación expresa, ni al modelo orgánico ni al régimen jurídico funcional de dichas Secciones Territoriales, que son unidades organizativa y funcionalmente integradas en la Fiscalía Provincial.

II.2. Atención de servicios fuera del ámbito territorial de la Fiscalía de Área

En el sentido apuntado en el apartado anterior, la puesta en funcionamiento de Fiscalías de Área en partidos judiciales que no cuentan con Juzgados de lo Penal o con Sección desplazada de la Audiencia ha sido el factor determinante de algunas de las dudas y disfunciones surgidas en la implementación de las novedades introducidas por la reforma estatutaria. Se trata, concretamente, de determinar si los Fiscales de Área pueden intervenir ante órganos judiciales radicados fuera de su propio ámbito territorial de competencia.

El examen de esta cuestión ha de partir de lo dispuesto en el art. 21 del Estatuto Orgánico, que define en sus cuatro primeros apartados el alcance de las atribuciones de las distintas Fiscalías que se integran en la nueva estructura territorial de la Institución.

En lo que concierne a las Fiscalías Provinciales, el apartado 3º establece que las mismas extienden sus funciones a todos los órganos judiciales de la provincia, salvo que con arreglo a las disposiciones del Estatuto sea competente otro órgano del Ministerio Fiscal. Por tanto quedan al margen de las competencias de los

Fiscales destinados en la Fiscalía Provincial las funciones que, a su vez, son atribuidas a las Fiscalías de Área en el apartado 4º del art. 21. Esta norma, reiterando lo dispuesto en el art. 18.4 al referirse a la constitución de estos nuevos órganos, establece que las mismas ejercerán sus funciones en el ámbito territorial inferior a la provincia en el que proceda su creación.

Tales criterios de distribución de competencias se complementan con la regla general que establece el apartado 5º del propio art. 21, conforme a la cual los miembros del Ministerio Fiscal podrán actuar y constituirse en cualquier punto del territorio de su Fiscalía (si bien la propia norma permite a continuación que el Fiscal General del Estado, siguiendo los trámites establecidos para ello, ordene el destacamento temporal de uno o varios Fiscales en una Fiscalía determinada cuando el volumen o complejidad de los asuntos lo requiera, o autorice a un Fiscal para actuar en cualquier punto del territorio nacional).

Una interpretación estricta y aislada de los apartados 3 y 4 y el inciso inicial del apartado 5 del art. 21 del Estatuto podría conducir a entender que no es posible que los Fiscales integrados en las Fiscalías de Área actúen fuera de los límites territoriales fijados en el Decreto de creación de la Fiscalía en cuya plantilla orgánica se integran. De tal forma que en los supuestos de Fiscalías de Área que no cuentan en su circunscripción con órganos de enjuiciamiento -Juzgados de lo Penal y/o Sección desplazada de la Audiencia Provincial- tal interpretación llevaría a la conclusión de que los Fiscales en ellas destinados en ningún caso pueden actuar ante dichos órganos.

Sin embargo, la delimitación de atribuciones de las Fiscalías de Área, cuyo objetivo es aproximar el Ministerio Fiscal a la ciudadanía para mejorar la calidad del servicio que presta, no puede llevarse a efecto obviando el hecho de que, en determinados lugares de la geografía nacional, los órganos judiciales de enjuiciamiento extienden su competencia a todo el territorio de la provincia, incluido aquel en el que desenvuelven sus atribuciones dichas Fiscalías; ni cabe ignorar que, por esta misma razón, los asuntos tramitados en estas últimas, cuando concorra dicha circunstancia, deben ser juzgados en la capital de la provincia o en otra sede judicial ubicada fuera de su propio marco de actuación territorial. Desde este planteamiento, y en los supuestos antes referidos, no puede considerarse ajena a las funciones de los Fiscales de Área la de atender a los señalamientos de juicios orales por parte de dichos órganos, en atención tanto a la procedencia de los expedientes judiciales como al ámbito territorial al que extiende su jurisdicción el órgano de enjuiciamiento, que abarca también el propio de la Fiscalía de Área.

La eficacia que es exigible en la actuación del Ministerio Fiscal, y la flexibilidad que inspiran la reforma estatutaria y la propia tradición histórica de esta institución, conducen sin dificultad a asumir que los Fiscales integrados en un determinado órgano, que como tales han intervenido en la instrucción y en la calificación jurídica de determinados asuntos, no solo puedan, sino que deban actuar ante los órganos judiciales encargados de su enjuiciamiento, aun cuando éstos no se ubiquen en el marco geográfico de actuación de la Fiscalía que tramitó el asunto. Tal posibilidad ha sido prevista por el Legislador en el último apartado del art. 21 que permite que el Ministerio Fiscal pueda constituirse ante un órgano judicial con sede distinta a la de la Fiscalía respectiva cuando los Tribunales y Juzgados se constituyan en lugar distinto de su sede legal o, en su caso, cuando el ejercicio de sus funciones así lo requiera. A mayor abundamiento, la correcta interpretación del ya citado art.

18.4 E.O.M.F., a cuyo tenor las Fiscalías de Área “asumirán el despacho de los asuntos correspondientes al ámbito territorial que prevea la norma”, permite entender sin dificultad que la asunción de asuntos a que hace referencia el precepto comprende también la celebración del juicio oral, aun cuando tenga lugar fuera de la demarcación territorial física (aunque no, conforme al criterio expuesto, del ámbito competencial material) de la Fiscalía de Área.

Ciertamente los señalamientos de los juicios dependen en último término de la decisión del órgano judicial, que no necesariamente discriminará, a estos efectos, en atención al Juzgado de Instrucción de procedencia de los distintos procedimientos. Esta situación implica una dificultad añadida, ya que puede -y suele- darse la circunstancia de que en una misma sesión se entremezclen expedientes de diversa procedencia, complicando extraordinariamente la posibilidad de que la celebración de los correspondientes juicios orales sea asumida por Fiscales pertenecientes al órgano en cuyo territorio radique el Juzgado de Instrucción de origen.

Para resolver este problema es necesario, por consiguiente, establecer puntos de contacto e interacción en la organización de servicios de las Fiscalías Provinciales y de Área. Al respecto no puede soslayarse, una vez más, que las modificaciones incorporadas en la estructura orgánica del Ministerio Fiscal responden a la exigencia de procurar una mejor prestación del servicio público, evitando que esta clase de incidencias de orden material o funcional perturben el pleno y óptimo ejercicio de tales cometidos.

En atención a todo lo expuesto, habrá que huir de interpretaciones estrictas y aisladas de los preceptos mencionados y efectuar una interpretación sistemática del Estatuto Orgánico, de manera que, sin perder de vista la regulación del ámbito competencial que se efectúa en los primeros cinco apartados del art. 21, se tenga en cuenta que este mismo artículo culmina con un último apartado, el 6º, donde -como ya se ha advertido- se prevé la posibilidad de que el Ministerio Fiscal por medio de sus miembros pueda constituirse ante un órgano judicial con sede distinta a la de la Fiscalía respectiva cuando el ejercicio de sus funciones así lo requiera.

Lo deseable sería que en un futuro no lejano las Fiscalías territoriales, en los supuestos en que su circunscripción no coincide con la de una Sección -en su caso desplazada- de la Audiencia Provincial, o determinado(s) Juzgado(s) de lo Penal, pudieran concertar con los respectivos Órganos Judiciales la elaboración de agendas de señalamientos en atención a la nueva organización territorial de la Fiscalía, posibilitando con ello que todos los asuntos tramitados en una Fiscalía Provincial o de Área determinada sean atendidos por Fiscales pertenecientes a su plantilla orgánica.

En tanto esto no deje de constituir una mera aspiración, y se sigan realizando señalamientos en los cuales los asuntos provenientes de la Fiscalía Provincial se alternan con los procedentes de las Fiscalías de Área para su conocimiento por un mismo Órgano Judicial en una misma sesión de juicios, en coherencia con lo anteriormente expuesto y por razones de eficacia, habrá de admitirse con apoyo en el propio art. 21.6 E.O.M.F. que, cuando así lo exija la adecuada organización del servicio, los Fiscales de la Fiscalía de Área intervengan en los señalamientos de asuntos pertenecientes a las Fiscalías Provinciales y los Fiscales destinados en éstas puedan recíprocamente actuar en los asuntos procedentes de los territorios de las Fiscalías de Área.

En cualquier caso, las decisiones adoptadas en relación con la distribución de servicios, cuando afecten a

Fiscales integrados en distintos órganos territoriales del Ministerio Fiscal radicados en una misma provincia, no podrán ser adoptadas de forma unilateral. Por el contrario, los Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales y los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área afectadas habrán de alcanzar soluciones de coordinación dirigidas a optimizar el reparto de tareas entre los Fiscales de ambos órganos, aprovechando el marco idóneo de la Junta de Coordinación de la Fiscalía Provincial prevista en los arts. 22.10 y 24.3 E.O.F.M.

II.3.Fiscalías de Área y Secciones Especializadas

Como se ha señalado anteriormente, el nuevo despliegue territorial que diseña la reforma estatutaria se ha acompañado de un notable impulso de la especialización, consolidando, en ese aspecto, la línea ya iniciada por anteriores reformas legislativas y por las propias Instrucciones de la Fiscalía General del Estado publicadas con anterioridad a la Ley 24/2007 de 9 de octubre.

El principio de especialización en el vigente Estatuto aparece así configurado como uno de los elementos informadores de la estructura orgánica del Ministerio Fiscal. Por ello, en la propia Exposición de Motivos de la Ley 24/2007 de 9 de octubre se indica que la nueva regulación clarifica el régimen organizativo y de funcionamiento de los Fiscales delegados de las Fiscalías Especiales y de las Secciones especializadas en los diversos órganos territoriales del Ministerio Fiscal.

El reformado art. 18 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en su apartado 3º, al tratar de la constitución y organización de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las Fiscalías Provinciales, establece que las mismas podrán contar con Secciones Especializadas que, bajo la dirección de un Fiscal Decano, e integradas por uno o más Fiscales pertenecientes a la plantilla de la Fiscalía, asumirán “las funciones que les atribuyan los respectivos Fiscales Jefes, en el ámbito de la materia que les corresponda, con arreglo a lo dispuesto en este Estatuto, en el reglamento que lo desarrolle y en las Instrucciones que al respecto hayan emanado del Fiscal General del Estado”. Sin embargo no existe referencia específica alguna a estas Secciones especializadas en el apartado 4º del mismo artículo, relativo a la constitución y funciones de las Fiscalías de Área.

El silencio de la ley en este punto ha suscitado dudas en torno a la posibilidad de que dichas Secciones Especializadas puedan constituirse en las Fiscalías de Área, cuestión que en ningún caso afectaría a la figura de los Fiscales delegados de las Fiscalías especiales puesto que, en lo que a los mismos se refiere, el art. 19 apartado 5 del Estatuto Orgánico dispone que éstos podrán ser designados en cualquier Fiscalía sin excluir, por tanto, a las Fiscalías de Área.

En consecuencia, limitado el debate a las Secciones Especializadas, una interpretación restrictiva del apartado 3º del art. 18 del Estatuto podría dar lugar a entender que tales Secciones tan solo pueden establecerse en las Fiscalías Superiores y Provinciales, quedando fuera de esta posibilidad las Fiscalías de Área.

Sin embargo, el hecho de que la creación de Secciones Especializadas sea objeto de tratamiento en el apartado 3º del art. 18, a propósito de la constitución y organización de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y

de las Provinciales, parece obedecer más bien a criterios de oportunidad y técnica legislativa que a la voluntad del legislador de impedir que tales Secciones se ubiquen en otros órganos territoriales del Ministerio Fiscal. Al respecto debe recordarse que el espíritu de la Ley 24/2007 de 9 de octubre es el de hacer extensivo el principio de especialización a toda la estructura de la Institución, como se deduce del tenor de la propia Exposición de Motivos, que se refiere a la creación de Secciones especializadas en los diversos órganos territoriales del Ministerio Fiscal -sin exclusión ni reserva alguna- y de la propia justificación de la reforma, ya que la necesidad de dar respuesta a las nuevas formas de criminalidad incide en la actividad de todas las Fiscalías y no únicamente en las de Comunidad Autónoma y/o Provinciales. Es más, en lo que concierne a algunas de las especialidades descritas en el propio Estatuto Orgánico (y también de las que se han ido estableciendo al amparo de la mención genérica del párrafo segundo del art. 18.3 E.O.M.F.), el establecimiento de estas Secciones Especializadas puede incluso tener mayor sentido en las Fiscalías de Área, cuyo ámbito material y funcional es similar al de las Fiscalías Provinciales, que en las Fiscalías de las Comunidades Autónomas, cuya competencia viene determinada por la de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 21.2 E.O.M.F.), hoy por hoy muy restringida en lo que concierne a la investigación y enjuiciamiento de la mayor parte de las conductas delictivas objeto de especialización del Fiscal.

Por otra parte, el art. 22.8 E.O.M.F. establece que en caso de ausencia, vacante o imposibilidad de los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área, serán éstos sustituidos “por el Fiscal Decano más antiguo de la Fiscalía de Área”. Es obvio que, puesto que las Secciones Territoriales, por su propia lógica operativa, se conciben para constituirse en las Fiscalías Provinciales, la norma citada solo puede referirse a los Decanos de las Secciones Especializadas o a los que dirigen servicios o unidades “funcionales” de la Fiscalía, constituidas como más adelante se comprobará sobre esa misma base de la división especializada del trabajo, argumento éste que refuerza sin duda la conclusión de que tales Secciones pueden asentarse, con pleno respaldo estatutario, en las Fiscalías de Área.

En definitiva, aunque la ley no exige -pero tampoco impide explícitamente- la creación de Secciones especializadas en las Fiscalías de Área, la ratio legis que inspira la norma que autoriza su establecimiento en las Fiscalías Provinciales resulta plena y perfectamente extensible al supuesto de dichas Fiscalías infraprovinciales.

En realidad, la posibilidad de constituir Secciones especializadas en las Fiscalías de Área ya fue objeto de tratamiento en la Instrucción 5/2008, sobre adaptación del sistema de nombramiento y estatus de los Delegados de las Secciones Especializadas de las Fiscalías y el régimen interno de comunicación y relación con las áreas de especialización delegadas tras la reforma del EOMF operada por Ley 24/2007 de 9 de octubre, en la que se contempla expresamente la posibilidad excepcional de confiar la coordinación de las especialidades a Fiscales destinados en las Fiscalías de Área, ubicando en sus sedes las correspondientes Secciones cuando la especialidad no aparezca vinculada al funcionamiento de órganos judiciales concretos. Y, en la misma línea, la Instrucción 4/2009, sobre la organización de las Secciones de lo Civil y del régimen de especialidad en materia de protección de personas con discapacidad y tutela refiere también este régimen especializado a las Fiscalías de Área, cuando el volumen o las características de la actividad lo aconsejen y la plantilla lo permita.

El carácter excepcional con que la Instrucción 5/2008 contemplaba la instauración en las Fiscalías de Área de alguna o algunas Secciones especializadas tenía su razón de ser en la dimensión provincial del ámbito de competencia de dichas Secciones, circunstancia que, generalmente, determinará que tengan su sede y centro de coordinación en la propia Fiscalía Provincial.

No obstante, las diferentes características que concurren en los diversos órganos del Ministerio Fiscal pueden motivar que resulte más adecuado que la Sección especializada se establezca en una Fiscalía de Área, sin que deban existir impedimentos para ello cuando la Fiscalía de que se trate cuente con la capacidad organizativa necesaria para asumir esa posibilidad. En efecto, las variaciones existentes entre estos órganos del Ministerio Fiscal en aspectos tales como el número y composición de sus respectivas plantillas, el volumen de trabajo encomendado, su ubicación geográfica respecto de la sede de la Fiscalía Provincial y/o las de las otras Fiscalías de Área constituidas en la misma provincia; la existencia en el territorio correspondiente de órganos de enjuiciamiento, o las diferencias, también fácilmente detectables, en el objeto de la actividad propia de cada una de las áreas de especialización, requieren que en cada uno de los supuestos, y para adoptar la decisión más adecuada acerca de la ubicación de la Sección especializada de que se trate, sea necesario valorar conjuntamente todas estas circunstancias. Su adecuada ponderación permitirá el diseño orgánico que mejor sirva a la atención del servicio y al ejercicio de las funciones que el Ministerio Fiscal ha de desempeñar en esa área específica de actividad, dentro de ese concreto territorio.

En cualquier caso, es preciso reiterar y subrayar que, con independencia del lugar donde se ubique orgánicamente la Sección especializada, ésta tiene, por las razones expuestas, ámbito provincial, y precisamente en ese ámbito constituye un elemento clave para el aseguramiento de la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal. Lo coherente es, por tanto, que la Sección Especializada se constituya en la sede donde está destinado el Fiscal Delegado de la especialidad de que se trate, cuyo nombramiento y régimen jurídico está regulado en la Instrucción 5/2008.

Constituida así la Sección, el Fiscal Jefe Provincial y el o los Fiscal/es Jefe/s de Área de la provincia deberán asegurar -a través de los mecanismos de coordinación que se describen en la presente Instrucción, y especialmente, como se verá, en el seno de la Junta de Coordinación Provincial- que el Ministerio Fiscal se ajuste, en todo el territorio provincial, al principio de unidad de actuación especializada, conforme a los criterios que se encarga de coordinar el referido Fiscal Delegado (sin perjuicio de resolver las discrepancias del modo también previsto en esta Instrucción). Concretamente, en atención a las necesidades del servicio los Fiscales Jefes -Provincial o de Área, según los supuestos- del resto de los órganos (distintos de aquél en que tengan su sede el Fiscal Delegado y la Sección Especializada) podrán designar en ellos uno o varios Fiscales responsables de asegurar la coordinación con dicho Fiscal Delegado, a fin mejorar la eficiencia, el intercambio de información y la operatividad que requiere el funcionamiento de la especialidad en el conjunto del territorio provincial.

Este modelo descarta la constitución simultánea de varias Secciones de la misma especialidad en una misma provincia, y en concreto la creación y funcionamiento -formal o de facto- de una Sección Especializada en una Fiscalía de Área cuando ya existe una dedicada a la misma materia en la Fiscalía Provincial correspondiente, o

viceversa, salvo que disponga lo contrario expresamente una Instrucción de la Fiscalía General del Estado. Así ocurre, por ejemplo, en la ya reseñada Instrucción 4/2009, que prevé explícitamente la existencia de Secciones Especializadas en materia civil tanto en la Fiscalía Provincial como en las Fiscalías de Área. En estos supuestos, será el Fiscal Jefe Provincial quien directamente deberá asegurar la coordinación funcional y la unidad de actuación de estas Secciones, particularmente cuando su duplicidad o multiplicidad incluya el nombramiento de Decanos al frente de dos o más de ellas.

III.RELACIONES DE JERARQUÍA DERIVADAS DEL NUEVO ORGANIGRAMA TERRITORIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO, Y EN CONCRETO DEL ESTABLECIMIENTO DE LAS FISCALÍAS DE ÁREA COMO ÓRGANOS DE ÁMBITO INFERIOR AL PROVINCIAL

III.1.Dependencia jerárquica

La unidad de actuación y la dependencia jerárquica se configuran en el art. 124 de la Constitución como principios inspiradores de la estructura y de la propia actuación del Ministerio Fiscal de modo tal que, a través de los mismos, se asegura la uniformidad en la interpretación y aplicación de la norma y, en definitiva, la seguridad jurídica y la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley.

La dependencia jerárquica, concebida así como principio instrumental al servicio de la unidad de actuación, se articula a través de un modelo orgánico piramidal y jerarquizado. Pero la prevalencia en todo caso de los principios de legalidad e imparcialidad exige que la adopción de criterios unitarios en el Ministerio Fiscal no sea el producto de decisiones unilaterales o caprichosas, sino -como ya se ha dicho- el fruto de un debate jurídico colectivo que se desenvuelve a través de sus órganos colegiados, algunos de ellos de reciente creación. De este modo se refuerza un conjunto de filtros y contrapesos, convenientemente articulados en la norma estatutaria, cuya función es potenciar esa garantía de legalidad e imparcialidad en las instrucciones y directrices que se imparten a todos los Fiscales.

Es obvio, no obstante, que la reestructuración territorial en la que se insertan esas nuevas herramientas de debate jurídico obliga a reflexionar sobre el sistema de relaciones de jerarquía, especialmente como consecuencia de la creación de órganos del Ministerio Fiscal de ámbito territorial inferior a la provincia.

El reformado art. 22 E.O.M.F., que regula las relaciones de jerarquía entre los distintos órganos del Ministerio Fiscal, ha respetado la anterior redacción de sus apartados 1 y 2, donde respectivamente se proclama que el Ministerio Público es único para todo el Estado y se atribuye al Fiscal General del Estado la posición de superioridad jerárquica respecto de todos los miembros del Ministerio Fiscal en todo el territorio nacional. Sin embargo, y como no podía ser de otra forma, la Ley 24/2007 de 9 de octubre aborda una profunda modificación del resto de sus apartados ante la necesidad de articular la nueva estructura de la Fiscalía en el marco de los mentados principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica.

Así, y con carácter general, el apartado 5º del art. 22 del Estatuto Orgánico dispone que el Fiscal Jefe de cada órgano ejercerá la dirección de éste y actuará siempre en representación del Ministerio Fiscal bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General del Estado, estableciendo y a su vez delimitando la jerarquía directa e inmediata que ostentan todos los Fiscales Jefes sobre los Fiscales integrados en la plantilla orgánica del órgano que respectivamente dirigen.

Por su parte, el apartado 4º del art. 22 se refiere específicamente a los Fiscales Superiores, disponiendo que, además de dirigir su Fiscalía, actuarán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente, asumiendo en el mismo la representación y la jefatura del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las atribuciones del Fiscal General del Estado, al tiempo que les asigna, en el territorio autonómico respectivo y por remisión a los arts. 11, 21, 25 y 26 del Estatuto, una situación jerárquica en muchos aspectos similar a la que ostenta el Fiscal General del Estado respecto de todos los Fiscales en el conjunto del territorio nacional.

La normativa citada facilita, por tanto, una primera aproximación a la conexión jerárquica entre los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, los Fiscales Jefes Provinciales, los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área y los miembros del Ministerio Fiscal destinados en estas últimas.

En efecto, al asignar a los Fiscales Superiores las facultades previstas para el Fiscal General del Estado en los arts. 25 y 26, el Estatuto Orgánico les confiere potestad para dar órdenes e instrucciones a sus subordinados relativas al servicio y al ejercicio de sus funciones, tanto de carácter general como referidas a asuntos específicos, si bien dicha atribución deberá llevarse a efecto a través del superior jerárquico inmediato del Fiscal a quien afecte, salvo en casos de urgencia, en los que la comunicación al superior jerárquico podrá efectuarse con posterioridad. También tienen la facultad de llamar a su presencia a cualquier miembro del Ministerio Fiscal de su territorio para recibir directamente sus informes y darles las instrucciones que estime oportunas, comunicando en este caso dichas instrucciones al Fiscal Jefe respectivo. E igualmente se les atribuye la facultad de designar a cualquier miembro del Ministerio Fiscal que les esté subordinado para que actúe en un asunto determinado ante cualquiera de los órganos jurisdiccionales (de su territorio, obviamente, puesto que en otro caso habrá de intervenir el Fiscal General) en que el Ministerio Público está legitimado para actuar, oído el Consejo Fiscal.

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal no aclara, por cierto, cómo ha de llevarse a cabo esta audiencia del Consejo Fiscal, que si bien no plantea ningún problema en el caso de aplicación directa del art. 26 E.O.M.F, esto es, cuando ejercita la facultad de designación especial el Fiscal General del Estado, puesto que éste es Presidente nato de dicho Consejo, puede generar dudas en el supuesto de que sea un Fiscal Superior de una Comunidad Autónoma quien, por la vía remisoria del reseñado art. 22.4, se proponga realizar la designación. Conviene por tanto introducir en este punto un mínimo paréntesis para indicar la solución que parece más operativa y más ajustada a la estructura orgánica del Consejo: el Fiscal Superior, oídos los interesados (es decir, el o los Fiscal/es Jefe/s de la/s Fiscalía/s afectada/s y el propio Fiscal a quien pretende designar), debe elevar un borrador de Decreto motivado a la Inspección Fiscal, que, previos los informes complementarios que considere necesarios, y por conducto del Fiscal Inspector (también miembro nato del Consejo Fiscal), hará llegar la documentación al Consejo, por regla general a su Comisión Permanente, para que en ejercicio de su

competencia informe en el sentido que estime oportuno, comunicando la propia Inspección el contenido de dicho informe al Fiscal Superior, que actuará en consecuencia. (Ha de hacerse notar en este sentido que la expresión "oído" que emplea el art. 26 E.O.M.F. viene identificándose en la Jurisprudencia como reveladora de la naturaleza no vinculante del informe del Consejo. Cuestión distinta es que, en ejercicio de sus propias funciones, el Fiscal General del Estado pueda resolver lo que estime oportuno respecto de la decisión que finalmente haya de adoptar el Fiscal Superior).

Aclarado este extremo, cabe completar la enumeración de facultades y funciones del Fiscal Superior añadiendo que, en coherencia con el mismo art. 22.4º, el apartado tercero del propio art. 25 atribuye expresamente a dichos Fiscales Superiores las facultades previstas para el Fiscal General del Estado en los apartados 1 y 2 del mismo artículo respecto de los Fiscales Jefes de su ámbito territorial, y a ambos respecto de los miembros de la Institución que les estén subordinados.

Es claro, por consiguiente, que los Fiscales Superiores son titulares de jerarquía directa no solo sobre los integrantes de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma, sino también sobre todos los miembros del Ministerio Fiscal destinados en el ámbito territorial de su competencia, tanto en Fiscalías Provinciales como, en lo que aquí importa, en las Fiscalías de Área, sin perjuicio de las limitaciones derivadas de su propia dependencia del Fiscal General del Estado y de las que, como se ha indicado, derivan de los arts. 25 y 26 del Estatuto Orgánico.

Conviene tener en cuenta, sin embargo, que la figura del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma presenta, en los términos descritos, una doble faz, por un lado la de jefe y máximo representante del Ministerio Fiscal en ese territorio, subordinado a la autoridad del Fiscal General del Estado, y por otro lado la de Fiscal Jefe de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma, que es un órgano del Ministerio Público específicamente asignado, como ya se indicó, al despacho de los asuntos para los que es competente el Tribunal Superior de Justicia.

Al hilo de esta distinción deberá recordarse que las atribuciones jerárquicas directas anteriormente examinadas se asignan a los Fiscales Superiores en el ámbito de la primera de las funciones que se acaban de describir, y que, en atención a ello, en ningún caso cabe entender que exista relación de jerarquía entre los Fiscales de la plantilla de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma y los de las Fiscalías Provinciales o de Área del correspondiente territorio autonómico, ni que puedan por tanto los Fiscales Superiores delegar en dichos Fiscales destinados en la Fiscalía de la Comunidad Autónoma funciones que supongan directamente el ejercicio de tal jerarquía sobre Fiscales destinados en las Fiscalías Provinciales o de Área o sobre los Fiscales Jefes de estas Fiscalías. Ello sin perjuicio de que pueda el Fiscal Superior atribuir a los miembros de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de su relación de jerarquía e incluso al amparo del art. 26 E.O.M.F., tareas de auxilio o colaboración para el mejor y más eficiente desarrollo de esas funciones que personalmente sólo a él corresponde ejercitar en su proyección externa, de acuerdo con la Ley, como tal Fiscal Superior.

De modo paralelo conviene examinar las consecuencias de esa misma distinción en el plano de las facultades disciplinarias: mientras que el Fiscal Superior, en su faceta de Jefe del Ministerio Público en la Comunidad Autónoma, ostenta facultades de inspección en todo el territorio de dicha Comunidad (art. 13.2 E.O.M.F.), y por tanto respecto de todos los Fiscales destinados en ese territorio, solamente puede ejercer las funciones

disciplinarias previstas en “esta Ley o el reglamento que la desarrolle” (art. 22.4), las cuales, a falta de norma especial, no son otras que las que corresponden a los Fiscales Jefes en el marco de la concreta Fiscalía que dirigen (art. 22.5). Por tanto, el Fiscal Superior puede inspeccionar a cualquier Fiscal destinado en su Comunidad, pero únicamente puede ejercer facultades disciplinarias respecto de los que integran la plantilla de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma.

A la relación de dependencia jerárquica entre los nuevos órganos territoriales de la Fiscalía se refieren también los apartados 7 y 8 del tan citado art. 22 del Estatuto Orgánico, que respectivamente disponen la subordinación jerárquica de los Fiscales Jefes Provinciales a los Fiscales Superiores de la Comunidad Autónoma y la de los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área a los Fiscales Jefes Provinciales. Al respecto ha de destacarse, en la línea trazada a lo largo de los párrafos anteriores, que ambos apartados refieren únicamente dicha subordinación jerárquica a los puestos de Jefatura, sin mencionar en modo alguno a los Fiscales integrados en la plantilla de los órganos que aquellos dirigen.

Efectivamente, en relación con los Fiscales Jefes Provinciales no existe previsión alguna como la que asigna a los Fiscales Superiores, dentro de su territorio, determinadas funciones asimiladas a las que corresponden al Fiscal General en el conjunto del Estado. Debe por tanto entenderse que los Fiscales Jefes Provinciales tan solo están facultados para dar órdenes e instrucciones a los Fiscales del órgano que dirigen (la Fiscalía Provincial) y a los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área de su provincia, ya que, a tenor de lo dispuesto en el art. 22.8, tan solo ellos les están subordinados de forma inmediata; sin que ostenten en consecuencia jerarquía directa sobre los demás Fiscales de la Fiscalía de Área, respecto de los cuales únicamente les corresponde una relación de jerarquía de carácter mediato, a través del Fiscal Jefe de dicho órgano infraprovincial. Será necesariamente éste último el cauce insoslayable para la comunicación jerárquica entre el Fiscal Jefe Provincial y los miembros de la Fiscalía de Área.

Para concluir este apartado, habrá de reseñarse que, en lo que concierne a la nueva figura de los Fiscales Decanos de las Fiscalías territoriales, su situación queda perfectamente definida, como ya se ha dicho, en el apartado 9 del propio art. 22, a cuyo tenor actuarán de acuerdo con las instrucciones del Fiscal Jefe correspondiente y, en su caso, del Fiscal Superior y por delegación de éstos. En consecuencia habrá de ser el Decreto de delegación el que marque el contenido de sus facultades de dirección, que en sí mismas no le son propias, en el ámbito de actuación que se le encomienda. Al hilo de ello debe reiterarse que, aun cuando el art. 22.9 del Estatuto menciona en exclusiva al Fiscal Jefe Provincial como el único superior inmediato posible de un Fiscal Decano, la previsión contenida en el apartado 8 del mismo artículo instituyéndolo como sustituto natural del Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área obliga a interpretar dicho precepto en el sentido anteriormente indicado, entendiendo, como no podría ser de otra forma, que las funciones y competencias del Fiscal Decano vendrán determinadas en cada caso por las instrucciones impartidas en relación a ello por su respectivo Fiscal Jefe, bien sea Provincial o de Área.

III.2. Avocación o sustitución en la asignación de asuntos, especialmente en relación con las Fiscalías de Área

Las dudas surgidas en torno a la interpretación del sistema de relaciones jerárquicas que diseña el art. 22 del Estatuto se extienden por razones obvias al alcance que ha de darse al contenido del art. 23 del mismo texto legal cuando establece que el superior jerárquico inmediato podrá, mediante resolución motivada, avocar para sí un asunto o designar a otro Fiscal para que lo despache.

Sin perjuicio de subrayar la expresa exigencia legal de que la avocación sea en todo caso motivada, y por tanto suficientemente expresiva de las razones que en concreto y en cada caso la justifican, para así asegurar que tal decisión es respetuosa con los requerimientos de estricta sujeción a la legalidad e imparcialidad que derivan de la Constitución y el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, conviene en este punto aclarar algunos aspectos específicos de orden competencial y funcional que afectan al ejercicio de esta facultad.

A tenor de lo dispuesto en el citado art. 23, la avocación de asuntos podrá efectuarse en cualquier momento de la actividad de un Fiscal o antes de iniciar la que le está asignada por “su superior jerárquico inmediato, mediante resolución motivada”.

El sistema de relaciones jerárquicas articulado en los términos expuestos en el apartado anterior no deja lugar a dudas en cuanto a la facultad que tiene cada Fiscal Jefe para avocarse asuntos asignados a los Fiscales de la Fiscalía que dirige.

Cabe plantear, sin embargo, la cuestión de si el Fiscal Superior puede avocarse o alterar la asignación concreta de asuntos a Fiscales determinados de las plantillas de las Fiscalías Provinciales y/o de Área, radicadas en su ámbito territorial de competencia, y también si el Fiscal Jefe Provincial puede hacerlo respecto de los asuntos inicialmente asignados a un integrante distinto del propio Fiscal Jefe de la plantilla de las Fiscalías de Área constituidas en el territorio provincial

La regulación de las relaciones de jerarquía que establecen los apartados 7 y 8 del art. 22 del Estatuto Orgánico, ya examinados, conduce a la conclusión de que el Fiscal Superior podrá avocarse sin duda un asunto que despache el Fiscal Jefe Provincial, y que este último tiene idéntica facultad respecto del Fiscal Jefe de Área.

No obstante, en lo que se refiere a la avocación de asuntos asignados a Fiscales que no tengan la condición de Fiscales Jefes por parte de quien no sea la persona que ostenta la jefatura del órgano en el que aquel se integra (esto es, su superior jerárquico inmediato), la cuestión, aun conduciendo a similar solución, ha de ser objeto de diverso tratamiento según se plantee respecto de las facultades que competen a los Fiscales Superiores o de las de los Fiscales Jefes Provinciales.

Así, en el supuesto de los Fiscales Jefes Provinciales es evidente que el Estatuto Orgánico no contempla la posibilidad de que se avoque un asunto asignado a un miembro cualquiera de la plantilla de la Fiscalía de Área o modifique la designación ya efectuada al respecto, ya que, tal como se ha dicho, el Fiscal Provincial no ostenta sobre los integrantes de la Fiscalía de Área una jerarquía inmediata, sino únicamente la de carácter mediato que ha de ejercer a través del Fiscal Jefe del órgano infraprovincial. Quiere decirse con ello que el Fiscal Jefe Provincial, en relación con la Fiscalía de Área, tan sólo podrá avocarse los asuntos asignados personalmente al Fiscal Jefe del órgano, pero no los que se encuentran encomendados a cualquier otro miembro de la Fiscalía, y

tampoco podrá efectuar directamente alteración alguna en la designación del Fiscal responsable de los mismos. Ello sin perjuicio de que pueda hacer llegar su opinión o criterio, o incluso impartir órdenes o instrucciones, en relación con el asunto de que se trate, al propio Fiscal Jefe de Área quien, en cualquier caso, conserva las facultades de decisión que le atribuye, por su propia función, el art. 22.5 del Estatuto Orgánico.

En lo que se refiere a los Fiscales Superiores, la conclusión a la que se llega es la misma aun cuando el régimen jurídico establecido para esta categoría requiere efectuar algunas matizaciones. Podría plantearse, visto que el apartado 4 del art. 22 les atribuye la jefatura del Ministerio Fiscal en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, que esta situación de superioridad jerárquica sobre cualquier miembro del Ministerio Fiscal en su territorio incluye la facultad de avocarse cualquier asunto en el que intervenga cualquiera de los Fiscales destinados en la Comunidad Autónoma de que se trate, y/ o alterar el criterio de asignación de asuntos. Sin embargo, la solución ha de ser necesariamente la contraria, ya que el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en el apartado 4º del art. 22, hace específica y detallada relación de las funciones que corresponden al Fiscal Superior atribuyéndole, en su territorio, las asignadas al Fiscal General del Estado en los arts. 11, 21, 25 y 26 del propio Estatuto Orgánico, omitiendo -significativamente- toda mención del art. 23; de lo que forzosamente hay que colegir que el Legislador, de manera sin duda consciente, ha estimado oportuno no otorgar al Fiscal Superior esta facultad respecto de los Fiscales de su territorio, salvo en el caso de los asuntos asignados a los Fiscales de la propia Fiscalía de la Comunidad Autónoma -en la que corresponden a Fiscal Superior todas las facultades y funciones de los Fiscales Jefes- y de los que despachen directamente los Fiscales Jefes Provinciales, en relación con los cuales, a tenor de lo dispuesto en el art. 22.7, el Fiscal Superior ostenta una relación de jerarquía inmediata, que por aplicación de la regla general del art. 23 E.O.M.F. permite la avocación mediante resolución motivada. Su posición, por tanto, en este aspecto, respecto de los demás Fiscales destinados en el territorio autonómico, y en concreto respecto de los Fiscales destinados en la Fiscalía de Área, es similar a la del Fiscal Jefe Provincial.

III.3.Las Fiscalías de Área y el desarrollo de las especialidades

Como es sabido, la organización y funcionamiento de las redes de Fiscales especialistas se basa, a partir de la Ley 24/2007 de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en el sistema de “doble dependencia”, históricamente experimentado en la relación entre los Fiscales Delegados de las Fiscalías Especiales (Anticorrupción y Antidroga) y consistente, en síntesis, en que dichos Fiscales especialistas se encuentran orgánicamente integrados en las Fiscalías territoriales y sujetos, por tanto, a la jerarquía de su respectivo Fiscal Jefe, si bien en lo que al área de especialización se refiere dependen de la coordinación de un Fiscal de Sala con competencia en todo el territorio del Estado.

Esta opción organizativa, que busca de propósito la interacción entre los distintos Fiscales especialistas destinados en una Fiscalía y el Fiscal Jefe de la misma, en orden a asegurar la coordinación y la adecuación de la acción de los especialistas a las necesidades y la demandas ciudadanas de cada territorio, exige sin duda un esfuerzo de articulación que permita delimitar las competencias y funciones, y sobre todo configurar

adecuadamente los cauces de comunicación y transmisión de la información, de modo que sea posible y eficaz esa tarea de coordinación atribuida al Fiscal Jefe del órgano territorial, no solo en la organización de los correspondientes servicios, sino también en la concreción de los criterios previamente fijados con carácter general, más allá de las directrices propias de cada especialidad para la interpretación y/o aplicación de las normas.

Los Delegados de las distintas áreas de especialización, tengan o no la cualidad de Fiscales Decanos ejercen sus funciones bajo la coordinación del Fiscal de Sala de la correspondiente especialidad, con arreglo a lo dispuesto en el Estatuto, en el reglamento que lo desarrolle y en las Instrucciones que al respecto hayan emanado del Fiscal General del Estado (art. 18.3 párrafo tercero, del E.O.M.F). Quiere decirse con ello que los Fiscales Jefes territoriales (Provinciales o de Área), como titulares de la jefatura de su Fiscalía, siguen ostentando la dirección del órgano y, en lo que concierne al área de especialización de que se trate, conservan las funciones de dirección y coordinación que no hayan encomendado específicamente a los Delegados de la especialidad en cada Sección, correspondiéndoles, en todo caso, la inspección y supervisión directa del funcionamiento de todas y cada una de ellas; y pudiendo asumir igualmente el despacho de aquellos asuntos que así lo merezcan, por su especial trascendencia o envergadura, alarma producida o peligro personal que la llevanza del asunto pueda implicar.

Al respecto hay que insistir en que la competencia de los Fiscales Delegados se extiende, como claramente indican las Instrucciones relativas a cada una de las áreas de especialización, a todo el ámbito provincial, por lo que dichos Delegados habrán de realizar un especial esfuerzo de coordinación con los Fiscales Jefes de los distintos órganos del Ministerio Fiscal -Fiscalía Provincial y Fiscalías de Área- radicados en el respectivo ámbito territorial provincial. Esfuerzo que bien puede canalizarse a través de la propia Junta de Coordinación de la Fiscalía Provincial (art. 22.10 E.O.M.F), de la que forman parte por ministerio de la Ley los citados Fiscales Decanos. En este punto hay que aclarar que, aun cuando tan solo los Fiscales Delegados que ostenten al tiempo la cualidad de Fiscales Decanos se integran con pleno derecho en la Junta de Coordinación, ello no obsta -como se dirá al examinar el funcionamiento de estos órganos colegiados- a que puedan ser convocados a la misma uno o más Delegados Provinciales que no tengan la condición de Fiscales Decanos cuando el orden del día de la Junta incluya precisamente el tratamiento de cuestiones -organizativas o de carácter técnico-jurídico- relacionadas con la respectiva área de especialización.

Con arreglo a este mismo planteamiento dirigido a facilitar la coordinación entre los diversos órganos del Ministerio Fiscal, debe recordarse que la Instrucción 5/2008 de la Fiscalía General del Estado ya contemplaba la posibilidad de que en los casos de Comunidades Autónomas pluriprovinciales, y en materias asignadas a Fiscales de Sala coordinadores, pudiera ser designado un Delegado de la especialidad para la Comunidad Autónoma, con funciones de relación y coordinación entre los Fiscales Especialistas de la Comunidad y de enlace con el Fiscal de Sala. Nombramiento que será propuesto por el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma entre los Delegados Provinciales de la especialidad.

III.4. Visado de asuntos. En especial, de los tramitados en las distintas áreas de especialización

El visado es garantía no sólo de la unidad de actuación de los miembros del Ministerio Fiscal, sino también de los principios de legalidad e imparcialidad, al constituir un mecanismo de control y, llegado el caso, de debate profesional acerca de la solución que, en cada caso concreto, ha de ofrecer el Ministerio Fiscal a un problema jurídico determinado.

Así, el papel del visado como medida de control interno de las posiciones que adoptan los miembros de la Institución, en aras a la preservación y garantía de dichos principios constitucionales, es incuestionable. Por ello ha sido objeto de tratamiento en diversos documentos emanados de la Fiscalía General del Estado, entre los que deben destacarse por su relevancia las Instrucciones 1/1987, sobre normas de funcionamiento interno del Ministerio Fiscal, 1/2003 sobre aspectos organizativos de las fiscalías y sus adscripciones con motivo de la reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y 1/2005 sobre la forma de los actos del Ministerio Fiscal.

Con carácter general, el régimen de visado de asuntos en el seno de las Fiscalías de Área no presenta singularidades, más allá de la aclaración -seguramente innecesaria, a la luz de lo expuesto en los apartados precedentes de esta Instrucción- de que la autonomía orgánica y funcional de estos órganos determina de manera inequívoca la atribución al Fiscal Jefe de Área del ejercicio de la función -personal o mediante delegación- del visado. En consecuencia, y exactamente al contrario de lo que ha de ocurrir en el caso de las Secciones Territoriales, queda legalmente descartada la posibilidad de que dicha función de visado de calificaciones u otras actuaciones de los miembros de una Fiscalía de Área sea asumida de manera directa por el Fiscal Jefe Provincial o delegada por él en otros Fiscales de dicha Fiscalía (puesto que, como ya se dijo, no mantiene relación de superioridad jerárquica inmediata con los Fiscales integrados en la Fiscalía de Área). No obstante, dentro de su respectivo ámbito de competencia, nada impide que el Fiscal Jefe Provincial, o, a los efectos que interesan a la presente Instrucción, el Fiscal Jefe de Área, deleguen su función de visado, en el seno del órgano que dirigen, a favor de otro u otros miembros de su plantilla.

Sin embargo, en aquellas Fiscalías de Área donde se dé la actuación de Fiscales especialistas, y por supuesto en las Fiscalías Provinciales, pueden plantearse una situación potencialmente conflictiva en relación con los Fiscales Delegados de las especialidades, tengan o no la calidad de Decanos, que pueden ejercer funciones de visado por delegación del Fiscal Jefe Provincial o, en su caso, del Fiscal Jefe de Área, pero que lógicamente aplicarán en el ejercicio de esa función los criterios emanados de la propia especialidad, en particular de las conclusiones y directrices difundidas por el Fiscal de Sala especialista.

En este supuesto, las posibles discrepancias que puedan surgir en torno al visado de los escritos de calificación, peticiones de sobreseimiento, informes o dictámenes de competencia, referentes al área de especialidad de que se trate, entre el Fiscal Jefe provincial y/o de Área y el Fiscal Delegado de una especialidad, habrán de ser resueltas en principio por el Fiscal de Sala Coordinador de la especialidad de que se trate ya que, conforme a lo dispuesto en el art. 20 del Estatuto Orgánico, tienen atribuida la función de coordinar y supervisar la actuación de las Secciones territoriales correspondientes a la especialidad en cuestión.

No obstante, para el caso de que la discrepancia sobre el criterio a adoptar se mantenga entre el Fiscal de Sala

Coordinador y el Fiscal Jefe de una Fiscalía territorial, cualquiera que sea el nivel orgánico de ésta, ha de recordarse que la Instrucción 5/2007 ordena con carácter general la elevación de la cuestión al Fiscal General del Estado, para su oportuna resolución, aunque lo hace sin mayor precisión en cuanto a la forma o procedimiento a seguir. Con el fin de concretar y facilitar la vía de transmisión y solución de estas discrepancias, conviene ahora añadir dos sencillas pautas de actuación.

La primera concierne al modo de elevar la discrepancia al Fiscal General del Estado: en principio podrá ser tanto el Fiscal Jefe territorial afectado como el Fiscal de Sala Coordinador quien, por escrito y a través de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, exponga los hechos a los que se refiere la discrepancia y las razones jurídicas de la misma. Tras recabar si fuera necesario el parecer de la otra parte, el Fiscal General del Estado resolverá motivadamente la mencionada discrepancia.

La segunda pauta de actuación se dirige a asegurar la unidad y la congruencia en la actuación del Ministerio Fiscal en tanto la discrepancia se resuelve. A tal fin, el Fiscal Jefe correspondiente deberá informar de la existencia del conflicto y de su posterior solución al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, que como responsable del Ministerio Fiscal en el territorio de toda la Comunidad ha de estar al corriente en todo momento de cualquier incidencia relevante producida en el seno de los órganos del Ministerio Fiscal ubicados en su circunscripción. Cuando la discrepancia haya surgido en el seno de una Fiscalía de Área, su Fiscal Jefe deberá informar también al Fiscal Jefe Provincial.

IV.CRITERIOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS. ESPECIAL INCIDENCIA EN LAS FISCALÍAS DE ÁREA

El art. 24.1 del Estatuto Orgánico dispone que en cada Fiscalía se celebren periódicamente Juntas de Fiscalía con todos sus componentes para mantener la unidad de criterio, estudiar los asuntos de especial trascendencia o complejidad o fijar posiciones respecto de temas relativos a su función. En referencia a las Fiscalías Especiales, Antidroga y contra la Corrupción y la Delincuencia Organizada, en el mismo artículo expresamente se contempla la posibilidad de que sus Fiscales Delegados sean convocados a las Juntas del respectivo órgano del Ministerio Fiscal.

El contenido de este precepto no deja lugar a duda en lo que concierne a la integración de los Fiscales de las Secciones Territoriales en las Juntas de la Fiscalía Provincial por cuanto forman parte de las mismas. Por el contrario, las Fiscalías de Área, al configurarse como órganos autónomos e independientes, no forman parte de la Fiscalía Provincial y habrán de celebrar sus propias Juntas de Fiscalía a los fines expuestos en el citado art. 24 antes citado. En consecuencia, en aquellos territorios provinciales donde se encuentren constituidos diversos órganos del Ministerio Fiscal -la Fiscalía Provincial y una o más Fiscalías de Área- se llevarán a efecto, con plena autonomía, una diversidad de Juntas de Fiscales, tantas como órganos del Ministerio Fiscal existan en dicho territorio, al igual que se celebran Juntas de Fiscalía en cada una de las Fiscalías Provinciales que se integran en una misma Fiscalía de Comunidad Autónoma.

Esta circunstancia en absoluto puede ser entendida como un obstáculo al mantenimiento del principio de unidad de actuación, puesto que en el propio Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal se contemplan mecanismos para encauzar la necesaria comunicación y el debate jurídico interno entre los distintos órganos que configuran la Institución. Efectivamente, el ya repetidamente citado art. 22.10 del Estatuto Orgánico, con el objetivo de facilitar la coordinación entre los distintos órganos de la provincia, instituye la Junta de Coordinación de la Fiscalía Provincial, que integra, bajo la dirección del Fiscal Jefe Provincial, al Teniente Fiscal y a los Fiscales Decanos de dicha Fiscalía, pero también a los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área constituidas en el mismo territorio provincial.

A tenor de dicha norma, estas Juntas se deben reunir periódicamente y tienen como objetivo primordial coordinar la dirección del Ministerio Fiscal en su ámbito territorial, objetivo que se concreta en el art. 24.3 del mismo texto legal al facultar al Fiscal Jefe Provincial para convocar dichas Juntas de coordinación con el fin de tratar cuestiones relativas a la dirección y coordinación de los distintos servicios, sin que en ningún caso puedan sustituir en sus funciones a la Junta General.

En consecuencia, atendido lo dispuesto en dichos preceptos, queda debidamente articulado un cauce idóneo para que quienes integran la Fiscalía de Área puedan, a través de su propio Fiscal Jefe, hacer valer sus criterios y opiniones en relación con la adopción de decisiones que puedan afectarles, tales como la asignación de servicios en órganos judiciales radicados fuera del territorio de la Fiscalía de Área, la coordinación, en su caso, con los Delegados Provinciales en materias objeto de especialización -cuestiones a la que anteriormente se ha hecho referencia-, o aquellas que, derivadas de las facultades otorgadas al Fiscal Jefe Provincial, puedan incidir por la vía del art. 25.3 del Estatuto Orgánico (órdenes, instrucciones y comunicaciones) en el funcionamiento de la Fiscalía de Área como consecuencia de la dependencia jerárquica del Fiscal Jefe de dicho órgano respecto del Fiscal Jefe Provincial.

Pueden plantearse no obstante algunas dudas acerca de la capacidad de estas Juntas de Coordinación para facilitar la unificación de criterios de carácter técnico-jurídico en el ámbito territorial provincial.

Una interpretación estricta de la literalidad del art. 24.3 antes citado (...tratar cuestiones relativas a la dirección y coordinación de los distintos servicios...) podría llevar a entender que los aspectos organizativos son la única competencia propia de las Juntas de Coordinación, a lo que la norma añade que estos órganos "en ningún caso" pueden "sustituir en sus funciones a la Junta General", refiriéndose sin duda con esta expresión -Junta General- que solo aparece en este precepto, a las Juntas de Fiscalía formadas, según el art. 24.1 E.O.M.F., por todos los componentes del órgano.

Sin embargo, una vez más la interpretación de este artículo y de cualquier otro del Estatuto no puede hacerse al margen de los principios que inspiran y vertebran la Institución, entre ellos, y con especial relevancia, el de unidad de actuación. Es obvio que todos los mecanismos de coordinación que contempla la Ley responden al objetivo de mantener la unidad de criterio del Ministerio Fiscal, y por ello no existe obstáculo alguno para que las Juntas de Coordinación Provincial sirvan también a ese propósito. La dirección y coordinación de los distintos servicios, como es evidente, puede incluir la aplicación efectiva y operativa de las decisiones adoptadas a partir

de los debates que hayan tenido lugar en la Junta de Fiscalía o -como sucede en el caso que nos ocupa- en las distintas Juntas de Fiscalía correspondientes a los distintos órganos territoriales (Fiscalía Provincial y una o más Fiscalías de Área) concurrentes en un mismo territorio provincial.

Desde este planteamiento, la prohibición de interferencia en las funciones de las Juntas Generales de las Fiscalías que expresamente menciona el art. 24.3 del Estatuto, ha de interpretarse en el sentido de que no cabe eludir el debate en Junta General de todas aquellas cuestiones que sean de su competencia, pero nada obsta para que, en aquellos supuestos en que las diferentes Juntas Generales de un mismo territorio provincial mantengan posiciones jurídicas diferentes sobre un mismo tema, dicha cuestión pueda ser analizada en la Junta de Coordinación correspondiente con el objetivo de unificar criterios de actuación en el ámbito provincial, sin perjuicio de elevar consulta al Fiscal Superior respectivo y/o a la Fiscalía General del Estado por los cauces estatutariamente previstos.

En lo que concierne a la composición de esta Junta de Coordinación, el art. 22.10 concreta sus integrantes en la forma antes indicada. La correcta interpretación del precepto necesariamente lleva a entender que el término Fiscales Decanos incluye a quienes ostenten esa condición por haber sido oficialmente nombrados como tales, ya sean Decanos encargados de Secciones Territoriales, Decanos responsables de las Secciones Especializadas y/o Decanos de los que podrían denominarse “funcionales”, encargados de la coordinación de determinadas áreas de distribución interna de trabajo o de concretos servicios, quedando, por tanto, al margen de esta Junta los Delegados provinciales de especialidad, así como los responsables de dichas áreas o servicios que haya designado el Fiscal Jefe provincial para la mejor organización de la actividad y que, sin embargo, carezcan de esta cualidad de Fiscales Decanos.

Sin perjuicio de ello, y de acuerdo con una interpretación sistemática de la norma estatutaria, nada impide que, aplicando analógicamente el último inciso del art. 16 del Estatuto, y al igual que en la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, también en este caso pueda ser convocado a alguna o algunas de las reuniones de la Junta de Coordinación cualquier Fiscal que ostente cargos de responsabilidad en el ámbito territorial provincial cuando el objeto de la Junta sea el de adoptar decisiones o tratar temas relacionados con el área de su responsabilidad.

Por su parte, las Juntas de Fiscales Jefes Provinciales de las Comunidades Autónomas son objeto de tratamiento en el inciso segundo del art. 24.3 del Estatuto. Dichas Juntas, convocadas y presididas por el Fiscal Superior del territorio, se integran por todos los Fiscales que desempeñen jefaturas provinciales en el ámbito autonómico y tienen por finalidad mantener la unidad de criterio o fijar posiciones comunes en relación con cuestiones relativas a la función encomendada a los propios Fiscales Superiores. La redacción de este precepto no incluye como miembros de pleno derecho de estas Juntas a los Fiscales Jefes de Área, sin duda en busca de una mayor operatividad (tratándose sobre todo de Comunidades Autónomas con un elevado número de provincias o de Fiscalías de Área constituidas en su territorio) y tomando en consideración que los criterios aportados y las decisiones adoptadas en ellas encuentran su lugar de debate en los órganos colegiados y de coordinación de índole provincial.

Ello no obsta, sin embargo, a que la presencia de los Fiscales Jefes de Área pueda ser conveniente en determinados supuestos, en especial cuando se traten temas relativos a la unificación de criterios de actuación o funcionamiento de dichas unidades infraprovinciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma, a materias que afectan de manera específica al territorio o a la actividad de una o varias Fiscalías de Área radicadas en dicha Comunidad, e incluso, excepcionalmente, cuando el Fiscal Superior aprecie la necesidad de que, sobre una cuestión determinada, relativa a la actuación del Ministerio Fiscal en el conjunto de la Comunidad Autónoma, el debate se establezca con la presencia y participación de todos los Fiscales que ejercen funciones de dirección de una Fiscalía en el territorio de dicha Comunidad. Por ello, sin perjuicio de lo anteriormente indicado, una interpretación sistemática del precepto ha de llevar a aceptar la posibilidad de que, al igual que se ha razonado a propósito de las Juntas de Coordinación, los citados Fiscales Jefes de Área puedan asistir a estas Juntas cuando sean convocados a dicho fin, al estimarse así necesario por el Fiscal Superior de la respectiva Comunidad Autónoma, en atención a las cuestiones incluidas en el orden del día de la reunión de que se trate.

Finalmente y en referencia a la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, configurada como órgano del Ministerio Fiscal en el art. 12 del Estatuto Orgánico, debe recordarse que su composición y funciones se encuentran reguladas en el art. 16 del Estatuto Orgánico. A tenor de dicho precepto esta Junta se reúne bajo la presidencia del Fiscal General del Estado e integra al Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, a los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas y al Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica y tiene como objetivo asegurar la unidad y coordinación de la actuación y funcionamiento de las Fiscalías en todo el territorio del Estado. Dada su trascendencia como foro de encuentro de los máximos responsables del Ministerio Fiscal en los territorios autonómicos, el legislador, como ya hemos adelantado, ha previsto expresamente en el citado art. 16 del Estatuto que a sus reuniones pueda ser convocado cualquier otro miembro del Ministerio Fiscal, en atención a la índole de cuestiones que vayan a ser analizadas. Como es evidente, esta convocatoria podrá incluir a los Fiscales Jefes de Área o de cualquier Fiscal destinado en dichas Fiscalías de Área.

V.COMUNICACIONES DE LAS FISCALÍAS TERRITORIALES CON LOS ÓRGANOS CENTRALES

La articulación de nuevos órganos del Ministerio Fiscal ha generado también alguna vacilación acerca del sistema interno de comunicaciones de la Institución. Es evidente que la puesta en funcionamiento de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y de las Fiscalías de Área, así como la nueva estructura vinculada a la potenciación de las áreas de especialización, ha traído consigo, como antes se ha indicado, algunos cambios en las relaciones interorgánicas que, sin duda, hacen necesario redefinir dicho sistema de comunicación, con el fin de garantizar que la información fluya de forma ágil y eficaz en el seno de la Institución.

En primer lugar es necesario perfilar algunos criterios uniformes que han de regir tanto en la petición de informes como en la transmisión de cualquier clase de informaciones, documentos o datos desde los órganos centrales - Inspección Fiscal, Secretaría Técnica o Unidad de Apoyo- a las Fiscalías territoriales, y viceversa.

Obviamente los criterios que deben ser tenidos en cuenta, a estos efectos, varían en función de que se trate de comunicaciones o informaciones difundidas con carácter general o se refieran a supuestos específicos.

V.1. Difusión de comunicaciones de carácter general

Es claro que la agilidad necesaria en la transmisión o difusión de comunicaciones de carácter general desde los órganos de la Fiscalía General del Estado o por parte del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma en el ámbito de su territorio, hace aconsejable que tal transmisión se efectúe directamente desde dichos órganos centrales de la Fiscalía al conjunto de los Fiscales Jefes, incluidos, en su caso, los Fiscales Jefes de Área. Este es el supuesto, a título de ejemplo, de las comunicaciones que tienen por objeto actividades de formación, publicaciones y/o requerimientos de la Inspección Fiscal, de la Unidad de Apoyo o de la Secretaría Técnica (difusión de Circulares, Instrucciones o Consultas, etc.) que afecten al conjunto de los órganos o los miembros del Ministerio Público. Y también debe asimilarse a este mismo régimen la difusión de conclusiones o pautas de actuación fijadas en las respectivas áreas de especialización, previa conformidad del Fiscal General del Estado.

El actual desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación permite llevar a efecto la distribución de contenidos de carácter general, cuando se estime necesario, de forma rápida y sencilla garantizando de esta forma que sean conocidos simultáneamente por todos los miembros del Ministerio Fiscal. Nada obsta para que, en estos supuestos, el régimen de respuesta desde las Fiscalías territoriales se realice también directamente, sin perjuicio de la facultad que asiste al superior jerárquico respectivo de recabar la información que al respecto estime necesaria para el adecuado ejercicio de sus funciones.

V.2. Transmisión de concretas órdenes, instrucciones y comunicaciones por el cauce jerárquico

Distinto del analizado en el apartado anterior es el supuesto de las comunicaciones de carácter puntual entre órganos centrales y Fiscalías territoriales que tienen por objeto cuestiones específicas relacionadas con hechos o incidencias concretas. Es en este marco donde adquiere plena vigencia lo establecido en los arts. 25 y 26 del Estatuto Orgánico. El primero dispone que las órdenes, instrucciones y comunicaciones han de producirse a través del canal jerárquico correspondiente, salvo cuando razones de urgencia aconsejen que el contacto se realice directamente, en cuyo caso con posterioridad habrá de darse información detallada de todo ello al superior jerárquico; y el segundo dispone -en lo que aquí interesa- que las instrucciones directamente impartidas por el Fiscal General del Estado a cualquier miembro del Ministerio Fiscal han de ser trasladadas al Fiscal Jefe respectivo.

Conviene tener presente a estos efectos que el propio art. 25 establece el mismo régimen para las comunicaciones entre el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma y los Fiscales Jefes de su ámbito territorial, y las de ambos con los miembros del Ministerio Fiscal que les estén subordinados, y, asimismo, que la facultad de impartir órdenes o instrucciones directas contemplada en el art. 26 también compete al Fiscal Superior en el ámbito de su territorio, por remisión del art. 22.4 E.O.M.F. al art. 26.

Sin perjuicio de todo ello, un acertado entendimiento de los referidos preceptos lleva a considerar que las

exigencias que establecen estas normas vienen referidas a aquellos hechos o circunstancias que, por su contenido, inciden directamente en el ejercicio de las funciones que competen al Ministerio Fiscal, y cada uno de los responsables de sus distintos niveles jerárquicos en particular. Razón por la cual no habrá obstáculo alguno en flexibilizar su aplicación en aquellos casos en que el contenido de la información tenga un carácter puramente accesorio, instrumental o complementario de comunicaciones anteriores, supuestos en los que la relación directa entre los órganos afectados puede resultar más práctica y efectiva, ello sin perjuicio de mantener debidamente informado al superior jerárquico correspondiente del estado de tales comunicaciones y de todos aquellos datos o incidencias que, por su relevancia, deba conocer. Por análogos motivos, determinadas actuaciones, como la tramitación de expedientes disciplinarios en los que la comunicación se establece directamente entre la Inspección Fiscal y el Fiscal afectado, mantienen su propio régimen, que supone que el Fiscal Jefe correspondiente está al tanto de la existencia de la comunicación, pero no necesariamente de su contenido concreto.

También es preciso aclarar, a fin de evitar cualquier disfunción derivada de errores u omisiones en este sistema de comunicación, que incluso fuera del supuesto de transmisión urgente de las comunicaciones, en que la norma establece expresamente la obligación específica de informar acto seguido al superior jerárquico, siguiendo la pauta del propio art. 25 E.O.M.F. el Fiscal que en aplicación de los criterios expuestos reciba o remita cualquier clase de comunicación que, por su importancia o trascendencia, deba conocer su superior jerárquico inmediato, viene obligado en todo caso a cerciorarse de que dicho superior está informado de la existencia y contenido de tal comunicación, y, si no es así, a facilitarle inmediatamente la referida información. Sin perjuicio, por otra parte, de que el mencionado superior jerárquico estime procedente, en aplicación de las mismas normas, elevar a su vez la pertinente información a su superior, cuando no sea éste el emisor o el destinatario de la referida comunicación.

V.3.Las comunicaciones entre los Fiscales de Sala coordinadores de las especialidades y los Fiscales especialistas

Finalmente, las comunicaciones de los Fiscales de Sala encargados de las distintas especialidades con los Delegados Provinciales o Fiscales especialistas de cada área y los Fiscales Jefes territoriales exigen un tratamiento específico, en la medida en que no se producen en el contexto de la relación de dependencia jerárquica (analizada en los apartados anteriores), sino en el de la dirección, coordinación y unificación de criterios especializados, con arreglo al sistema que se ha venido en denominar de “doble dependencia”. Sistema que, en lo que aquí más importa, se traduce en la idea de que los Fiscales de Sala coordinadores no pueden dar por sí «órdenes» o «instrucciones» vinculantes a través de la cadena jerárquica (aunque sí formular propuestas al Fiscal General del Estado para que él lo haga), sino impartir criterios de actuación que deben coordinarse y compatibilizarse, en su ejecución, con la organización propia de cada órgano territorial.

En parte, el tratamiento de esta cuestión ha sido ya abordado en diversas Instrucciones dictadas por la Fiscalía General del Estado, principalmente en la Instrucción 5/2008 sobre adaptación del sistema de nombramiento y

estatus de los delegados de las secciones especializadas de las Fiscalías y del régimen interno de comunicación y relación con las áreas de especialización delegadas tras la reforma del EOMF operada por Ley 24/2007 de 9 de octubre.

Asimismo, las instrucciones de la Fiscalía General del Estado nº 7/2005, 4/2007, 5/2007, 3/2008 y 1/2009 han establecido la obligación de los Fiscales Delegados de las distintas especialidades de poner en conocimiento del Fiscal Jefe todos los hechos relativos al ejercicio de las funciones asignadas que deban conocer por su importancia o trascendencia, sin perjuicio del traslado de la información oportuna a los Fiscales de Sala Coordinadores y de la remisión a éstos de los informes que les requieran. Igualmente, el reformado art. 20 del Estatuto Orgánico, al desarrollar las funciones de los Fiscales de Sala coordinadores de las distintas áreas de especialidad, pone buen cuidado en establecer que en el ejercicio de sus funciones de supervisión y coordinación de las respectivas secciones, dichos Fiscales de Sala habrán de dar conocimiento a los Fiscales Jefes de la Fiscalías en que se integre la Sección de las directrices que impartan o de los criterios generales de actuación que se vayan adoptando una vez hayan sido conocidos y asumidos por el Fiscal General del Estado.

En atención a ello, las conclusiones adoptadas en las distintas áreas de especialización con ocasión de las reuniones que, conforme a lo dispuesto en la Instrucción 11/2005, habrán de celebrar los Fiscales especialistas con el fin de unificar criterios y establecer pautas uniformes de actuación, una vez refrendadas por el Fiscal General del Estado, habrán de ser remitidas tanto a los Fiscales Delegados de la especialidad de que se trate como a los Fiscales Jefes territoriales -Superiores, Provinciales y de Área-, siendo decisión del propio Fiscal Jefe (en su caso, y por lo que hace al objeto inmediato de la presente Instrucción, del Fiscal Jefe de Área) su distribución a través de la línea jerárquica o directamente por el Fiscal Delegado, y sin perjuicio en todo caso de la función que a este último le corresponde en materia de supervisión, asesoramiento y apoyo a los restantes miembros de la Fiscalía en el cumplimiento de las indicadas directrices.

No obstante, sin perjuicio de las reglas de actuación impartidas en estos documentos, que hacen referencia específica a la transmisión de determinados informes y comunicaciones, así como de las indicaciones contenidas en el apartado III.3 de esta misma Instrucción, es conveniente fijar un sistema unificado de comunicaciones en el ámbito de la actuación especializada del Ministerio Fiscal que permita resolver, con carácter general y de modo claro y sistemático, cualquier eventual problema derivado de la intersección entre la estructura jerárquica territorial y la organización funcional de las redes de especialistas. Se trata, en suma, de preservar las necesidades de agilidad e interacción directa entre los Fiscales de Sala Coordinadores y los respectivos Fiscales que integran esas redes, garantizando al mismo tiempo la debida información -y por tanto la capacidad de coordinación y dirección- de los Fiscales Jefes territoriales, en sus distintos niveles.

A tal fin, todas las comunicaciones ordinarias -esto es, las que no tengan establecido un régimen singular específico por aplicación directa del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal o de una Circular, Instrucción o Consulta de la Fiscalía General del Estado- que se produzcan entre los Fiscales de Sala coordinadores de las distintas especialidades y los Fiscales Decanos, Delegados o especialistas integrados en las respectivas redes, se realizarán directamente. No obstante, el citado Decano, Delegado o especialista vendrá obligado a dar conocimiento de dichas comunicaciones al Fiscal Jefe de la Fiscalía territorial a la que pertenezca, en la forma y

tiempo que éste disponga. A su vez, dicho Fiscal Jefe (Provincial o de Área) informará a su superior jerárquico (el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma o el Fiscal Jefe Provincial, respectivamente) cuando por razón de la trascendencia o relevancia del asunto lo estime oportuno o así lo haya dispuesto dicho superior jerárquico, de conformidad con lo establecido en el art. 25 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en los términos prevenidos en el anterior apartado de esta instrucción.

Si a la vista de dichas comunicaciones el Fiscal Jefe territorial de que se trate, o el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, apreciaren la existencia de motivos para discrepar de las actuaciones que se están llevando a cabo, promoverán la resolución de dicha discrepancia del modo prevenido en el apartado III de la presente Instrucción.

VI.CONCLUSIONES

PRIMERA: Las Fiscalías de Área, aun cuando nacen con una competencia territorial restringida dentro del contexto geográfico de la provincia, gozan de autonomía funcional y orgánica como tales Fiscalías, y por tanto tienen un funcionamiento independiente de la Fiscalía Provincial. Por consiguiente, en los términos y con los límites establecidos en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y las disposiciones que lo desarrollan, dichas Fiscalías de Área son dirigidas en todos los ámbitos y a todos los efectos por su propio Fiscal Jefe, quien ostenta las funciones que, con carácter general, atribuye a los Fiscales Jefes el apartado 5 del art. 22 de dicho Estatuto Orgánico.

Tal autonomía se extiende a todos aquellos aspectos del funcionamiento de una Fiscalía que no sean objeto de tratamiento o restricción específica en la Ley. Así, la Fiscalía de Área es competente para incoar y tramitar las diligencias de investigación que le correspondan por razón del territorio, y su Fiscal Jefe lo es para asignar las investigaciones a los Fiscales, suscribir las solicitudes de prórroga si las hubiere, tomar, en su caso, las decisiones pertinentes sobre la judicialización o archivo, y, en general, organizar y controlar el despacho de los procedimientos judiciales cuyo conocimiento corresponda a su Fiscalía, incluido el ejercicio o delegación de la función de visado, así como el resto de los servicios que ha de prestar el Fiscal.

Por las mismas razones la Fiscalía de Área debe llevar su propio registro de asuntos, que tramitará de forma independiente.

Este grado de autonomía distingue las Fiscalías de Área de las Secciones Territoriales, que son unidades organizativa y funcionalmente integradas, a todos los efectos, en la Fiscalía Provincial, por lo que las prescripciones de la presente Instrucción, en cuanto se refieran a la delimitación y ordenación de funciones de las Fiscalías de Área, y a sus relaciones con otros órganos del Ministerio Fiscal, no deben en ningún caso entenderse trasladables, salvo indicación expresa, ni al modelo orgánico ni al régimen jurídico funcional de dichas Secciones Territoriales.

SEGUNDA: En aquellos lugares en los que la circunscripción de los Órganos de enjuiciamiento no se

corresponde con el territorio de las Fiscalías de Área, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal no impide que, cuando así lo exija la adecuada organización del servicio, los Fiscales de las Fiscalías de Área puedan intervenir en los señalamientos de asuntos pertenecientes a las Fiscalías Provinciales, y los destinados en éstas últimas puedan recíprocamente actuar en los que procedan de los territorios de las Fiscalías de Área. Todo ello sin perjuicio de que las Fiscalías territoriales procuren acordar

con dichos Órganos la elaboración de agendas de señalamiento que se acomoden a la nueva organización territorial del Ministerio Fiscal.

TERCERA: La dimensión provincial del ámbito de competencia de las Secciones Especializadas ha determinado que, con carácter general, tengan su sede y centro de coordinación en la propia Fiscalía Provincial.

No obstante, aun cuando no existe una específica previsión estatutaria al respecto, siguiendo los criterios ya establecidos en las Instrucciones 5/2008 y 4/2009, las Secciones Especializadas podrán ubicarse en las Fiscalías de Área cuando las características del órgano y las necesidades del servicio lo requieran, debiendo constituirse, en principio, en el lugar donde tenga su destino el Fiscal Delegado de la especialidad. En todo caso, con independencia del lugar donde radique la Sección Especializada, los Fiscales Jefes (Provincial o de Área, en sus respectivos casos) podrán designar en los demás órganos uno o varios Fiscales responsables de asegurar la comunicación y coordinación con el referido Fiscal Delegado, a fin de garantizar la unidad de actuación especializada del Ministerio Público en todo el territorio de la provincia. No podrá constituirse, por tanto, más de una Sección Especializada en una misma materia dentro de una misma provincia, salvo que expresamente lo disponga una Instrucción de la Fiscalía General del Estado.

CUARTA.- Los Fiscales Decanos de las Fiscalías territoriales, cuyo régimen jurídico se define en el apartado 9 del art. 22 E.O.M.F., actuarán de acuerdo con las instrucciones del Fiscal Jefe correspondiente y, en su caso, del Fiscal Superior, y por delegación de estos. Será el Decreto de delegación el que marque el contenido de sus facultades de dirección, que en sí mismas no les son propias, en el ámbito de actuación que se les encomienda.

QUINTA.- En virtud de la remisión que el art. 22.4 E.O.M.F. hace a los arts. 25 y 26 del mismo texto legal, los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas pueden impartir órdenes e instrucciones relativas al servicio y al ejercicio de sus funciones, tanto de carácter general como particular, a todos los Fiscales destinados en el territorio de su Comunidad. El ejercicio de esta atribución deberá llevarse a efecto a través del superior jerárquico inmediato del Fiscal a quien afecte, salvo en casos de urgencia, en los que la comunicación al superior jerárquico podrá efectuarse con posterioridad.

También compete a los Fiscales Superiores la facultad de llamar a su presencia a cualquier miembro del Ministerio Fiscal de su territorio para recibir directamente sus informes y darles las instrucciones que estime oportunas, comunicando dichas instrucciones al Fiscal Jefe respectivo.

Igualmente podrán designar, oído el Consejo Fiscal en los términos y por el procedimiento que establece la presente Instrucción, a cualquier miembro del Ministerio Fiscal que le esté subordinado para que actúe en un asunto determinado ante cualquiera de los órganos jurisdiccionales de su territorio en que el Ministerio Público

está legitimado para intervenir.

Estas atribuciones jerárquicas corresponden exclusivamente a los Fiscales Superiores y, por tanto, en ningún caso cabe entender que, sea por vía directa o de delegación de funciones, exista relación de jerarquía entre los Fiscales de la plantilla de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma y los de las Fiscalías Provinciales o de Área del territorio autonómico.

SEXTA.- Por su parte, los Fiscales Jefes Provinciales están facultados para dar órdenes e instrucciones a los Fiscales del órgano que dirigen y a los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área, aunque no directamente a los demás Fiscales de dichas Fiscalías de Área, sobre los que no ejercen jerarquía directa, siendo por tanto el Fiscal Jefe de Área el cauce insoslayable para la comunicación jerárquica entre el Fiscal Jefe Provincial y los miembros de dicha Fiscalía infraprovincial.

Por la misma razón, el Fiscal Jefe Provincial únicamente podrá avocarse los asuntos asignados personalmente al Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área, pero no los que se encuentren encomendados a cualquier otro miembro de dicha Fiscalía; y tampoco podrá efectuar alteración alguna en la asignación o reasignación de asuntos a un determinado Fiscal.

Ello sin perjuicio de que pueda hacer llegar su opinión o criterio, o incluso impartir órdenes o instrucciones, en relación con el asunto de que se trate, al propio Fiscal Jefe de Área quien, en cualquier caso, conserva las facultades de decisión que le atribuye, por su propia función, el art. 22.5 E.O.M.F.

SÉPTIMA.- El Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma no cuenta entre sus atribuciones como jefe del Ministerio Fiscal en el territorio de dicha Comunidad con la de avocación o modificación en la asignación de asuntos a que se refiere el art. 23 E.O.M.F. Por tanto, únicamente podrá ejercer esas facultades respecto los Fiscales de la propia Fiscalía de la Comunidad Autónoma -en su calidad de Fiscal Jefe de la misma- y de los Fiscales Jefes Provinciales, en relación con los cuales, ostenta la condición de superior jerárquico inmediato.

OCTAVA.- Los Delegados de las distintas áreas de especialización, tengan o no la cualidad de Fiscales Decanos, ejercen sus funciones bajo la coordinación del Fiscal de Sala de la correspondiente especialidad. No obstante, los Fiscales Jefes territoriales siguen ostentando la dirección del órgano y, en lo que concierne al área de especialización de que se trate, conservan las funciones de dirección y coordinación que no hayan encomendado específicamente a dichos Delegados, correspondiéndoles en todo caso, la inspección y supervisión directa del funcionamiento de todas y cada una de ellas; y pudiendo asumir igualmente el despacho de aquellos asuntos que así lo requieran, con arreglo a los criterios prevenidos en la presente Instrucción.

NOVENA.- La competencia de los Fiscales Delegados se extiende a todo el ámbito provincial, por lo que necesariamente habrán de realizar un especial esfuerzo de coordinación con los Fiscales Jefes tanto de la Fiscalía Provincial como de las Fiscalías de Área de la provincia. Dicho esfuerzo puede y debe canalizarse a través de la Junta de coordinación de la Fiscalía Provincial, sin que la composición de dicha Junta prevista en art. 22.10 E.O.M.F., que solo se refiere a los Fiscales Decanos, impida que puedan ser convocados a la misma Delegados Provinciales que no ostenten dicha condición, cuando hayan de tratarse cuestiones relacionadas con

la respectiva área de especialización.

DÉCIMA.- La función de visado que en principio se atribuye al Fiscal Jefe del órgano (incluido el Fiscal Jefe de Área, como se dijo) puede plantear situaciones potencialmente conflictivas en relación los Fiscales Delegados de las especialidades que ejercen dicha función por delegación del citado Fiscal Jefe, si bien aplicando los criterios emanados de la propia especialidad. Las posibles discrepancias que puedan surgir en estos casos habrán de ser resueltas en principio por el Fiscal de Sala Coordinador de la especialidad de que se trate, y si la discrepancia persiste entre el propio Fiscal de Sala y el Fiscal Jefe de la Fiscalía territorial, cualquiera que sea el nivel orgánico de ésta, de conformidad con lo previsto en la Instrucción 5/2007 la cuestión se elevará al Fiscal General del Estado por el procedimiento establecido en la presente Instrucción.

UNDÉCIMA.- En el ámbito provincial, cada Fiscalía (Provincial o de Área) celebra su propia Junta, integrada exclusivamente por los Fiscales destinados en ella. Cuando las diferentes Juntas de Fiscalía de dichos órganos mantengan posiciones jurídicas diferentes en relación con un mismo tema, la cuestión será analizada por la Junta de Coordinación de la Fiscalía Provincial (arts. 22.10 y 24.3 E.O.M.F.), sin perjuicio de elevar consulta al Fiscal Superior respectivo y/o a la Fiscalía General del Estado por los cauces estatutariamente previstos.

Cabe reiterar en este punto que si bien el art. 22.10 E.O.M.F. establece la composición de la Junta de Coordinación Provincial fijando un número de sus miembros, nada impide que cualquier otro Fiscal pueda ser convocado a alguna o algunas de sus reuniones, cuando el objeto de la mismas se refiera a materias relacionadas con el área de su responsabilidad.

Asimismo, el que las Juntas de Fiscales Jefes Provinciales de las Comunidades Autónomas solo incluyan al Fiscal Superior y todos los Fiscales Jefes Provinciales de dicha Comunidad, no obsta para que los Fiscales Jefes de Área puedan ser convocados a ellas cuando resulte necesario con arreglo a los criterios establecidos en el apartado IV de la presente Instrucción.

DUODÉCIMA.- Las comunicaciones o informaciones relativas al ejercicio de las funciones del Ministerio Fiscal, cuando sean de carácter general, se efectuarán por regla general simultáneamente desde los órganos centrales de la Fiscalía General del Estado al conjunto de los Fiscales Jefes, llevándose a cabo de igual forma la difusión de conclusiones o pautas de actuación fijadas en las respectivas áreas de especialización, previa conformidad del Fiscal General del Estado.

En estos supuestos, la respuesta desde las Fiscalías territoriales podrá realizarse también directamente, sin perjuicio de la facultad que asiste al superior jerárquico respectivo de recabar la información que estime necesaria para el adecuado ejercicio de sus funciones.

Por el contrario, las comunicaciones de carácter puntual entre la Fiscalía General del Estado o los Fiscales Superiores y las Fiscalías territoriales sobre cuestiones específicas relativas al ejercicio de las funciones encomendadas a la Institución, deberán realizarse siempre por línea jerárquica, salvo en caso de urgencia, en el que la comunicación se llevará a cabo directamente, trasladando con posterioridad, la debida información detallada al superior jerárquico correspondiente (arts. 25 y 26 E.O.M.F.). No obstante, en aquellos casos en que

el contenido de la información tenga un carácter puramente accesorio, instrumental o complementario de comunicaciones anteriores, ésta podrá trasladarse directamente, sin perjuicio de mantener debidamente informado al superior jerárquico.

DECIMOTERCERA.- En todo caso, el Fiscal que reciba o remita cualquier clase de comunicación que, por su importancia o trascendencia, deba conocer su superior jerárquico inmediato, viene obligado a cerciorarse de que dicho superior está informado de la existencia y contenido de tal comunicación, y, si no es así, a facilitarle inmediatamente la referida información.

DECIMOCUARTA.- Todas las comunicaciones entre los Fiscales de Sala coordinadores y los Decanos, Delegados o especialistas que integran las respectivas redes, cuando no tengan establecido un régimen singular específico, se realizarán directamente. No obstante, los citados Decanos, Delegados y especialistas vendrán obligados a dar cuenta de dichas comunicaciones al Fiscal Jefe de la Fiscalía territorial a la que pertenezcan, en la forma y tiempo que éste haya dispuesto. A su vez, dicho Fiscal Jefe (Provincial o de Área) informará a su superior jerárquico inmediato cuando por razón de la trascendencia o relevancia del asunto lo estime oportuno o así lo haya dispuesto dicho superior jerárquico, de conformidad con lo establecido en el art. 25 E.O.M.F.

Si a la vista la información comunicada el Fiscal Jefe territorial aprecia la existencia de motivos para discrepar de las actuaciones que se están llevando a cabo, promoverá la resolución de dicha discrepancia en la forma prevista en el apartado III de la presente Instrucción.

