

6. UNIDAD DE APOYO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

6.1 Autonomía presupuestaria del Ministerio Fiscal

El principio de unidad de actuación, es la base de la estructura organizativa del Ministerio Fiscal y se ejecuta a través de la dependencia jerárquica que encabeza la Fiscal General del Estado. Esta organización permite que la toma de decisiones y su ejecución sea homogénea y uniforme en toda España.

Sin embargo la ausencia de presupuesto propio y singularizado, que impide una eficaz toma de decisiones, supone una seria limitación a su autonomía. En este mismo sentido, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa realizó Recomendaciones al Gobierno de España para impulsar la autonomía del Ministerio Fiscal.

La IV Evaluación del Informe 2013 el GRECO indica:

Es esencial que a nivel del caso individual, el Ministerio Fiscal tenga suficiente autonomía para tomar decisiones independientes de la dirección ejecutiva o gubernamental, o que cuando se puedan dar instrucciones, el proceso sea plenamente transparente, de conformidad con los requisitos del párrafo 13 de la Recomendación Rec(2000)19. Dejando a un lado el modelo existente, es crucial para la confianza pública que la incoación de una acción judicial sea, y parezca, imparcial, objetiva y exenta de toda influencia indebida, en especial de naturaleza política.

De forma expresiva, el informe GRECO, dice:

El tema de la autonomía económica del Ministerio Fiscal es claramente un tema candente. A juicio del EEG, las disposiciones presupuestarias existentes para la Fiscalía no son plenamente satisfactorias. Debería haber bien un presupuesto aparte para la Fiscalía o bien debería estar cubierto por una partida separada si siguiera siendo parte del presupuesto del Ministerio de Justicia. En cualquiera de los casos, la Fiscalía debería saber cuánto dinero se destina al Ministerio Fiscal y debería poder elegir cómo gastar el dinero asignado a unos objetivos en particular, sujeto a los oportunos controles presupuestarios, incluyendo el capítulo de formación. El Centro de Estudios Jurídicos depende del Ministerio de Justicia. Su presupuesto y programas están establecidos por dicho Ministerio previa consulta del Ministerio Fiscal. El EEG considera que la formación de fiscales debería estar controlada principalmente por los mismos fiscales. Asimismo, según las disposiciones existentes, le corresponde al Ministerio de Justicia decidir

las asignaciones de personal en las distintas fiscalías, incluyendo las que están especializadas en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, que recientemente ha tenido la asignación temporal de tres fiscales, dada la creciente carga de trabajo. La EEG considera que el Fiscal General debería poder administrar su propia oficina. No debería hacer falta obtener la aprobación del Ministerio para partidas detalladas de gastos, a condición que éstas estén dentro de la asignación global de fondos establecida por el presupuesto y estén sujetos a la correspondiente auditoría y controles contables. Actualmente, el Fiscal General depende financieramente tanto del Ministerio como de las comunidades. El EEG llama la atención de las autoridades hacia la Opinión no.7(2012) del Consejo Consultivo de los Fiscales Europeos (CCFE) que subraya que la autonomía de gestión representa una de las garantías de la independencia y eficiencia del Ministerio Fiscal. Estos servicios deben poder estimar sus necesidades, negociar su presupuesto y decidir cómo utilizar los fondos asignados. Este es un campo que merece un seguimiento ulterior por parte de las autoridades.

A la luz de las consideraciones anteriores, el EEG considera que podrían hacerse esfuerzos adicionales para asegurarse aún más de que la Fiscalía sea, y parezca, imparcial, objetiva y libre de cualquier influencia o interferencia de cualquier fuente externa, así como para mejorar su autonomía funcional.

La Fiscalía General del Estado viene reclamando el cumplimiento del art. 72.3 del EOMF y de estas Recomendaciones. Por ello se convino con el Ministerio la firma anual de un Protocolo de ejecución presupuestaria ante la dificultad de proceder a la individualización de las partidas destinadas a la financiación del Ministerio Fiscal. Únicamente se firmó el fecha 9 de diciembre 2013 un Protocolo para el ejercicio 2012.

El contenido de dicho Protocolo quedó diluido, limitándose casi con exclusividad a fijar la cantidad máxima que dispone el Fiscal General para hacer frente a las sustituciones en la Carrera Fiscal.

No se ha firmado ningún otro Protocolo para los ejercicios 2014 y 2015.

Sólo algunas CCAA han iniciado tímidamente la senda de la singularización, identificando exclusivamente algunas de las partidas correspondientes a gastos de personal (capítulo 1), gastos corrientes entre los que incluyen la formación (capítulo 2) e inversiones (capítulo 6). El resto de las CCAA proporcionan información del gasto ejecutado pero no individualizan partidas en los presupuestos.

Es cierto que existen partidas cuya singularización resulta complicada, dado que es frecuente, por ejemplo, que en un mismo edificio judi-

cial convivan instalaciones judiciales y fiscales o que una determinada aplicación pueda servir a órganos judiciales y fiscales indistintamente, pero en cualquier caso siempre puede encontrarse un criterio de imputación basado en superficie, en el tamaño del colectivo usuario o cualquier otro factor que sirva para individualizar el gasto. En este sentido, se destacan los avances de la Consejería de Justicia de la Generalitat de Cataluña para individualizar los gastos imputables a las Fiscalías de Cataluña.

En los Presupuestos Generales del Estado el esfuerzo ha sido mayor pero, en cualquier caso, dista mucho del que sería necesario para dar un adecuado cumplimiento a la previsión estatutaria.

Dentro de los Presupuestos Generales del Estado las partidas correspondientes al Ministerio Fiscal se encuentran dispersas en varios programas presupuestarios y la Fiscalía General del Estado trasladó reiteradamente la necesidad de avanzar eficazmente en la autonomía presupuestaria como instrumento imprescindible para la transparencia y dación de cuenta a la ciudadanía. Se desglosan a continuación cuatro de las principales cuestiones planteadas al Ministerio de Justicia.

6.1.1 REFORZAMIENTO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

La Fiscalía General del Estado, dirigida por la Fiscal General del Estado, es el órgano directivo del Ministerio Fiscal y está integrada por la Inspección Fiscal, la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo y los Fiscales de Sala especialistas.

En este aspecto tiene necesidades distintas a las que corresponden al funcionamiento del Ministerio Fiscal en su conjunto, siendo las más importantes de ellas las necesidades tecnológicas, ya que necesita contar con herramientas propias que hagan posible el desempeño de las tareas directivas que le corresponden y que aseguren el principio de unidad de actuación de un Ministerio Fiscal que trabaja en un mapa tecnológico muy complejo donde conviven una gran diversidad de aplicaciones.

El EOMF en su art. 72.3 le atribuye una partida presupuestaria que tiene por objeto atender a sus gastos de funcionamiento. Actualmente esto supone únicamente la gestión de los gastos corrientes pero no existe ningún obstáculo legal para que se extienda a otros gastos de funcionamiento de la Fiscalía General del Estado ya que sus necesidades de funcionamiento abarcan a su personal y especialmente a las inversiones en inmuebles, tecnología y modernización en la dirección del Ministerio Fiscal, entendiéndose por tal no sólo proyectos tecnológi-

cos en sentido estricto, sino también proyectos de gestión del cambio dirigidos al fortalecimiento de los cuadros directivos del Ministerio Fiscal sin los que es imposible el funcionamiento unitario de una organización de más de 4.000 personas.

6.1.2 AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN

La creación de la Unidad de Apoyo de la FGE en la que se integra personal de la Administración de Justicia y de la Administración General del Estado tiene como finalidad incrementar la autonomía funcional del Ministerio Fiscal. De ahí que aunque orgánicamente el personal AGE pertenece al Ministerio de Justicia, funcionalmente depende de la Fiscalía. La presencia de funcionarios AGE ha permitido incorporar las prácticas que en materia de gestión de recursos humanos, tecnología, gestión de la documentación, etc., están implantadas en la Administración y al tiempo debe agilizar las respuestas en ámbitos en los que, por pertenecer al régimen interno de funcionamiento del Ministerio Fiscal, ya no está justificada la intervención del Ministerio de Justicia.

La dotación de los recursos humanos que se hizo, si bien en un principio sirvió para comenzar a desarrollar un nuevo modelo de actuación, hoy se presenta absolutamente insuficiente, visto el grado de desarrollo del Ministerio Fiscal y la creciente necesidad de abordar nuevas competencias administrativas. Debe en consecuencia revisarse la RPT de la FGE.

6.1.3 DESARROLLO DEL ESTATUTO DE 2007

La reforma del Estatuto de 2007 abordó una profunda renovación de la estructura del Ministerio Fiscal. Fruto de ella se crearon entre otras la figura de los Fiscales Jefes de Área al frente de las respectivas fiscalías y los Fiscales Decanos de secciones territoriales o especializadas. La reforma, sin memoria económica, ha impedido que estos Fiscales tengan reconocida una retribución específica que reconozca la función que desempeñan. Es por tanto necesario regular la retribución de los cargos de Fiscales Jefes de Área y Delgados de especialidades creados en la reforma del EOMF del año 2007 y que en la actualidad sigue sin abordarse.

Del mismo modo resulta inaplazable la reforma del Reglamento de la Carrera Fiscal que data de 1969. Por la FGE se remitió un borrador sobre el que en su día el Ministerio de Justicia elaboró un anteproyecto que recibió el informe del Consejo Fiscal. Esencialmente se refería a materias referidas al régimen interno de la Institución (licencias, permi-

sos, situaciones administrativas, etc.) y régimen disciplinario. Esta materia está especialmente necesitada de regulación legal y reglamentaria para adaptarla al régimen que ha realizado la LOPJ. La Fiscalía presentará un nuevo borrador como documento de trabajo que contemple estas mismas materias y que avance en el campo de la autonomía de la FGE.

Otro aspecto a contemplar del desarrollo estatutario está relacionado con la oficina fiscal y con la dotación de personal colaborador de las fiscalías. En la actualidad la cifra total de funcionarios que prestan servicio en las mismas no alcanza la cifra de 2.000, cuando el número de fiscales ya se acerca a los 2.500. Representa el personal de las fiscalías un 4 % del total de funcionarios de la Administración de Justicia. Es especialmente deficitario el número de funcionarios destinados en las Fiscalías de Área y Secciones Territoriales, siendo por tanto prioritario abordar un estudio de cargas de trabajo para determinar el incremento necesario, que de ser atendido tanto por el Ministerio como por las CCAA.