

5.3 Actividad inspectora

5.3.1 VISITAS DE LA INSPECCIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

La primera cuestión a plantearse es la referente a los objetivos y finalidades de las visitas de la Inspección Fiscal. En general la actividad inspectora, de conformidad con artículo 13 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se ejerce con carácter permanente por delegación del Fiscal General del Estado y por tanto sometida a sus pautas e indicaciones.

Así, las visitas no se han orientado únicamente a la búsqueda de irregularidades, sin ánimo de devaluar la importante actividad disciplinaria de los Inspectores, sino que han perseguido el efecto constructivo de mejorar la eficacia, rendimiento y funcionamiento de los órganos del Ministerio Fiscal. También un efecto o función preventiva, detectando a tiempo las disfunciones generadas en la actividad diaria de las Fiscalías para que no se sigan produciendo.

Del mismo modo, la Inspección Fiscal a través de las actas levantadas cumple la relevante tarea de transmitir a las Fiscalías sugerencias e iniciativas para su mejor organización y de velar por el principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal, elaborando pautas para un eficaz cumplimiento de las Circulares, Consultas e Instrucciones del Fiscal General del Estado.

Es importante poner de relieve que los Inspectores obtienen información sobre los diversos órganos del Ministerio Fiscal no sólo mediante el examen de las carpetillas, documentación escrita y aplicación informática, sino también a través del contacto personal, entrevistas y reuniones mantenidas con el Fiscal Jefe, Teniente Fiscal, Fiscales Decanos, Delegados de especialidades, demás miembros integrantes de la plantilla de la Fiscalía y personal colaborador. En ellas se crea un clima adecuado en el que fluyen las opiniones y problemas de cada uno, sus conflictos, coincidencias o discrepancias con los demás y relaciones mantenidas con los órganos judiciales ante los que actúa y entes institucionales del territorio.

Por tanto, la tarea inspectora puede contribuir a la mejora de las condiciones de trabajo de las Fiscalías mediante un sistema de rigurosa evaluación en tiempo real de las necesidades y disponibilidades, de las cargas de trabajo y de la eficacia de los esfuerzos. El Fiscal General del Estado tiene, de esta manera, una información actualizada en cualquier momento de la situación de todos los órganos del Ministerio Fiscal, lo

que constituye una imprescindible herramienta para ejercer sus funciones de unidad de actuación y dependencia jerárquica.

Expuesto lo anterior, es necesario hacer constar que la actividad inspectora de la Inspección Fiscal, consolidando los nuevos enfoques que en esta materia se han introducido en el Estatuto Orgánico por Ley 24/2007, de 9 de octubre, ha establecido las pautas de coordinación con la función de la inspección ordinaria que el artículo 13 del EOMF atribuye a los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas respecto de las Fiscalías de su ámbito territorial.

Por otra parte, el Ministerio Fiscal está integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial (art. 2.1 EOMF), de ahí la importancia de abordar el tema relativo a las relaciones con los miembros de los órganos judiciales del territorio inspeccionado. En esta línea de colaboración y coordinación entre el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial y la Inspección Fiscal, se han continuado las inspecciones conjuntas de ambos organismos, iniciadas en el año 2011, centradas en las materias de menores (en 2011 también en materia de los procedimientos sobre capacidad de las personas, en la Fiscalía Provincial de Madrid). Al mismo tiempo han comenzado a celebrarse reuniones (Collado-Villalba, Majadahonda-Pozuelo y Alcobendas), con titulares de órganos judiciales para acomodar determinados señalamientos a las posibilidades de funcionamiento de la plantilla de la Fiscalía. Ha de reseñarse que estas inspecciones conjuntas han permitido el trasvase de información y la adopción de las medidas pertinentes a fin de paliar las disfunciones observadas.

Durante el año 2012 se giró visita de inspección a los siguientes órganos del Ministerio Fiscal:

- Fiscalía Provincial de Sevilla (Sección de Menores).
- Fiscalía Provincial de Córdoba.
- Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cantabria y Sección Territorial de Torrelavega.
- Fiscalía Provincial de Tenerife, Secciones Territoriales de La Palma y Arona.
- Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Murcia y Fiscalía de Área de Cartagena.
- Fiscalía Provincial de Girona y Sección Territorial de Figueres.
- Fiscalía de Área de Ponferrada.
- Fiscalía Provincial de Gipuzkoa.
- Fiscalía Provincial de Bizkaia (Sección de Menores).
- Fiscalía Provincial de León (Sección de Menores).
- Fiscalía Provincial de Almería.

- Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Asturias, Fiscalía de Área de Gijón y Secciones Territoriales de Avilés y Langreo.
- Fiscalía Especial Antidroga.

De esta forma se está cumpliendo el compromiso asumido por la Inspección de la Fiscalía General del Estado ya a comienzos del año 2011 de girar visita de inspección a las Fiscalías de los Órganos Centrales (Fiscalía ante el Tribunal de Constitucional, Fiscalía de la Audiencia Nacional y Fiscalía del Tribunal de Cuentas) y las Fiscalías Especiales, así como a las Fiscalías de las Comunidades Autónomas cada dos años. Además, con la finalidad de conocer la situación real del Ministerio Fiscal en todo el territorio nacional, se programan anualmente visitas a las Fiscalías Provinciales, de Área y Secciones Territoriales que se considere oportuno, en coordinación con los planes de inspección de los Fiscales Superiores.

Sin perjuicio del carácter global del examen realizado en la visita, cada año se establecen una serie de materias de especial examen, dedicando el año 2012 al examen detallado de las siguientes:

- Presos preventivos. Cumplimiento de la Circular 2/1995, *«sobre nuevo régimen procesal de la prisión preventiva»* e Instrucción 4/2005, *«sobre la motivación por el Ministerio Fiscal de las peticiones solicitando la medida cautelar de prisión provisional o su modificación»*.

- Organización y control de la ejecución penal. Cumplimiento de la Instrucción 1/2010, *«sobre las funciones del Ministerio Fiscal en la fase de ejecución de los procesos penales»*.

- Control de juicios rápidos y organización del servicio de guardia. Cumplimiento de la Instrucción 1/2003, *«sobre aspectos organizativos de las fiscalías y sus adscripciones con motivo de la reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal»*.

- Organización y funcionamiento del régimen especializado en materia de discapacidades y tutelas integrado en la Sección de lo Civil. Cumplimiento de la Instrucción 3/2010, *«sobre la necesaria fundamentación individualizada de las medidas de protección o apoyo en los procedimientos sobre determinación de la capacidad de las personas»*.

Además, conforme a lo ya expresado más arriba, en las Fiscalías provinciales de Sevilla, Tenerife, León, Bizkaia y Murcia se examinó el funcionamiento de la Sección de Menores, a la vez que la Inspección del Consejo General del Poder Judicial realizaba la inspección de los correspondientes Juzgados de Menores.

En estas visitas a las Secciones de Menores se ha concedido especial relevancia a los siguientes aspectos de la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

- Instrucciones de la Fiscalía General del Estado relativas a menores.
- Instrucción 1/2005 de la Fiscalía General del Estado, sobre la Forma de los actos del Ministerio Fiscal.
- Conclusiones adoptadas en las jornadas de especialistas de menores.
- Especial importancia se concede a las visitas a los centros de internamiento de menores, comprobando el grado de cumplimiento del Procolo de febrero de 2009, de la Fiscal de Sala Coordinadora de Menores.
- Control de la Coordinación del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados prevista en la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 1/2012 y Nota interna 1/2013 del Fiscal de Sala de Extranjería.

Para el año 2013 están programadas una veintena de visitas, que abarcan un total de cuatro Fiscalías de Comunidad Autónoma, quince Fiscalías Provinciales (normalmente, cuando se visita una Fiscalía de Comunidad Autónoma, se inspecciona también la Fiscalía Provincial sita en la capital de la Comunidad), dos de Área, una Sección Territorial y la Fiscalía de la Audiencia Nacional (inspección ya realizada al momento de redactarse esta Memoria).

5.3.2 ACTIVIDAD INSPECTORA DE LOS FISCALES SUPERIORES

Las inspecciones realizadas por la Inspección Fiscal se complementan con las visitas de inspección que realizan los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, a quienes el artículo 13.2 EOMF encomienda «ejercer la inspección ordinaria de las Fiscalías de su ámbito territorial».

Las actas remitidas por los Fiscales Superiores son examinadas por la Inspección Fiscal a fin de analizar la organización y funcionamiento del órgano inspeccionado, las conclusiones y recomendaciones propuestas. A través de la revisión de las actas se lleva a cabo una inspección mediata que posibilita también la actuación de la Inspección Fiscal para adoptar las medidas precisas para la detección y corrección de las disfunciones observadas, o bien acordar una visita a determinada Fiscalía ante un problema cuya complejidad lo aconseje.

5.3.3 SEGUIMIENTO EN MATERIAS CONCRETAS

La labor de inspección no se limita a las visitas que se realizan periódicamente a las diversas Fiscalías, sino que se ejerce, de una forma permanente, mediante las comunicaciones, escritas y orales, que constantemente pone en contacto el órgano inspector con todos los órganos del Ministerio Fiscal, para tener un mayor conocimiento de la estructura organizativa y funcional de las Fiscalías.

Este es el motivo por el que a la Inspección Fiscal se remiten las actas de las Juntas generales de las Fiscalías –Provinciales y de Área– ordinarias y extraordinarias, así como las actas de las Juntas de Coordinación que, convocadas por el Fiscal Jefe Provincial e integradas por el Teniente Fiscal, los Fiscales Jefes de Área y los Fiscales Decanos, tienen como finalidad la dirección y coordinación de los distintos servicios (arts. 21.10 y 24.3 EOMF).

Las actas de estas juntas son un instrumento valioso para la Inspección porque permiten el control del efectivo cumplimiento del principio de unidad de actuación que, junto con los de imparcialidad, legalidad y dependencia jerárquica, rigen la actividad del Ministerio Fiscal.

Los citados documentos aportan un conocimiento detallado de la actuación de las Fiscalías en cuanto a su estructura organizativa y de función: organización de los servicios y distribución del trabajo, llevanza y coordinación de las especialidades, registro de presos, control de los procedimientos, turnos de vacaciones y los criterios adoptados en los asuntos jurídicos sometidos a debate.

Los inspectores fiscales examinan las actas de las juntas que les son remitidas por las Fiscalías que tienen encomendadas, revisando cada uno de los puntos del día tratados en las mismas, y remiten a los Fiscales de Sala Coordinadores aquellos apartados en los que se tratan asuntos atinentes a su especialidad.

Igualmente desde la Inspección se lleva un control de determinadas materias, dada su trascendencia en la actuación del Ministerio Fiscal. Así durante 2012, como en años anteriores, la Inspección ha tenido puntual conocimiento de los informes que los Fiscales Jefes de las Fiscalía Provinciales y de las Fiscalías de Área han remitido sobre las siguientes materias:

a) *Causas con preso*

En fecha 15 de febrero de 2012 por la Inspección Fiscal se dictó la Instrucción sobre la remisión trimestral a la misma de la relación de presos preventivos cuya situación en tal condición supere los tres meses y el control de presos preventivos a través del modulo de Gestión de

presos de la aplicación Fortuny, conforme a la *Guía de pasos fundamentales para el manejo de la utilidad sobre Gestión de presos de la aplicación Fortuny* de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.

En la misma se establecía una nueva metodología de control de presos preventivos y la consiguiente remisión del informe trimestral a la misma, con la obligación de remitir la relación de presos preventivos conforme al modelo de estadillo actual junto con la relación de presos preventivos de la Gestión de presos preventivos de la aplicación Fortuny, en una primera fase, cuyo objetivo es comprobar las incidencias que pudiera haber en la grabación y registro de la situación de prisión preventiva y su finalidad poder solucionar los problemas detectados y perfeccionar, en su caso, la aplicación informática por un lado y, por otro, no perder la información actual y, por tanto, el control de la situación de prisión preventiva. El objetivo final, en todo caso, es que el control de presos preventivos por todas las Fiscalías territoriales y por los fiscales se efectúe exclusivamente por la aplicación de Gestión de presos preventivos de la aplicación informática Fortuny, eliminándose la remisión del modelo de estadillo manual.

b) *Diligencias de investigación*

En cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción de 1/2003, los Fiscales Jefes remiten trimestralmente a la Inspección Fiscal un informe relacionando las Diligencias de Investigación que se encuentran en tramitación, su fecha de apertura, causa de la pendencia y, en su caso, fecha de prórroga.

Dicho seguimiento tiene por objeto velar por lo dispuesto en el artículo 5 EOMF conforme al cual la duración de las diligencias de investigación habrá de ser proporcionada a la naturaleza del hecho investigado, sin que pueda exceder de seis meses, o excepcionalmente doce cuando se trate de los delitos previstos en el artículo 19.4 EOMF, salvo prórroga acordada mediante Decreto motivado del Fiscal General del Estado. Con esta medida se trata de imprimir celeridad a la resolución de las diligencias dado el valor funcional de las mismas.

c) *Plazo de despacho de asuntos*

Los Fiscales Jefes remiten a la Inspección Fiscal informe trimestral especificando la relación de los procedimientos, número del órgano judicial y Fiscal encargado que, superando los tres meses desde que se registró la entrada en la Fiscalía para ser despachadas por

los Sres. Fiscales, permanezcan en la misma sin haber cumplimentado el trámite y las razones que lo hayan impedido.

De esta forma se controla no solo la eficiencia y puntualidad en el despacho del trabajo ordinario de los fiscales –el retraso injustificado en el despacho de los asuntos de que conozca el Fiscal en el ejercicio de su función puede constituir infracción disciplinaria grave o muy grave en atención a las circunstancias– sino que además se coadyuva a la efectividad del derecho fundamental al proceso público sin dilaciones indebidas.

d) *Retiradas de acusación*

En el mismo ámbito de actuación, la Inspección recibe comunicación puntual de las retiradas de acusación formuladas por cada Fiscal, así como de la correspondiente justificación aportada al Fiscal Jefe al darle cuenta de la misma. Este sistema permite el control por parte de la Inspección y la emisión de observaciones cuando resulta preciso.

Especial importancia ha cobrado esta materia a partir de dos sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2010. Las mismas han supuesto un cambio jurisprudencial en materia de responsabilidad patrimonial del Estado en los casos de prisión provisional, adoptando un criterio restrictivo del artículo 294 LOPJ y limitando su aplicación al estricto tenor literal, es decir a los supuestos de «inexistencia del hecho», derivando el resto de las reclamaciones indemnizatorias a la vía prevista para el error judicial en el artículo 293 de la propia LOPJ.

De ahí que con fecha 13 de diciembre de 2011 la Inspección Fiscal emitiese una Instrucción recordando la necesidad de un especial rigor a la hora de retirar la acusación para quien está o ha estado sometido a la medida de prisión provisional, así como detallar en los informes de retirada de acusación de forma cumplida y razonada los motivos que justifiquen tal decisión, explicando con el necesario detenimiento si la misma ha sido consecuencia de la inexistencia del hecho imputado, por haber quedado acreditada la no participación del acusado en el hecho, o por no haber quedado acreditada su participación, especificando en todo caso si se ha producido la insuficiencia sobrevenida de la prueba y las circunstancias en que la misma ha tenido lugar.

El número de retiradas de acusación llevadas a efecto durante el año 2012 ascendió a 1.725, cifra que, siguiendo la tendencia alcista de los últimos años, es superior a las 1.410 del año 2011, a las 1.355 del año 2010 y a las 1.200 del año 2009.