

5.3 Actividad inspectora

5.3.1 VISITAS DE LA INSPECCIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Señala el artículo 13.2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado (...) Ejercerá con carácter permanente sus funciones por delegación del Fiscal General del Estado en la forma que el reglamento establezca, sin perjuicio de las funciones Inspectoras que al Fiscal Jefe de cada Fiscalía corresponden respecto a los funcionarios que de él dependan. En todo caso, corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma ejercer la inspección ordinaria de las Fiscalías de su ámbito territorial.

Dada la insuficiencia normativa (la única regulación es la de los artículos 157 y siguientes del Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal, aprobado por Decreto 437/1969, de 27 de febrero, cuya vigencia es cuestionable) ha sido la propia Inspección la que ha ido acumulando un archivo de praxis y criterios de actuación definitorios de los fines perseguidos.

Uno de los instrumentos principales –aunque no único– para el ejercicio de la actividad inspectora, lo constituyen las visitas de inspección, que se realizan mediante un plan programado anualmente y del que se da cuenta al Consejo Fiscal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.4 *h*) del Estatuto Orgánico. En ellas se toma contacto directo con el trabajo desarrollado por 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, Fiscales Delegados de especialidades, demás miembros integrantes de la plantilla de la Fiscalía y personal colaborador, habiéndose realizado en ocasiones Juntas de Fiscalía conjuntamente con los Fiscales Inspectores.

De esta forma, 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. Igualmente, 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.

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. Por ello desde el año 2011 existe una línea de colaboración y coordinación entre el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial y la Inspección Fiscal, habiéndose realizado inspecciones conjuntas de ambos organismos que han permitido el trasvase de información y la adopción de las medidas pertinentes a fin de paliar las disfunciones observadas.

En concreto, en el año 2013 se han efectuado inspecciones conjuntas dentro de este plan de actuaciones en la jurisdicción de Menores, examinando la Inspección del CGPJ la labor de los Juzgados de este orden y la Inspección de la FGE el trabajo de las Secciones de Menores de las Fiscalías Provinciales de Valencia, Badajoz, Huesca, A Coruña y Cádiz, esta última junto con la Fiscalía de Área de Algeciras.

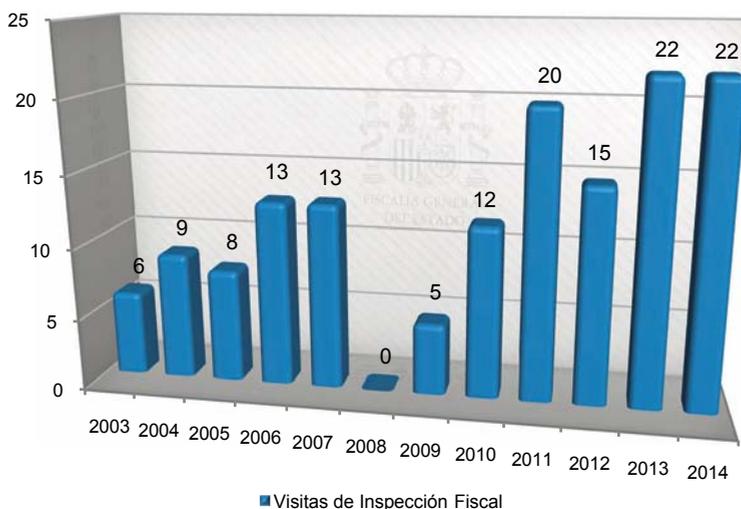
La conveniencia de asegurar en el futuro esta colaboración entre ambos servicios de Inspección ha llevado a ambos organismos a suscribir un Convenio de Colaboración, firmado por el Fiscal General del Estado y el Presidente del Consejo General del Poder Judicial el 29 de julio de 2013, comprometiéndose ambos a «intensificar, con carácter institucional, sus relaciones manteniendo reuniones con carácter periódico y estableciendo iniciativas y actividades comunes dirigidas a promover la efectiva colaboración para la mejora de la Administración de Justicia». Esta efectiva colaboración se traduce, según el propio Convenio, en una «coordinación de su respectiva programación de inspección con el fin de realizar visitas simultáneas y coordinadas a los órganos de su respectiva competencia de una determinada localidad o partido judicial, con la finalidad de detectar los problemas comunes y proponer soluciones conjuntas».

En desarrollo de dicho Convenio, en fecha 30 de septiembre de 2013, se constituyó la Comisión de Seguimiento, prevista en la Cláusula Cuarta del mismo, en donde se acordaron los campos de actuación conjunta concretándose los mismos en la continuidad en la Jurisdicción de Menores y ampliándose al ámbito de Protección de Menores, a la Jurisdicción de Familia y sobre capacidad de las personas e Internamientos y, dentro de la Jurisdicción Penal, juicios rápidos, conformidades y suspensiones de juicios.

Las visitas de inspección realizadas en el año 2013 fueron las siguientes:

- Fiscalía de la Comunidad Autónoma del País Valenciano y Fiscalía Provincial de Valencia.
- Fiscalía Provincial de Badajoz y Sección Territorial de Villanueva de la Serena.
- Fiscalía Provincial de Tarragona, Sección Territorial de Reus y Sección Territorial de Tortosa.
- Fiscalía de la Comunidad Autónoma del Cantabria y Sección Territorial de Laredo.
- Fiscalía Provincial de Palencia.
- Fiscalía Provincial de Huesca.
- Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Fiscalía de la Audiencia Nacional.
- Fiscalía Provincial de Sevilla.
- Fiscalía Área de Terrasa.
- Fiscalía Provincial de Araba/Álava.
- Fiscalía Área de Eivissa.
- Fiscalía Área de Alcalá de Henares.
- Fiscalía Área de Elche/Elx.
- Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Aragón y Fiscalía Provincial de Zaragoza.
- Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia y Fiscalía Provincial de A Coruña.
- Fiscalía Provincial de Málaga.
- Fiscalía Provincial de Ciudad Real.
- Fiscalía Provincial de Granada.
- Fiscalía Provincial de Cádiz y Fiscalía de Área de Algeciras.
- Fiscalía Provincial de Castellón.
- Fiscalía Provincial de Lleida.

Este cuadro de visitas refleja un incremento notable sobre las visitas realizadas en años anteriores, como se pone de manifiesto en el siguiente gráfico (se incluye la previsión de 2014):



5.3.2 MATERIAS SOBRE LAS QUE VERSARON LAS INSPECCIONES REALIZADAS

Desde el año 2011 se ha considerado oportuno que las inspecciones de las distintas Fiscalías no abarquen la totalidad del trabajo desarrollado por el Fiscal, sino que se centren –o cuando menos tengan una especial incidencia– en determinadas materias que son anualmente sometidas a la consideración del Fiscal General del Estado. Parece conveniente seguir este sistema teniendo en cuenta que la «inspección ordinaria» es ejercida por los Fiscales Superiores, quienes dan cuenta de su labor a la Inspección de la Fiscalía General del Estado. Todo ello sin perjuicio de que en toda visita de inspección se procure obtener un cabal conocimiento del funcionamiento ordinario de la respectiva Fiscalía, examinando los problemas propios de cada órgano, comprobando el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en visitas anteriores, etc.

Los temas específicamente tratados en las visitas del año 2013 fueron las siguientes:

a) Control de los juicios rápidos, incluyendo las diferentes posibilidades previstas en la ley y las variaciones surgidas de la práctica. Criterios que se sigue en los juzgados para su señalamiento y evitar que aquellos tarden largos periodos de tiempo para su celebración.

El examen del proceder de las Fiscalías en las diligencias urgentes y juicios rápidos se debe al elevado número de procedimientos que se tramitan por este procedimiento y la generalizada percepción de que conviene potenciar las posibilidades que ofrece este cauce procesal. Por otra parte, se constata igualmente que en muchos lugares, aquellas diligencias urgentes que no son objeto de enjuiciamiento –bien por el Juzgado de Instrucción, bien por el Juzgado de lo Penal– a los pocos días de cometerse el hecho, sufren una ralentización injustificada.

A tal fin se comprobó el grado de cumplimiento de, entre otras, la Circular 1/2003 de la FGE sobre *procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos* y 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*, siendo objeto de examen la calidad técnica de las calificaciones emitidas, el visado de las mismas, las prácticas habituales seguidas en la Fiscalía, los tiempos de tramitación y enjuiciamiento, comprobándose una general observancia de las mencionadas directrices si se observa que la inmensa mayoría de los procedimientos que se tramitan por el trámite de diligencias urgentes se corresponden con delitos contra la seguridad vial o violencia de género, resultando este procedimiento infrautilizado en algunos territorios respecto de otros delitos. Por ello, se planteó a las Jefaturas la necesidad de analizar esta cuestión con los responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a fin de potenciar la incoación de estos procedimientos cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 795 LECrim., tal como prevé la Circular 1/2003, de 7 de abril.

b) Existencia y aplicación de Protocolos de conformidades.

La finalidad de introducir esta cuestión en el plan de inspecciones de 2013 ha sido el seguimiento de las disposiciones contenidas en la Instrucción 2/2009, de 22 de junio de la Fiscalía General del Estado «sobre la aplicación del Protocolo de Conformidad suscrito por la Fiscalía General del Estado y el Consejo General de la Abogacía Española», que tuvo lugar el día 1 de abril de 2009.

En la referida Instrucción se establecieron los instrumentos necesarios para la eficaz aplicación del Protocolo, tanto desde el punto de vista organizativo y funcional, como en el plano de las garantías (legalidad y unidad de actuación y tutela de los derechos e intereses de las víctimas y perjudicados por el delito).

Su correcto desarrollo y eficacia precisa la existencia de una relación de colaboración y coordinación entre las distintas Fiscalías y Colegios de Abogados, o agrupaciones de los mismos. Un importante

punto de partida es la suscripción de Convenios o Protocolos en los que establecer las principales directrices para conseguir los medios de solución consensuada. Y si bien es cierto que estos Acuerdos han sido firmados en la mayoría de los órganos fiscales inspeccionados, se ha dirigido recomendación en este sentido a aquellas Fiscalías que aún no los han suscrito, a fin de impulsar las conformidades en su territorio.

Si bien puede afirmarse con carácter general que las Fiscalías inspeccionadas cumplen las directrices contenidas en la Instrucción 2/2009, se constata el escaso volumen de las conformidades alcanzadas siguiendo los principios inspiradores del Protocolo de para agilizar la finalización de los procesos penales por vía del acuerdo de las partes, facilitando con ello la descongestión de los Juzgados, una mejor organización de la agenda de señalamientos y la inútil citación y desplazamiento de testigos y peritos. Lo más frecuente es que los acuerdos se alcancen el mismo día del señalamiento e inmediatamente antes de iniciar la sesión: 80 por 100 o 90 por 100 sobre todo en los Juzgados de lo Penal, mientras que los señalados en la Audiencia es más factible lograr un acuerdo con anterioridad.

Con el fin de procurar una mayor efectividad de las previsiones del Protocolo, desde la Inspección se dirigieron a los Fiscales Jefes diversas recomendaciones a fin de corregir las disfunciones detectadas y conseguir una adecuada aplicación del Protocolo de Conformidad:

- Designación en aquellas Fiscalías que aún no lo habían nombrado, de uno o varios fiscales encargados del seguimiento del Protocolo, a fin de canalizar las solicitudes de los abogados y de los miembros de la plantilla de la Fiscalía y establecer el contacto para la negociación de la conformidad.

- Promover la firma de Acuerdo o Convenio con el Colegio de Abogados que impulse la finalización consensuada de los procesos penales, así como la designación de Letrado Coordinador como medio de facilitar la labor de la Fiscalía y los abogados defensores en la consecución de posibles conformidades.

- Mantener reuniones periódicas Abogacía y Fiscalía para valoración de la aplicación del Protocolo y adopción de las medidas pertinentes de agilización.

- Obligatoriedad de someter a visado todos los escritos de calificación conformados.

- Cumplir el deber de informar a las víctimas y perjudicados por el delito de las razones sobre la conformidad alcanzada y el alcance

del acuerdo cuando tiene lugar en el acto del juicio oral (Instrucción 8/2005 FGE).

c) Control de sentencias, con especial atención al sistema de notificaciones, visado y registro. Comprobación de los criterios que se tienen en cuenta para interposición de recurso por parte del Fiscal cuando la sentencia es disconforme con el escrito de acusación del Ministerio Fiscal. Control de ejecutorias.

d) Atención de los denominados «atrasos estructurales».

Bajo el indeterminado concepto de «atrasos estructurales» se pretende conocer los concretos sistemas empleados por las Fiscalías para el seguimiento y control de los eventuales atrasos, entendidos estos en su acepción más general.

Tal precisión, al tiempo que delimita el objeto de las inspecciones, sirve para recordar que al margen de las mismas, existe una comunicación fluida entre las diferentes Fiscalías y la Inspección Fiscal en lo relativo a pendencia de procedimientos en Fiscalía. Efectivamente, en cumplimiento de las Comunicaciones de la Inspección, entre otras las de fecha 3 de marzo de 2004 y 5 de diciembre de 2005, los Excmos. e Ilmos. Fiscales Jefes remiten con regularidad trimestral informes *«sobre pendencia en la Fiscalía de procedimientos penales por periodo superior a tres meses»*. Aunque obvio, resulta oportuno señalar que tales informes ocasionalmente determinan que desde la Inspección se solicite ampliación o aclaración sobre las causas de la pendencia.

De la regularidad de los referidos informes –cuyo contenido es validado por los fiscales responsables– así como del ejercicio ordinario de las facultades inspectoras de los Fiscales Jefes, se infiere la valoración positiva del funcionamiento del sistema establecido para controlar el despacho/pendencia de las causas mientras permanecen en Fiscalía. Diagnóstico que a buen seguro, determinó que se modificase la perspectiva para ocuparnos en las visitas de inspección, no de lo que ocurría dentro de Fiscalía, sino del más genérico control de los procedimientos que nos constaban «vivos».

Con tal enfoque, en las 22 visitas del año 2013, la Inspección entró en las secretarías, examinó libros y ordenadores, habló con los responsables del SIMF y Fiscales Jefes y, en su caso, propuso planes de actuación, planes que, justo es decirlo, están dando sus frutos.

e) Destrucción de drogas. Cumplimiento de la instrucción 5/2012 *«sobre la intervención del Fiscal en la destrucción de sustan-*

cias incautadas en procedimientos judiciales por delitos de tráfico de drogas».

La citada Instrucción 5/2012 de la FGE –que tiene sus antecedentes en la Instrucción 9/1991 y Circular 2/2005, ambas de la FGE y en la Circular interna de la Fiscalía Especial Antidroga, de 18 de julio de 2010, en la que se imparten a los señores Fiscales dependientes de la misma una serie de recomendaciones– tiene su razón de ser en la necesidad de evitar el innecesario almacenamiento y custodia de grandes cantidades de drogas o sustancias tóxicas, dada las situaciones de peligro que para la salud y la seguridad las mismas conllevan, así como el alto coste económico que suponen para la Administración, y al objeto de poder cumplir sus objetivos, indica una serie de actuaciones a cumplir por el Fiscal en dicho ámbito.

Centrada la labor Inspectoral en comprobar el efectivo cumplimiento de la Instrucción en las distintas Fiscalías inspeccionadas durante el año 2013, puede afirmarse, de manera resumida y como conclusión, que en la mayor parte de ellas se está llevando a cabo un buen cumplimiento de la misma y, consecuentemente, un seguimiento y control continuo y adecuado en materia de destrucción de drogas que, en la mayoría de los supuestos, se ha traducido en una evidente disminución de los alijos depositados. Allí donde se ha detectado, puntualmente, el incumplimiento de alguna de las actuaciones que, a tal efecto, se establecen como de preceptivo cumplimiento en la Instrucción 5/2012, se ha dejado constancia en las correspondientes actas de inspección que fueron notificadas a los respectivos Fiscales Jefes.

En este ámbito es importante la coordinación y el trasvase de información entre los datos obtenidos por la Inspección y la Fiscalía Especial Antidroga.

5.3.3 ACTIVIDAD INSPECTORA DE LOS FISCALES SUPERIORES

Ya se ha hecho referencia en muchas ocasiones al cambio que supuso la reforma del Estatuto Orgánico realizada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, en cuanto que modificó el artículo 13.2 diciendo expresamente que *«en todo caso corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma ejercer la inspección ordinaria de las Fiscalías de su ámbito territorial»*. Como se ha puesto igualmente de manifiesto en anteriores ocasiones, la Inspección Fiscal ni quiere ni puede hacer dejación de las funciones inspectoras, porque las sigue manteniendo *«con carácter permanente y por delegación del Fiscal General del Estado»* y porque, conjuntamente con las inspecciones que realicen los Fiscales Superiores, o

apoyándose en las mismas, debe ser capaz de proporcionar a la Fiscalía General del Estado y a la Carrera Fiscal, el conocimiento de la realidad y de los problemas de las Fiscalías de todo el territorio nacional, para adoptar o proponer las medidas precisas para su solución y para el mejor funcionamiento y organización del Ministerio Fiscal.

La coordinación entre ambos sistemas de Inspección, ha sido objeto de tratamiento en diversas Juntas de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas. Así en la celebrada en Valencia el 17 de junio de 2011, se reflexionó sobre la forma en que debían complementarse en su actuación la Inspección Fiscal y los Fiscales Superiores, resaltándose la necesidad de que exista una comunicación fluida entre los Fiscales Superiores y la Inspección Fiscal para garantizar la complementariedad que debe existir en las tareas relacionadas con la actividad inspectora.

Igualmente en la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas celebrada en Madrid el 18 de diciembre de 2012 se trató el tema, concluyendo en la necesidad de llegar a un modelo uniforme y coordinado entre los planes de la Inspección y los planes de los Fiscales Superiores.

Las actas de Inspección realizadas por los Fiscales Superiores son remitidas a la Inspección Fiscal, siendo un documento muy valioso a la hora de programar nuevas actuaciones. Igualmente las actas que levanta la Inspección de la Fiscalía General en sus visitas son comunicadas a la Fiscalía inspeccionada y al Fiscal Superior correspondiente. Además, los problemas que se detectan desde la Inspección que afectan a una determinada especialidad son puestos en conocimiento del Fiscales de Sala coordinador de la misma.